

Granskning av förbundets styrning och uppföljning av verksamheten

Södertörns Brandförsvarsförbund

Kim Ivarsson

Tua Lennartsson



Innehållsförteckning

Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfråga	3
Revisionskriterier	3
Kontrollmål	3
Avgränsning	3
Metod 3	
Lagar och föreskrifter	4
lakttagelser och bedömningar	6
Fungerar direktionens styrning på ett sätt som bidrar till uppfyllande av de nationella målen för skadeförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet?	6
lakttagelser	6
Bedömning	7
Bedrivs processer vid framtagande av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner på ett tillfredsställande sätt?	7
lakttagelser	7
Bedömning	8
Fungerar samverkan med medlemskommunernas förvaltningar i de frågor räddningstjänsten har att bevaka?	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Utnyttjas hela räddningstjänstens organisation på ett sätt som bidrar till en effektiv verksamhet?	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Vilken återrapportering av verksamheten får direktionen?	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Visar förbundets uppföljning av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner huruvida avsedda resultat uppnåtts?	12
I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från verksamheten?	12

Iakttagelser	12
Bedömning	13
Revisionell bedömning	14
Rekommendationer	14
Bedömningar utifrån kontrollmål	15

Inledning

Bakgrund

Verksamheten styrs i hög grad av lagstiftning. Inom ramen för denna har medlemskommunerna fastställt en förbundsordning för direktionen, som utgör förbundets politiska ledning.

Syfte och revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga:

Bedriver direktionen verksamheten ändamålsenligt?

Revisionskriterier

Utgörs av lagar, föreskrifter, regelverk, direktionsbeslut etc. och utgör underlag till de bedömningsgrunder som uttrycks i kontrollmålen.

Kontrollmål

- Fungerar direktionens styrning på ett sätt som bidrar till uppfyllande av de nationella målen för skadeförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet?
- Bedrivs processer vid framtagande av mål, handlingsprogram, sär-skilda projekt och tillsynsplaner på ett tillfredsställande sätt?
- Fungerar samverkan med medlemskommunernas förvaltningar i de frågor räddningstjänsten har att bevaka?
- Utnyttjas hela räddningstjänstens organisation på ett sätt som bidrar till en effektiv verksamhet?
- Visar förbundets uppföljning av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner huruvida avsedda resultat uppnåtts?
- Vilken återrapportering av verksamheten får direktionen?
- I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från verksamheten?

Avgränsning

Granskningen avgränsas till direktionens nuvarande verksamhet.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med brandchef, vice brandchef och ekonomichef samt genomgång av förbundets styrande dokument.

Lagar och föreskrifter

Nedan följer några av de viktigaste punkterna i lagen om skydd mot olyckor, LSO, (SFS 2003:778). Lagen baseras på ett antal grundprinciper gällande bl.a. ansvar för olika delar av arbetet:

- Minskad detaljreglering i förhållande till den gamla lagen gällande framförallt räddningstjänsten.
- Nationella mål för såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänstverksamhet har införts.
- Handlingsprogram för skydd mot olyckor (räddningstjänst respektive olycksförebyggande verksamhet) ska upprättas i kommunerna.
- Den enskildes ansvar tydliggörs, exempelvis skyldigheten att dokumentera brandskyddet i vissa verksamheter samt att kommunens kontroll av säkerheten har ändrats till en tillsynsfunktion.
- Det olycksförebyggande arbetet ska prioriteras.

Kommunerna får ett större ansvar att utreda olycksorsaker och utvärdera räddningsinsatser.

Nationella mål är fastlagda i LSO och anges i första kapitlet, 1 §:

"Att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor."

I första kapitlet, 3 § framhålls även att; *"räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt."*

I LSO, tredje kapitlet, 3 § regleras kommunens skyldighet att ta fram och aktualisera handlingsprogram för skydd mot olyckor:

"En kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken."

I tredje kapitlet, 8 §, regleras kommunens skyldighet att ha handlingsprogram för räddningstjänst som även detta ska antas av fullmäktige för varje ny mandatperiod:

"En kommun ska ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser."

Programmet för räddningstjänsten ska innehålla:

- Kommunens mål för verksamheten formulerat i lokala verksamhetsmål.
- De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.
- En beskrivning av kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.
- Vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser, samt vilka resurser kommunerna har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas för såväl förhållandena vid fred som under höjd beredskap.

Kommunen kan välja mellan att ha olika program för det förebyggande arbetet och för räddningstjänstverksamheten eller att ha ett gemensamt program för dem båda. På hemsidan för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, beskrivs reglerna om nationella mål respektive kommunala handlingsprogram på följande sätt:

"Reglerna syftar till att säkerställa ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Området inkluderar räddningstjänst, såväl som den enskildes, kommunens och statens ansvar för bland annat brandskydd och viss farlig verksamhet. Här finns även regler om länsstyrelsernas arbete med planer för att hantera översvåmningsrisker.

Kommunen ansvarar för tillsyn inom kommunens område och länsstyrelsen inom länet. Den centrala tillsynen utövas av MSB."

"Handlingsprogrammet är också en redovisning för medborgarna av kommunens ambitionsnivå vad gäller skydd mot olyckor och ett underlag för statens tillsyn av kommunen."

Handlingsprogrammen och arbetet med dessa ska ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring. Handlingsprogrammen är kommunens styrdokument för arbetet med skydd mot olyckor. De är tänkta att ge goda möjligheter för kommunerna att tydliggöra den politiska viljan när det gäller olycksförebyggande och skadebegränsande arbete samt att bedriva effektiv räddningstjänst. Arbetet med handlingsprogrammen förutsätter en bred samverkan inom kommunen som organisation, men också med lokala organisationer och näringsliv samt statliga myndigheter. Syftet är att samordna olycksförebyggande-, skadebegränsande- och skadeavhjälpande verksamhet och åstadkomma en samsyn i fråga om säkerhet och trygghet i kommunen. MSB nämner slutligen på sin hemsida angående handlingsprogrammen att:

"Det är viktigt att arbetet engagerar såväl politiker som tjänstemän."

Iakttagelser och bedömningar

Fungerar direktionens styrning på ett sätt som bidrar till uppfyllande av de nationella målen för skadeförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet?

Iakttagelser

Av förbundets Verksamhetsplan 2019¹ framgår att förbundet har tre styrdokument; handlingsprogram, verksamhetsplan och arbetsplan. Handlingsprogrammet sträcker sig över en mandatperiod och innefattar en övergripande riskanalys medan verksamhetsplanen och arbetsplanen uppdateras årligen och innefattar ämnesspecifik riskanalys respektive geografisk riskanalys.

Södertörns brandförsvärsförbund antog den 13 september 2019 (§ 56) ett nytt kommunalt handlingsprogram i enlighet med lagen om skydd mot olyckor, programmet gäller från och med 1 januari 2020. Programmet ersätter tidigare handlingsprogram för programperiod 2016-2019. Programmet omfattar både räddningstjänst och förebyggande verksamhet i förbundets samtliga medlemskommuner och beskriver vilken förmåga som brandförsvärsförbundet har för att genomföra insatser under både fredstid och vid höjd beredskap. Av programmet och av genomförda intervjuer framgår att handlingsprogrammet är utformat för att fungera under en lång tidsperiod men att det ska aktualitetsprövas och antas av förbundsdirektionen vid varje ny mandatperiod.

Krav på handlingsprogrammets innehåll	Området har beaktats
Mål för verksamheten (både för förebyggande och räddningstjänst)	X
De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser (både för förebyggande och räddningstjänst)	X
Hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras	X
Uppgifter om samverkan med andra kommuner och med statliga myndigheter och enskilda	X
Beskrivning av den förmåga och de resurser kommunen har och avser skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser.	X
Uppgifter om hamnar och deras gränser i vatten	X

2

Av handlingsprogrammet³ framgår fyra övergripande inriktningar som på ett övergripande plan ska styra och stödja verksamheten under de kommande fyra åren. Till samtliga övergripande inriktningar redovisas de åtgärder som ska vidtas för att nå respektive inriktning. Förutom de övergripande inriktningarna så består handlingsprogrammet även av en verksamhetsbeskrivning som innefattar före olyckan, under olyckan och efter olyckan. Utöver detta finns även ett avsnitt om hamnområden, vilket är i enlighet med 3 kap. 3 § i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

De fyra övergripande inriktningarna i handlingsprogrammet är enligt följande:

- Alla inom vårt område ska leva i en trygg och säker hemmamiljö avseende brand och andra olyckor
- Vi ska skapa förutsättningar för effektiva räddningsinsatser

¹ Verksamhetsplan 2019, 2018-09-04

² Ur *Vägledning för Kommunala handlingsprogram* utgivet av MSB

³ Kommunalt handlingsprogram, 2019-09-13

- Vi ska vara motståndskraftiga mot störningar
- Vi ska främja en hållbar utveckling

I verksamhetsplan 2019⁴ återfinns mål som är direkt kopplade till inriktningarna i handlingsprogrammet. Dessa består av effektmål och produktionsmål med tillhörande indikatorer och uppföljningsansvarig. De detaljerade målen i verksamhetsplanen ska följas upp årligen.

Vid intervjuer framgår att de nationella målen i princip är oförändrade och att det nya handlingsprogrammet således påminner mycket om den tidigare versionen. Det framkommer även att riskerna är någorlunda statiska och att de därför inte heller har förändrats i någon stor utsträckning. De risker som finns inom Södertörnsområdet är främst trafikolyckor och bränder i bostäder. Av programmet framgår även att climateffekter riskerar leda till en ökad risk för översvämningar, skogsbränder och stormskador samt en förändrad hotbild avseende exempelvis terror och skadegörelse på samhällskritiska funktioner. Vid intervju framkommer att det nya handlingsprogrammet är en förlängning av fjolårets men med vissa förändringar, exempelvis så har programmet kompletterats med avsnitt om robustare samhälle och civilt försvar.

Av intervjuer framgår att det är centralt med kommundialoger inför framtagande av nya handlingsprogram, i processen med nuvarande program genomfördes samtal med förbundets samtliga kommunledningar för att samla in information om kommunernas strategiska utveckling samt enskilda samråd på en mer operativ nivå i respektive medlemskommun. Innan sommaren 2019 gick programmet ut på remiss och remissyttranden har, förutom från några av medlemskommunerna, inkommit från Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Storstockholms brandförsvaret SSBF, Brandkåren Attunda, Trafikverket, Räddningstjänsten Sala-Heby och Länsstyrelsen.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Bedömningen baseras på att ett handlingsprogram med tillhörande riskanalys har upprättats för mandatperioden. Programmet omfattar både skadeförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet. Dokumentet inkluderar de områden som ska behandlas enligt LSO som mål för verksamheten, risker för olyckor, organisering av förebyggande verksamhet samt förmågan att genomföra räddningsinsatser. Programmet kan förtydliga förmågan att genomföra räddningsinsatser med en tydligare koppling till de risker som identifierats. Vidare görs bedömningen att det finns en tydlig styrning utifrån handlingsprogrammet som utgår från de nationella målen och som konkretiseras i verksamhetsplan samt lokala arbetsplaner.

Bedrivs processer vid framtagande av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner på ett tillfredsställande sätt?

lakttagelser

Av protokoll⁵ framgår att handlingsprogrammet är framtaget i enlighet med direktionens uppdrag till brandchefen som beslutades på direktionens möte 2019-02-08, §2. Ett förslag till handlingsprogram och tillika remissversion presenterades vid direktionens möte 2019-04-26, §31. Handlingsprogrammet har skickats ut på remiss till berörda myndigheter och organisationer med sista svarsdatum där totalt tolv myndigheter inkom med yttrande.

Tillsynsplanen upprättas årligen och värderar de risker som finns i kommunerna och utifrån dessa bedömes var tillsynsbesök ska genomföras. Tillsyn genomförs sedan löpande under året.

⁴ Verksamhetsplan 2019, 2018-09-04

⁵ Sammanträdesprotokoll, 2019-09-13

Verksamhetsplanen knyter ihop den mer kortsiktiga verksamhetsstyrningen, som sträcker sig över ett år, till handlingsprogrammets långsiktiga inriktningar och förbundets vision. I verksamhetsplanen beskrivs de fokusområden som gäller under året samt årets mål och prioriterade nyckelaktiviteter. Arbetsplanerna ska baseras på de inriktningar som finns beskrivna i handlingsprogrammet och de tillhörande effekt- och produktionsmål som finns i verksamhetsplanen. Varje produktionsled bryter ner verksamhetsplanens mål till konkreta produktionsmål och anger dem i arbetsplanerna. Till varje effektmål finns en indikator och till varje produktionsmål anges en indikator samt ansvar för uppföljning. Målen är tydligt formulerade och till övervägande del mätbara och uppföljningsbara (se exempel nedanför).

Mål	Indikator
Effektmål: Brandskyddet i verksamheter och byggnader ska successivt förbättras.	Minskad andel bränder som spridit sig utanför startbrandcellen vid räddningstjänstens ankomst (gäller både brand- och rökspridning).
Produktionsmål: Vi genomför tillsyner enligt fastställd tillsynsplan.	Uppföljning av tillsynsproduktionen i jämförelse med tillsynsplanen. Uppföljningsansvarig: Samordnare tillsyn

Enskilda undantag finns som exempelvis produktionsmålet *Vi ska vara drivande i regionens planering för det civila försvaret*. Som mäts genom indikator *Vara en aktiv aktör i Samverkan Stockholmsregionen* vilket kan vara svårt att följa upp.⁶

Vilka som varit delaktiga i processen med att ta fram handlingsprogram och planer har under åren varierat. Av intervjuer framgår att förbundet nyligen anställt en ny verksamhetsstrateg som kommer ha ett övergripande ansvar för denna typ av arbetsuppgifter. Tjänsten kommer även att omfatta en långsiktig planering då medlemskommunerna befinner sig i en expansiv fas och det kommer att bli viktigt att beräkna och prognostisera behovet av räddningstjänstens verksamheter i takt med att områden växer och kommunmedlemmarna blir fler. De övergripande målen i handlingsprogrammet har minskat från sex till fyra. Det övergripande målet om hållbarhet har även adderats samt ett ökat fokus på civilt försvar utifrån att SKR och MSB slutit ett avtal om kommuners, landstings och regioners arbete med civilt försvar. Vidare framhålls att en förankringsprocess är viktig för upprättandet av handlingsprogrammet. Innan programmet antas av förbundet har facken, medlemskommuner, produktionsledning och staben fått möjlighet att ta del och inkomma med synpunkter. För att ytterligare förankra handlingsprogrammet inom direktionen gjordes en avstämning avseende programmet även vid direktionssammanträdet den 15 mars 2019 genom en muntlig framställning.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Bedömningen baseras på att det finns en tydlig målstyrning från handlingsprogrammet där målen konkretiseras i verksamhetsplan genom effektmål och produktionsmål med en tydlig koppling till handlingsprogrammets mål. Målen avser både det förebyggande arbetet och räddningstjänsten och är till övervägande del mätbara och uppföljningsbara med tillhörande indikatorer. Det finns även angivet uppföljningsansvarig för produktionsmålen vilket förtydligar roll och ansvar för verkställande och uppföljning. En ny tjänst i form av verksamhetsstrateg har tillsatts i syfte att utveckla verksamhetsstyrning, omvärldsbevakning och planering för framtida utmaningar.

⁶ Verksamhetsplan 2019, 2018-09-04

Fungerar samverkan med medlemskommunernas förvaltningar i de frågor räddningstjänsten har att bevaka?

lakttagelser

Södertörns brandförsvarsförbund är ett kommunalförbund med ansvar för räddningstjänsten i följande kommuner: Botkyrka, Ekerö, Haninge, Huddinge, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö. Förbundet har 21 brandstationer fördelat på nio heltidsstationer, tre deltidstationer och nio brandvårn.

I Handlingsprogrammet⁷ redovisas kortfattat vilka befintliga avtal och överenskommelser som finns. Det framgår även att förbundet vid händelser som har betydande påverkan på samhället kontakter berörd part, vilket ofta är en kommun. Syftet med detta beskrivs vara att bistå med information om händelsen och för att aktivera viktiga delar för fortsatt effektiv hantering genom hela händelsen.

Enligt intervjuer är det viktigt att vid framtagandet av handlingsprogrammet ha en dialog med medlemskommunerna för att diskutera lägesbilden, framtida utmaningar och risker i respektive kommun. Samverkan kan i dagsläget utvecklas på flera plan där förbundet inte alltid finns med i medlemskommunernas tillväxtplanering och trygghetsarbete, exempelvis finns förbundet endast med som remissinstans vid översiktsplanering. Det vore önskvärt med fler etablerade forum och kontakter på strategisk nivå för en förbättrad samverkan annars kommer förbundets bedömningar in för sent och möjligheter till påverkan minskar.

Vidare framgår att samverkan med medlemskommunerna varierar. Den samverkan som funnits har främst inneburit dialog kring ekonomi och budget, och inte kopplat till mer verksamhetsmässiga frågor. Det finns förbättringsförslag kopplat till den framtida samverkan, vid intervju framkommer att en modell bestående av inledande möten med medlemskommunerna vid varje ny mandatperiod och avstämningmöten under andra halvan av mandatperioden är något som vore önskvärt. Där emellan skulle även samverkansmodellen kompletteras med kontakter med kommundirektörsgrupperna och den politiska ledningen. Enligt intervjuer måste arbetet utvecklas med att förbundet tillsammans med medlemskommuner arbetar för en långsiktig samhällsutveckling där en viktig fråga är hur räddningstjänstens verksamhet ska utvecklas i takt med medlemskommunernas expansion. Det finns ett behov av rutiner för samverkan på den strategiska nivån och enligt intervjuer finns ett förslag på förbundets roll och kostnader för tilläggstjänster.

För andra förvaltningar på operativ nivå varierar samverkan mellan kommunerna. Samhälls- och byggnadsförvaltningar sker mest kontakt med generellt men även socialförvaltningar. För socialförvaltningar skulle exempelvis utbildningar i risker och riskbeteenden kunna hållas. Samverkan på operativ nivå beskriv dock som mer formaliserat än på strategisk nivå.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Bedömningen baseras på att det finns olika former för samverkan både på strategisk och operativ nivå. Det varierar dock i hur pass väl samverkan fungerar där de intervjuade beskriver det som ett utvecklingsområde. Vi anser att förbundet bör ta fram en struktur för hur samverkan ska fungera både på strategisk och operativ nivå. Strukturen kan inkludera områden som syfte, mål, roller och ansvar samt uppföljning. Enligt intervjuer ska det finnas ett förslag på hur förbundets roll ska se ut och vilka tjänster som ingår i finansieringen av förbundet.

⁷ Kommunalt handlingsprogram, 2019-09-13

Utnyttjas hela räddningstjänstens organisation på ett sätt som bidrar till en effektiv verksamhet?

Iakttagelser

En effektiv organisation kan innefatta flera olika aspekter, inom detta kontrollområde fokuserar denna granskningsrapport på förbundets ekonomiska situation.

Södertörns brandförsvärsförbund gjorde ett resultat på -3 940 tkr år 2018, jämfört med 502 tkr år 2017. På direktionens sammanträde 2019-09-13 redovisas ett resultat efter 7 månader är - 2,4 Mkr, vilket är 650 tkr sämre än budget för perioden. Av årsredovisningen beskrivs att intäkterna för verksamheten var något lägre än budgeterat och personalkostnaderna något högre år 2018. Vid intervjuer framgår att det finns svårigheter att nå en budget i balans med anledning av att förbundet inte fått täckning för övriga kostnader från medlemskommunerna på flera år. Det framkommer att förbundet tidigare har hanterat detta genom att undvika att rekrytera ny personal när någon har avslutat sin tjänst, men att denna hantering inte längre fungerar med anledning av att en stor andel av styrkeledare och brandmän inom kort kommer att gå i pension. För att säkerställa en stabil organisation har förbundet nu anställt fler personer vilket genererar högre kostnader, detta är dock något som ses som väsentligt för att säkerställa att bemanningsplanen följs och eftersom den nya personalen måste utbildas under tiden som de gamla är kvar. Denna övertalighet genererar en belastning i budget.

I övrigt framgår att verksamheten behöver ha ett större fokus på intäkter, exempel på detta är tillsynsverksamheten och restvärdesräddning. Verksamheten behöver, enligt intervjuade, optimeras utifrån nya ekonomiska förutsättningar och för att möjliggöra en bättre ekonomisk situation. Det krävs även en förståelse inom organisationen om vad som ingår i de medel som tillhandahålls från kommunerna och vad som genererar övriga intäkter.

Brandskyddskontroll (rengöring av fasta förbränningsanordningar) anges i handlingsprogrammet som en del av verksamhetens förebyggande arbete och är något som enligt LSO ska genomföras. Förbundet har avtal med underentreprenörer som utför tjänsten och det framgår att det sker regelbunden kontroll av att underentreprenörerna utför sitt uppdrag på ett korrekt och effektivt sätt och följer antagna riktlinjer. Vid intervjuer framgår dock att sotningen/brandskyddskontrollen gick kraftigt minus under år 2018, detta har åtgärdats genom en översyn av taxor och avtal. Översynen resulterade i ändrade taxor som innebär ökade intäkter för förbundet och möjliggör lägre kostnader för de externa kontrollanterna. Enligt information från förbundet så innebär detta ett lägre risktagande då intäkter och kostnader nu har ett direkt samband. Förändring av taxa behandlades och beslutades vid direktionens sammanträde 2018-10-12 §68, den nya taxan började gälla 2019-01-01.

Av intervjuer framgår att det finns potential i att öka debiteringsgraden för förbundet och stärka intäkterna. Det kan vara svårt för anställda att veta vilka delar av arbetet som ingår i finansieringen av förbundet och vilka delar som ska debiteras. Antalet tillsyner som gjorts under de senaste åren har heller inte varit förenligt med målsättningen vilket haft en negativ inverkan på budgetutfallet. Under år 2018 var exempelvis antalet planerade tillsyner 822 stycken varav 646 tillsyner genomfördes (78,6%). Samma tendenser syns under år 2017 där antalet planerade tillsyner var 924 stycken varav 573 genomfördes (62,0%). Vissa åtgärder i form av omstruktureringar har gjorts för att säkerställa att målsatt volym av tillsyner uppfylls. Ett arbete har genomförts för att stärka redovisningen och förbättra redovisningsrutinerna vilket gjort det lättare att analysera och få en överblick av kostnadsvariationer mellan enheterna. Det kommer att ske förändringar i uppföljningen där kostnaderna analyseras djupare med genomgående ökad dialog om siffrorna och kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.

På direktionens sammanträde, 2019-09-13, antogs följande förslag om att vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans 2020:

- Säkra intäkter inom verksamhetsområdena tillsyn och restvärdesräddning
- Aktiv personalplanering
- Avveckling av förbundets beredskapsstyrka
- Reducering av bemanningen på station Sorunda med en (1) brandman

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Bedömningen baseras på att förbundet har ett negativt resultat för 2018 samtidigt som vi kan konstatera att orsaker till avvikelser identifierats. Ett antal åtgärder har även vidtagits för att få en budget i balans som ökade taxor, personalplanering och reducering av bemanning. Ett arbete för att förbättra redovisningen i budgetarbetet har genomförts vilket underlättat att få en mer detaljerad bild av kostnadsläget samtidigt som arbetet kan utvecklas genom tydliga rutiner och förstärkt koppling och förståelse för verksamhetens kostnader. Arbetet för att öka intäkterna i form av debitering av tjänster som inte omfattas av medlemskommunernas finansiering kan även förbättras genom exempelvis informationsinsatser och skärpta rutiner.

Vilken återrapportering av verksamheten får direktionen?

Iakttagelser

Enligt nuvarande handlingsprogram 2016-2019 framgår att uppföljning av verksamheten görs kortfattat månadsvis och mer kvalitativt vid tertialuppföljningen. Tertialuppföljningen redovisas även för direktionen. Av programmet framgår inte mer specifikt vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska göras. Enligt verksamhetsplanen för 2019 framgår att förbundets uppföljning i huvudsak består av två delar:

1. Löpande verksamhetsuppföljning med uppföljning av effekt- och produktionsmål. Den löpande verksamhetsuppföljningen ska ske vid varje tertial och ska rapporteras till direktionen.
2. Kvalitetskontroll i form av stickprov inom ett antal delområden både avseende administrativa rutiner och kärnverksamhet.

Vid en protokollsgenomgång av perioden september 2018 till september 2019 går att konstatera att direktionen får återrapportering av verksamheten vid samtliga ordinarie sammanträden. Detta framgår ofta i form av informationspunkten "Brandchefen informerar". I övrigt lämnas även information kring uppföljning och pågående arbete, exempelvis kopplat till kommundialoger och styrning och planering.

Enligt aktuell förbundsordning⁸ ska budgetuppföljning ske minst tre gånger per år. Enligt genomförd protokollsgenomgång går att konstatera att budgetuppföljning har lämnats fem gånger under perioden september 2018-september 2019, utöver detta har även tertialredovisning, delårsbokslut och årsbokslut behandlats på direktionens sammanträden under det gångna året. Vid budgetuppföljning anges resultat för perioden, prognos för helåret samt förklaringar till eventuella avvikelser. Enligt intervjuer framgår att det är den senast tillgängliga månaden som redovisas vid budgetuppföljningar, vilket kan generera lång eftersläpning och är något som kan upplevas som problematiskt.

⁸ Förbundsordning 2009-11-26 § 190

Enligt reglementet⁹ så ska en ärendebalanslista upprättas till direktionssammanträdet i februari varje år, detta är inte något som går att urskilja från genomförd protokollsgenomgång. Enligt uppgift från förbundet sker istället en löpande genomgång av de uppdrag som inkommit till förbundet från direktionen. Direktionen ska, enligt förbundsordningen, även expediera en kopia av varje sammanträdesprotokoll till förbundsmedlemmarnas kommunstyrelser, detta är inte något som framgår av protokollen men som enligt uppgift genomförs efter varje sammanträde då protokoll samt anslag om justering skickas till medlemskommunerna. Av intervjuer framgår att anslag om justering även anslås på respektive medlemskommuns anslagstavla. Denna rutin kvarstår men numera finns hänvisning i anslaget till förbundets digitala anslagstavla istället för pappersformatet på station Lindvreten.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Av genomförd granskning kan vi konstatera att direktionen får en löpande återrapportering av verksamheten, detta i form av kontinuerliga budgetuppföljningar, tertialredovisning och informationspunkter. Den återrapportering som sker är i enlighet med antagna styrdokument. Direktionen bör se över återrapporteringsformerna så de stämmer överens med gällande reglemente.

Vi ser positivt på att budgetuppföljningen redovisar budget, bokfört värde och prognos för 2019. Vi bedömer att detta ger direktionen en tydligare bild av förbundets ekonomiska läge.

Visar förbundets uppföljning av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner huruvida avsedda resultat uppnåtts?

I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från verksamheten?

lakttagelser

Som nämnts under tidigare kontrollfrågor så består förbundets uppföljning i huvudsak av den löpande verksamhetsuppföljningen innehållandes uppföljning av effekt- och produktionsmål. Den löpande verksamhetsuppföljningen sker varje tertial och är i form av tertial 1, delårsbokslut och årsbokslut. Av tillsynsplanen framgår även att kvantitativ uppföljning av förbundets tillsynsarbete ska redovisas för direktionen vid varje tertial, den kvalitativa uppföljningen presenteras istället på samarbetsytan för tillsyn.

I förbundets årsredovisning för 2018 redovisas uppföljning av förbundets mål samt uppföljning av det gångna årets insatser och statistik. Insatser och statistik presenteras utifrån en indelning av olika händelsetyper inom olyckor, händelser utan risk för skada, övriga uppdrag samt tillsyner. Det lämnas även övrig statistik så som antal insatser per kommun och personalstatistik. När det gäller den statistik som presenteras så sträcker sig denna från år 2014 till år 2018, vilket möjliggör en jämförelse över tid. Även i delårsrapporteringen presenteras statistik, där anges antal insatser i medlemskommunerna, antal händelser i medlemskommunerna samt personalredovisning.

I årsredovisningen 2018¹⁰ lämnas en sammanfattande bedömning av den måluppfyllelse och effekt som förbundet uppnått utifrån den verksamhet som bedrivits under året. Det framgår att verksamheten styrs av den årliga verksamhetsplanen som i sin tur är baserad på de sex inriktningar som fastställts i handlingsprogrammet 2016-2019. Även i delårsrapporten, 2019-08-31, redovisas för-

⁹ Reglemente, 2004-07-01

¹⁰ Årsredovisning 2018, odaterad

bundets måluppfyllelse och där anges att de verksamhetsmässiga målen för förbundet i stort sett är uppfyllda för år 2019. Av redovisningen i delårsrapporten görs inte någon avstämning mot de effektmål och produktionsmål som finns i verksamhetsplanen, istället beskrivs i löptext vad som har gjorts under året. Inte heller i årsredovisningen görs en avstämning mot effektmål och produktionsmål och dess indikatorer. Verksamhetsuppföljningen som presenteras för direktionen för tertial 1 innehåller inte någon ytterligare information än budgetuppföljning.

Vid intervjuer framgår att diskussion har förts gällande effekt och prestation och att det finns svårigheter att mäta effekter av det som förbundet gör. Prestationsmålen, dvs att förbundet ska genomföra ett visst antal hembesök är oproblematiskt att redovisa, däremot poängteras att det är svårare att uttala sig kring vilka effekter hembesöken faktiskt har genererat. Det finns ett behov av att i större utsträckning redovisa effektmålen för direktionen. Som ett led i detta har förbundet nyligen anställt en verksamhetsstrateg som kommer ta ett helhetsgrepp och ansvar inom dessa frågor.

Av delårsrapporten framgår att det ekonomiska utfallet för perioden januari – augusti 2019 visar på ett underskott på -657 tkr. För att åtgärda detta anges att förbundet arbetar med att förbättra debiteringsgraden av tillsyner och restvärdesräddning genom att lägga mer fokus och avsätta resurser på dessa frågor. Detta är även något som framkommer vid intervjuer där vikten av att öka debiteringsgraden betonas. Det framgår även att förbundet framöver kommer att arbeta mycket med att följa upp verksamheterna och skapa tydliga rutiner kring detta. När det gäller tillsyner så framkommer av statistiken i årsredovisningen att förbundet under år 2018 utförde 78,6 procent av planerade tillsyner, vilket är en förbättring från 2017 där andelen utförda tillsyner redovisades till 62,0 procent.

Vid intervju framgår att det pågår ett arbete med att förbättra uppföljning av verksamhet och ekonomi och att det finns ett behov av mer djupgående uppföljningar. Något som har saknats har varit en sammankoppling mellan uppföljning, verksamhetsmål och budgetarbete. Förhoppningen är att den nya verksamhetsstrategen kommer att samarbeta med ekonomifunktionen för att möjliggöra och förbättra detta. Vid intervjuer framkommer även att förbundets ekonomichef har möten med de inom förbundet som ansvarar för stora budgetposter, detta för att förbättra möjligheten till uppföljning av ekonomin.

Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Av redovisningen i årsredovisningen framgår en koppling mellan verksamhetsplan och handlingsprogrammet. Den statistik som presenteras i årsredovisningen sträcker sig mellan åren 2014-2018, vilket vi ser som positivt då det möjliggör en överblick och jämförelse mellan de olika åren och förbundets insatser. Genom denna redovisning lämnas även möjlighet att identifiera förbundets utveckling över tid vilket kan bidra med viktig fakta som kan användas som underlag till riskbild, prioriteringar och beslut.

För att fortsätta utveckla förbundets arbete med mål och dess effekter så ser vi positivt på att en verksamhetsstrateg har anställts. I det kommande arbetet ser vi det som centralt att någon tar ett helhetsgrepp om frågorna. I både delårsrapport och årsredovisning konstaterar vi en avsaknad av förtydligande av effektmål och produktionsmål och dess indikatorer, något som skulle kunna göra det enklare att se och bedöma förbundets måluppfyllelse.

Revisionell bedömning

Revisionsfråga för denna granskning var om direktionen bedriver en ändamålsenlig verksamhet. Utifrån genomförd granskning gör vi följande bedömning:

Direktionen bedriver en delvis ändamålsenlig verksamhet.

Vi kan konstatera att direktionens styrning fungerar på ett sätt som bidrar till uppfyllande av de nationella målen för skadeförebyggande och skadeavhjälpare verksamhet samt att det finns ändamålsenliga processer för framtagande av direktionens mål och handlingsprogram. Direktionen delges löpande åiterrapportering från verksamheten i form av budgetuppföljningar, ekonomiska rapporter samt information från brandchefen.

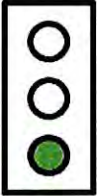
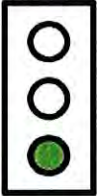

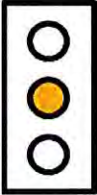

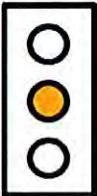
De brister vi kunnat konstatera under granskningen har varit kopplat till samverkan med medlemskommunerna där det finns behov av ytterligare samverkan med en tydligare struktur samt uppföljning och rapportering av direktionens olika mål. Utöver detta så finns det även behov i organisationen av att utveckla budgetarbetet samt tydliggöra rutiner och förståelsen för verksamhetens kostnader.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att förbundet tar fram en struktur för hur samverkan med medlemskommunerna ska se ut på en strategisk och operativ nivå.
- Att fortsätta arbetet med att anpassa och effektivisera organisationen exempelvis genom översynen av att öka förbundets intäkter och förbättra kunskapen om vilka tjänster som omfattas av förbundets finansiering.
- Att förtydliga rapporteringen av måluppfyllelse med redovisning av effektmål och produktionsmål samt dess indikatorer.
- Att fortsätta arbetet med att utveckla förbundets uppföljningar och hur dessa ska redovisas för direktionen.
- Tillse att åiterrapporteringsformerna stämmer överens med gällande reglemente.

Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Fungerar direktionens styrning på ett sätt som bidrar till uppfyllande av de nationella målen för skadeförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet?	Uppfyllt	
Bedrivs processer vid framtagande av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner på ett tillfredsställande sätt?	Uppfyllt	
Fungerar samverkan med medlemskommunernas förvaltningar i de frågor räddningstjänsten har att bevaka?	Delvis uppfyllt	
Utnyttjas hela räddningstjänstens organisation på ett sätt som bidrar till en effektiv verksamhet?	Delvis uppfyllt	
Vilken återrapportering av verksamheten får direktionen?	Uppfyllt	
Visar förbundets uppföljning av mål, handlingsprogram, särskilda projekt och tillsynsplaner huruvida avsedda resultat uppnåtts? I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från verksamheten?	Delvis uppfyllt	

2019-12-16

Richard Moëll Vahul

Kim Ivarsson

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av [Södertörns brandförsvarsförbund] enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [2019-05-22]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.