

Till:

Förbundsdirektionen i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund

För kännedom till:

Fullmäktige i Avesta kommun

Fullmäktige i Fagersta kommun

Fullmäktige i Hedemora kommun

Fullmäktige i Norbergs kommun

Granskning av arbetsmiljö och ledarskap

KPMG har av revisorerna i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund fått i uppdrag att genomföra en granskning av förbundets arbetsmiljö och ledarskap. Vår sammanfattande bedömning är att förbundsdirektionen inte har säkerställt ett gott ledarskap där ansvaret för arbetsmiljöfrågorna fullgjorts.

Det saknas ett systematiskt arbetsmiljöarbete inom förbundet och styrande dokument är föråldrade och hänvisar till felaktiga lagar och föreskrifter. Det saknas därtill en fördelning av arbetsmiljöuppgifterna så att ansvar är klargjort och kan upprätthållas. Det har under lång tid funnits kända brister i förbundets arbetsmiljö som i stora delar grundar sig i att medarbetarna upplever allvarliga brister hos räddningschef och vissa avdelningschefer utan att åtgärder vidtagits som lett till förbättringar i arbetsmiljön.

Direktionen har inte i tillräcklig grad hörsammat de synpunkter som medarbetarna har kommit med trots att dessa varit dokumenterade och detaljerade. Vi anser att det är allvarligt att direktionen inte initierat en fördjupad utredning efter de uppgifter som framkommit i medarbetarundersökning och skrivelse från facken. Av de allvarliga misstankar som framkommit och de risker vi ser med brister i den interna styrningen och kontrollen riktar vi skarp kritik till direktionens arbetsutskott. Då inte arbetsutskottets ansvar finns reglerat i förbundsordningen utkrävs till viss del ett ansvar från samtliga direktionens ledamöter.

Uppgifter som framkommit med misstankar om överträdelser avseende beredskap, bisyssla, arbetstider och ersättningar har inte verifierats genom aktgranskning inom ramen för den här granskningen. Av uppgifternas art och det stora antal intervjupersoner som intygar sanningshalten bedömer vi att det finns tillräcklig information för ett skyndsamt agerande där ytterligare fördjupade granskningar genomförs så att ansvar kan utkrävas och åtgärder vidtas.

Revisorerna vill därtill framhålla vikten av att ledare är ett föredöme i verksamheten och genom sitt förhållningssätt skapar en organisationskultur som grundar sig i tillit och förtroende där medarbetare känner sig uppskattade och mår bra.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi förbundsledningen att:

- Göra en genomgång och aktualisering av samtliga styrande dokument och riktlinjer i förbundet.
- Tillsätta en extern utredning för att bedöma om överträdelser skett mot interna riktlinjer eller regelverk i enlighet med de misstankar som väckts i skrivelse från de fackliga.
- Genomföra fördjupad granskning av bisysslor.
- Genomföra fördjupad granskning av HR-relaterade frågor som arbetstider, löner och ersättningar.
- Säkerställa att det finns tillräckliga rutiner för styrning, uppföljning och intern kontroll i förbundet.
- Upprätta och fastställa en arbetsmiljöpolicy och inrätta ett systematiskt arbetsmiljöarbete i enlighet med lagar och föreskrifter.
- Inrätta en formaliserad struktur för att säkerställa medarbetarnas delaktighet och påverkan i enlighet med samverkansavtal och det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Ge ledningsgrupp i uppdrag att i samverkan med de fackliga och personalrepresentanter analysera resultat i medarbetarundersökning och ge förslag till en handlingsplan för att förbättra arbetsmiljön och reda ut det missnöje och de konflikter som finns.
- Tydliggöra ansvar och befogenheter för förbundets chefsnivåer så att funktioner kan ta fullt ansvar och leda sina avdelningar avseende ekonomi, verksamhet och personal.
- Tydliggöra ledningsgruppens roll avseende förbundsgemensamma frågor i förhållande till avdelningarnas delegerade ansvar.
- Revidera förbundsordningen så att det framgår att ett arbetsutskott kan inrättas och erhålla uppgifter från ledningen. Tydliggöra hur detta ansvar ska förhålla sig mellan ledning och arbetsutskott.
- Implementera värdegrunden så att den genomsyrar verksamheten och arbeta en tillitsbaserad kultur i förbundet.

Revisionen begär yttrande över vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av ovanstående, senast 2021-11-21.

För de förtroendevalda revisorerna i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund


Jan-Erik Olhans
Sammankallande för revisionen



Ledarskap och arbetsmiljö

Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund

—
2021-10-21



Innehållsförteckning

Sida 3	Sammanfattning
Sida 4	Bakgrund och syfte
Sida 5	Genomförande och revisionsfrågor
Sida 6	Resultat av granskningen
Sida 7-15	Styrning och ledning
Sida 16-19	Utvärdering och uppföljning
Sida 20-26	Organisatorisk och social arbetsmiljö
Sida 27-28	Värdegrund
Sida 29	Slutsats
Sida 30	Rekommendationer

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att förbundsdirektionen inte har säkerställt ett gott ledarskap där ansvaret för arbetsmiljöfrågorna fullgjorts.

Vi baserar bland annat vår bedömning på följande iakttagelser:

- Det saknas ett systematiskt arbetsmiljöarbete inom förbundet och det har inte skett någon fördelning av arbetsmiljöuppgifterna. Det samverkansavtal som finns efterlevs inte.
- Medarbetarna upplever stora brister i arbetsmiljön vilken uppges aldrig ha varit sämre nu. Det finns en stor uppgivenhet kring hur ledningen tar sitt ansvar avseende förändringsarbete och personalfrämjande åtgärder.
- Det har under lång tid funnits kända brister i förbundets arbetsmiljö som i stora delar grundar sig i att medarbetarna upplever allvarliga brister i ledarskapet. Dessa brister har påtalats i medarbetarundersökningar upprepade gånger samt via de fackliga företrädarna som gjort en skrivelse till direktionen. Direktionen har inte hört sammat de synpunkter som medarbetarna har kommit med trots att dessa varit dokumenterade och detaljerade. Vi anser att det är allvarligt att direktionen inte initierat en fördjupad utredning med tanke på allvarsgraden i vissa uppgifter.
- Det finns tydliggjort i styrande dokument en uppdragsbeskrivning vad gäller krav och ansvar för de två chefsnivåer som är etablerade i förbundet. I beskrivning ingår tydliggörande av ansvar för utveckling och avveckling av chefer. Det finns inte tydliggjort i instruktioner hur förbundets chefer förväntas agera för att ha ett gott ledarskap.
- Värdegrunden är inte implementerad så att den genomsyrar verksamheten. De värderingar och förhållningsätt som anges önskvärda och den beskrivning som görs av kulturen i förbundet skiljer sig stort.
- Styrande dokument inom förbundet är föråldrade och i behov av revidering och anpassning till dagens förutsättningar och regelverk. Därtill saknas i stora delar en uppföljning och kontroll för att säkerställa att det finns en tillräcklig efterlevnad av styrande dokument och regelverk.

Bakgrund och syfte

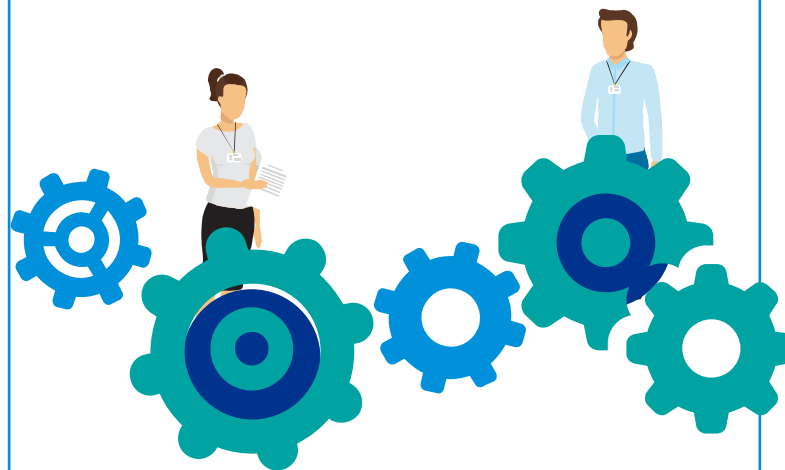
Bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur direktionen har säkerställt att verksamhetens ledare utövar ett gott ledarskap och fullgör sitt ansvar för arbetsmiljöfrågorna.

Revisorerna har uppmärksammats på brister i ledarskapet som har fått fortgå utan att åtgärder vidtagits. I genomförd medarbetarundersökning 2020 finns tydliga signaler om missnöje inom flera områden som påverkar arbetsmiljö, trivsel och engagemang bland de anställda. De beskrivningar som finns tyder på att det med nuvarande ledarskap kan finnas risk att medarbetare slutar sin anställning inom förbundet vilket kan leda till allvarliga konsekvenser för att upprätthålla och utföra räddningstjänstens samhällsviktiga ansvar och uppdrag i arbetet med skydd mot olyckor.

Syfte

Granskningens syfte är att bedöma om direktionen har säkerställt ett gott ledarskap där ansvaret för arbetsmiljöfrågorna fullgörs.



Genomförande

Metod

Granskningen har genomförts genom inledande dokumentstudier och intervjuer med berörda medarbetare, chefer, fackliga företrädare och förtroendevalda.

Rapporten har faktakontrollerats av ett urval av berörda tjänstepersoner och förtroendevalda.

Avgränsning

Granskningen har avsett förbundsdirectionen samt dess utskott och har begränsats till den psykosociala arbetsmiljön.

Revisionskriterier

De revisionskriterier som legat till grund för vår analys, bedömning och slutsatser har i denna granskning utgjorts av:

- Arbetsmiljölagen, AFS 2001:1 och 2015:4
- Arbetsmiljöpolicy och tillhörande dokumentation
- Uppdragsbeskrivning och förväntningar på chefer i förbundet
- Värdegrund

Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Jenny Thörn, kommunal revisor. Granskningen har sedan kvalitetssäkrats av Karin Helin Lindkvist, certifierad kommunal revisor och Magnus Larsson, certifierad kommunal revisor.

Revisionsfrågor

1

Finns en tydliggjord uppdragsbeskrivning över krav och förväntningar på förbundets chefer?

2

Finns en beslutad chefpolicy eller har ett gott ledarskap definierats på annat sätt?

3

Är roller och ansvar avseende utveckling och avveckling av chefer tydliga?

4

På vilka sätt utvärderas ledarskapet och hur används resultatet?

5

Säkerställs att medarbetarnas syn på ledarskapet beaktas i utvärderingar?

6

Har direktionen eller dess arbetsutskott agerat med anledning av de signaler som avgetts i medarbetarundersökningen 2020?

7

Finns en beslutad arbetsmiljöpolicy, rutiner och handlingsplan för ett systematiskt arbete?

8

Följs chefs- och personalomsättning upp årligen som ett sätt att utvärdera arbetsmiljön och arbetsgivarens attraktivitet?

9

Finns etablerade arbetsätt och uppföljning för att säkerställa efterlevnad av beslutad värdegrund?

Resultat av granskningen

Styrning och ledning

Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund är ett kommunalförbund med fyra medlemskommuner. Kommunerna är Avesta, Hedemora, Fagersta och Norberg. Ett reglemente och en förbundsordning tydliggör förbundets ansvar och uppdrag.

Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund har enligt förbundsordningen som gäller från 1 januari 2015 i uppdrag från de fyra medlemskommuner att bedriva räddningstjänst enligt Lag om Skydd mot Olyckor (LSO). I uppdraget ingår även att bedriva den tillsyn som LSO ålägger kommunerna att genomföra.

Vid sidan om förbundsordningen så finns ett reglemente som direktionen själva har fastställt. Senaste revidering är 2006 enligt dokumentet (Direktionen 2006-06-21, § 23).

En förbundsledning är högsta beslutsinstans där ledamöter från medlemskommunerna väljs in proportionerligt efter storlek. Fördelningen innebär att Avesta har tre ledamöter i direktionen medan övriga kommuner har två ledamöter var, totalt nio ledamöter. Det finns även valda ersättare som träder in vid frånvaro.

Ordförandeskapet i direktionen varierar mellan medlemskommunerna och byte sker i samband med ny mandatperiod. Den som är vice ordförande förväntas bli vald som ny ordförande för kommande period.

Ordförande, vice ordförande samt ytterligare två ledamöter utgör direktionens arbetsutskott. Val av arbetsutskottets sammansättning gjordes vid direktionens sammanträde 10 januari 2019.

I förbundsordningen saknas information om huruvida direktionen avser att utse något organ i form av ett utskott. Det finns därigenom inte beskrivet vilken uppgift arbetsutskottet har och utskottets ansvar i förhållande till direktionen. Enligt kommunallagen Lag (1997:550) framgår för kommunalförbund att det i förbundsordningen ska framgå *”förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimsgörning får inrättas”*.

Vi noterar genom protokollsgenomgång att arbetsutskottet bereder ärenden inför direktionens möten och ger förslag till beslut.

I delegationsordningen, beslutad 2003 av direktionen, med senaste revidering 2005, finns en delegation till arbetsutskottet. De ges rätten att anställa räddningschef samt genomföra löneöversynsförhandlingar. Vi noterar genom protokollsgenomgång att arbetsutskottet har beslutat i denna fråga i enlighet med delegationen. Vi noterar dock att ansvaret har delegerats vidare till ordförande och vice ordförande att besluta om förlängning vilket innebär att det inte är de fyra ledamöterna i arbetsutskottet som deltagit i förhandlingar och förlängning.

De senaste åren har direktionen sammanträtt fyra gånger per år och arbetsutskottet lika många gånger då dessa möten sker ungefär en månad innan direktionens sammanträden. Vid direktionens och arbetsutskottets sammanträden deltar förutom de förtroendevalda även räddningschef och administrativ chef. Administrativ chef tjänstgör som direktionens sekreterare enligt beslut av direktionen. Det finns även direktionsbeslut på att facklig representant har närvarorätt vid direktionens sammanträden.

I specifika frågor och ärenden deltar även andra tjänstepersoner från förbundet. Det är dels övriga avdelningschefer, dels personal från kansliet.

Styrning och ledning

I beslutat reglemente framgår direktionens ansvar för personalpolitiken inom SDR:

17 § Direktionen skall övervaka tolkningen och tillämpningen av kollektivavtal, övriga bestämmelser och löne- och anställningsvillkor samt arbetsrättslig lagstiftning

18 § Direktionen skall bevaka behovet av kompetensutveckling för de anställda inom Förbundet och sörja för personalutbildning och personalutveckling.

19 § Direktionen skall verka för en god arbetsmiljö för de anställda inom Förbundet och följa utvecklingen på arbetsmiljöområdet.

20 § Direktionen skall verka för jämställdhet mellan kvinnor och män inom Förbundets organisation och följa utvecklingen på jämställdhetsområdet.

I beslutad delegationsordning framgår hur långtgående delegation ordförande, vice ordförande, räddningschef, 1:e stf räddningschef, 2:e stf räddningschef, tillsynerättare samt skorstensfejarmästare har. Det finns ingen delegation avseende personalfrågor för övriga avdelningschefer eller funktioner.

Utifrån granskningens område noterar vi att följande delegation finns till räddningschef:

- Anställa och entlediga underställd personal.
- RF §§ 18-23 Med bindande verkan för Södra Dalarnas Räddningstjänstförbund genom kollektivavtal reglera frågor rörande förhållandet mellan förbundet som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Utifrån granskningens område noterar vi att följande delegation finns till 1:e stf räddningschef och 2:e stf räddningschef:

- Anställa och entlediga underställd personal.

Det finns en beslutad instruktion för chefsroller som fastställdes i direktionen 12 juni 2003 § 40. I den framgår att det finns två chefsnivåer i förbundet, räddningschef och avdelningschef. Instruktionen tydliggör därigenom ansvar och uppdrag för dessa nivåer samt vilket stöd chefer har att förvänta sig.

Chefsbefattning innebär enligt instruktionen:

- Egen underställd personal
- Arbetsledande uppgifter
- Delegerat ansvarsområde
- Fastställda befogenheter
- Attesträtt

För att stödja räddningschef/avdelningschef skall förbundet som arbetsgivare:

- Ge stor frihet att inom ramen för politiska beslut och/eller överordnad chef leda förbundets verksamhet
- Erbjuder årliga medarbetarsamtal
- Erbjuder individuellt utvecklingsprogram
- Erbjuder stöd från medlemskommunernas kanslier
- Erbjuder personlig chefsutvecklingsplan inför förestående pensionsavgång eller av annan orsak

Styrning och ledning

Förbundet har ett styrande dokument i form av ett *Handlingsprogram enligt Lag om skydd mot olyckor 2019-2022*. Handlingsprogrammet utgör enligt syftet ett övergripande dokument för SDR och dess medlemskommuner. Det innehåller mål och beskriver hur verksamheten ska genomföras och utvecklas. Av dokumentgranskning kan vi konstatera att handlingsprogrammet beskriver mål och genomförande av det förebyggande arbete samt räddningsarbetet som sker i enlighet med förbundets uppdrag från kommunerna utifrån lagar och regelverk.

Av de förtroendevalda beskrivs i intervjuer att förbundet drivs med god struktur och ordning. Den ekonomiska styrningen fungerar väl och verksamheten håller sig inom budget. Förbundet anses välskött och ha en fungerande ledning där räddningschef och administrativ chef har god kontroll över verksamhetsplanering.

Vid intervjuer med medarbetare framkommer att de inte anser direktionen vara tillräckligt insatta och engagerade i förbundets verksamhet för att se och förstå hur det verkligen fungerar. I medarbetarundersökningarna som genomförts får förtroende för direktionen låga resultat och kommentarer visar att det finns ett svagt förtroende för direktionens förmåga att styra förbundet. I medarbetarundersökningen framkommer även kritik till förbundets tjänstemannaledning, främst riktad mot räddningschef vilket vi redogör för mer ingående i kommande avsnitt.

En ledningsgrupp finns i förbundet som består av räddningschef, tre avdelningschefer och säkerhetsskyddschef. Ledningsgruppen samlas varannan vecka. Det uppges i intervjuer finnas en inställning och kultur i ledningsgruppen som påverkar hur utvecklingsarbete kan genomföras. Det finns enligt uppgift en stor motvilja till att genomföra förändringar i förbundet vilket leder till att förslag eller idéer inte testas utan avfärdas. Ofta är den initiala inställningen att det inte kommer fungera istället för en öppenhet som uppmuntrar till delaktighet och ett engagerat medarbetarskap.

Argumentationen som förs uppges i många fall utgå från hänvisningar till kollektivavtal och allmänna bestämmelser samt att det förslag som ges inte är bra ur arbetsgivarens aspekt utan endast ur arbetstagarnas perspektiv. Medarbetarna upplever missunnsamhet och känsla av att "de inte får ha det för bra". Det upplevs tungrott att göra förändringar och det sker inga insatser som skulle kunna vara personalbefrämjande eller utvecklande i förbundet. Intervjupersoner menar att motargument som framhålls inte är utvärderade och saknar grund då det främst är en ståndpunkt hos enskilda som ska upprätthållas till varje pris. Ofta sker ingen återkoppling eller så saknar återkopplingen förklaring till varför förslaget inte kan genomföras.

Förslag tas oftare emot positivt av enskilda avdelningschefer. Ett flertal exempel ges på när medarbetare har fått godkänt av sin närmaste chef men i efterhand ges en återkoppling att det inte går att genomföra. Detta uppges i intervjuer bero på att räddningschef överprövar avdelningschefernas beslut. Avdelningscheferna tillbakavisar i intervjuer att det är så det fungerar utan framhåller att det i ledningsgruppen finns en bra dialog och diskussioner där beslut fattas gemensamt som alla står bakom. Den bild som ledningsgruppen förmedlar är det ingen av medarbetarna som delar. Det finns tvärt om en mycket tydlig bild av att avdelningschef för räddningsavdelningen, både nuvarande och flera föregångare, inte har fått mandat och förutsättningar att driva avdelningen självständigt och med eget ansvar och att detta lett till att de inte vill vara kvar i förbundet.

Nuvarande avdelningschef beskriver att han stämmer av många frågor med räddningschef för att ta tillvara erfarenhet och kunskap så att rätt beslut tas. Då räddningsavdelningen utgör en stor del av förbundets verksamhet så är det många frågor som går upp till avdelningschef och även vidare till ledningsgruppen.

Styrning och ledning

Räddningschef

Räddningschef är förbundets ledande tjänsteperson och ansvarar för att under förbundsdirektionen utveckla och verkställa politiska mål, riktlinjer och beslut i förbundet. Räddningschef ska säkerställa att direktionen får erforderlig information och beslutsunderlag.

Tillsättande av räddningschef sker genom förordnanden om fyra år vilket omprövas och beslutas senast sex månader innan avtal går ut. Det senaste förordnandet förlängdes av arbetsutskottet 24 maj 2021 för perioden 2022-2025.

Räddningschef är chef för avdelningschefer och för underställd administrativ personal. Räddningschef leder förbundets ledningsgrupp.

Räddningschefs ansvar för verksamheten utifrån granskningsområdet beskrivs i instruktionen för chefsroller:

- Genomföra årliga medarbetarsamtal med avdelningschefer.
- Utforma åtaganden för avdelningschef.
- Ansvara för arbetsmiljö- och jämställdhetsarbetsuppgifter inom förbundet.
- Arbeta aktivt med information och dialog om förbundet och dess verksamhet.
- Utveckla ett förtroendefullt samarbete med personalorganisationerna samt svara för information, förhandlingar och övriga kontakter i rollen som arbetsgivarrepresentant samt leda samverkansgrupp enligt gällande samverkansavtal.

Avdelningschefer

Avdelningschefer tillsätts genom förordnanden om en tid av fyra år. Avdelningschefer finns för räddningsavdelningen, skyddsavdelningen och kansli.

Avdelningschefers ansvar för verksamheten utifrån granskningsområdet beskrivs i instruktionen för chefsroller:

- Vara driftansvarig för avdelningen och chef för underställd personal.
- I handling omsätta förbundets övergripande mål och strategier samt gemensamma regler.
- Ansvara för arbetsmiljö- och jämställdhetsarbetsuppgifter inom avdelningen.
- Genomföra årliga medarbetarsamtal med driftområdesansvariga samt i förekommande fall övrig personal.
- Utforma åtaganden för driftområdesansvarig.
- Ansvara för personalinformation inom avdelningen.
- Utveckla ett förtroendefullt samarbete med personalorganisationerna samt svara för information, förhandlingar och övriga kontakter i rollen som arbetsgivarrepresentant samt delta i samverkansgrupp enligt samverkansavtal.

I samråd med räddningschef

- Ansvara för lönesättning avseende underställd personal
- Genomföra löneöversynförhandlingar avseende underställd personal.

Avdelningschef räddningsavdelningen

Avdelningschef för räddningsavdelningen ansvarar för samtlig personal inom avdelningen vilket innebär ca 135 underställda fördelade på ca 25 medarbetare på heltid samt ca 110 medarbetare på deltid.

Inom räddningsavdelningen finns medarbetare med funktioner som insatsledare, styrkeledare, räddningstjänstpersonal på heltid samt räddningstjänstpersonal i beredskap.

I intervjuer beskrivs rollen som avdelningschef på räddningsavdelningen som omfattande och personalintensiv. Att lösa diverse akuta personalsituationer och hantera så många underställda leder till att ledarskapet är splittrat och det är svårt att räkna till.

Det har varit en relativt stor omsättning av avdelningschefer inom räddningsavdelningen men i intervjuer beskrivs att ingen justering av ansvar eller omfördelning av uppgifter gjorts för att tjänsten ska vara mer hanterbar. Uppdraget som avdelningschef för räddningsavdelningen uppges inte vara så tydligt definierat och det finns en känsla "att alla frågor" hamnar där.

Medarbetare med andra ansvarsroller beskriver att avdelningschefer för räddningsavdelningen har stora ambitioner och engagemang att förändra och utveckla verksamheten när de är nya i sina roller. Det uppges dock ske en förändring i engagemang och inställning efter en tid inom förbundet.

Avdelningschef för räddningsavdelningen uppges sitta i en väldigt svår sits med krav och förväntningar från medarbetarna men även från räddningschef.

I slutskedet av granskningen meddelades att nuvarande avdelningschef valt att säga upp sin anställning i förbundet. Rekrytering av ny avdelningschef för räddningsavdelningen har påbörjats.

Avdelningschef skyddsavdelningen

Det finns sex medarbetare som är underställda avdelningschef. Dessa är uppdelade på extern utbildning och myndighetsutövning. De som har driftområdes- eller funktionsansvar inom skyddsavdelningen deltar även i operativ tjänstgöring.

Avdelningschef och medarbetare inom avdelningen anser att de kan utföra sina uppdrag fritt och utifrån en tydlig prioritering. Regelbundna planeringsmöten hålls för att fördela arbete och ha samtal om de uppdrag som avdelningen ansvarar för.

Styrning och ledning

Avdelningschef kansli

Avdelningschef för kanslifunktionen har två underställda medarbetare. Kansliet fungerar som en stödfunktion för hela förbundet i frågor inom ekonomi, personal och administration.

Arbetsfördelningen innebär att chef har det övergripande ansvaret för budget och uppföljning samt deltar som sekreterare på direktionens och arbetsutskottets möten. En av medarbetarna har ansvar för ekonomi och redovisning och den andra har ett huvudansvar för löner och personaladministration.

En av resurserna på kansliet är därtill utsedd att ansvara för kommunikation och information inom förbundet.

Styrning och ledning

Övriga roller och ansvar i förbundet

Utifrån krav i säkerhetsskyddslagen har SDR tillsatt en säkerhetsskyddschef som tillika är driftsområdesansvarig säkerhet och krisberedskap. Som vi tidigare angett så ingår säkerhetsskyddschef i förbundets ledningsgrupp. Vid sidan om dessa roller finns även roll som insatsledare.

I förbundet finns även ytterligare roller för funktioner i den operativa verksamheten där ett ansvar finns för att leda arbetet vid insatser. De är dock inte formellt chefer. Det är främst insatsledare och styrkeledare vi avser i detta fall.

I förbundets beslutade *Handlingsprogram enligt Lag om skydd mot olyckor 2019-2022* beskrivs att insatsledarens roll är att samordna enskilda enheter samt utöva övergripande operativ ledning.

Av dokument som vi erhållit i granskningen avseende kontaktpersoner med ledaransvar i förbundet fanns vid tiden för intervjuerna sex insatsledare. Ytterligare en insatsledare planerades att tillträda under granskningsperioden.

Insatsledarna tillsätts genom förordnanden på fyra år. Insatsledarna har tilldelade driftsområdesansvar eller arbetar med tillsyn i förbundets myndighetsutövning. De är formellt underställda avdelningschef för det driftsområdesansvar/uppgift som de tilldelats vilket innebär att insatsledarna svarar under olika avdelningschefer.

De driftområden som är tilldelade är i nuläget intern utbildning, myndighetsutövning, fordon och teknik/IT. De två insatsledare som inte har ett tilldelat driftområde deltar i arbetet med myndighetsutövning som tillsyneförrättare. En av insatsledarna är därtill stationsansvarig för räddningsstationen i Hedemora.

Det finns en övergripande beslutad ansvarsprofil för insatsledare. Den är daterad 29 november 2002. I den framgår förutom det operativa ansvaret vid insatser att insatsledare ansvarar för att leda och utveckla driftområden, hålla årliga medarbetarsamtal med underställd personal samt arbetsmiljöansvar enligt separat delegation. Under 2019 reviderades ansvarsprofil för insatsledare på individuell nivå. Ansvarsfördelning över driftområden och tillhörande arbetsuppgifter finns dokumenterat i respektive befattningsförrådande för förbundets insatsledare. I de avtal vi tagit del av framgår ingen delegation av arbetsmiljöuppgifter och ansvar. Däremot har vi erhållit information om det för insatsledare som har personalansvar finns tydliggjort i befattningsförrådanden.

Det framgår i intervjuer att det trots den tydliggjorda ansvarsprofilen i stora delar saknas struktur, krav och förväntningar i vad som ska levereras av insatsledarna. Vidare beskrivs att det inte är mycket som är dokumenterat utan finns i huvudet på var och en. Den uppgift som man fått har beskrivits muntligt av föregångare vilket av flertalet beskrivs ha varit en bra kompetensöverföring.

Intervjupersoner säger att det ser olika ut hur stort handlingsutrymme insatsledarna har för att planera och genomföra sina driftområden. För vissa finns en detaljstyrning där allt ska förankras hos avdelningschef och räddningschef medan andra upplever att de fritt inom givna ramar som budget eller regelverk kan utföra ansvaret. Det är främst inom skyddsavdelningen som arbetet uppges vara fritt.

Styrning och ledning

Övriga roller räddningsavdelningen (forts)

I förbundets beslutade *Handlingsprogram enligt Lag om skydd mot olyckor 2019-2022* så beskrivs att styrkeledarna har i ansvar att leda en enskild enhet bestående av räddningsstyrka eller del av räddningsstyrka.

Av dokument med kontaktpersoner framgår vidare att det finns fem ordinarie styrkeledare och fem ej ordinarie styrkeledare.

Sex av styrkeledarna har tilldelade funktionsansvar. Ansvarerna består av bland annat; personal, fys- och hälsa, rök- och kemskydd, beklädnad, datastöd och räddningsmaterial.

Det uppges i intervjuer ske en introduktion i styrkeledarrollen över ansvar på larm men inte vad som förväntas i ledarskap eller arbetsledning. Styrkeledarna fördelar i olika hög grad arbetsuppgifter som ska utföras rutinmässigt enligt de beskrivningar som finns. De uppger dock att det har funnits behov av tydligare styrning med tanke på att det kommer nya medarbetare oftare med den personalomsättning som finns.

Styrkeledare har efterfrågat vad ledningen förväntar sig då kritik har framkommit att de inte i tillräcklig grad är arbetsgivarens förlängda arm. De anses vara för mycket "en i gänget" med sitt skift. För att råda bot på detta har förslag lagts fram där styrkeledarna ska byta grupp oftare.

I analys av resultatet från medarbetarundersökningen 2020 föreslog samverkansgruppen att en av frågorna som skulle ingå i processgruppernas arbete var "Hur kan vi stötta våra styrkeledare att bli starka chefer och arbetsgivarrepresentanter?". Detta upplevdes som kritik av styrkeledarna men ett tydliggörande gjordes att diskutera vad de hade behov av i sin roll som styrkeledare.

Medarbetare

Enligt förbundets arbetsmiljöplan har personalen skyddsansvar och skyldighet att aktivt medverka till att skapa en god arbetsmiljö samt efterleva givna föreskrifter.

Det finns en personalhandbok som anger regler och rutiner för de anställda. I personalhandboken ges bland annat information kring ledighet, fysisk träning, försäkringar, tjänstefordon, arbetstider mm. Det finns även detaljerade anvisningar över hur lokaler får nyttjas, vad som gäller för sociala medier och telefoner mm.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns tydliggjort i styrande dokument en uppdragsbeskrivning vad gäller krav och ansvar för de två chefsnivåer som är etablerade i förbundet. I beskrivning ingår tydliggörande av ansvar för utveckling och avveckling av chefer samt en generell beskrivning av arbetsmiljöansvar i förbundet och inom avdelningarna. Däremot så finns ingen skriftlig fördelning av arbetsmiljöuppgifterna.

Vår bedömning är att det finns en tydliggjord ansvarsfördelning för insatsledare avseende drift- och funktionsansvar med tillhörande arbetsuppgifter. Ansvar har signerats av respektive insatsledare och bör således vara känt.

Det finns inte tydliggjort i instruktioner hur förbundets chefer förväntas agera för att ha ett gott ledarskap. I utvärdering för löneöversyn finns en bedömning och betygssättning utifrån egenskaper som värdesätts.

Instruktioner över de formella chefsrollerna uppdateras inte regelbundet så det ger möjlighet till att utvärdera och tydliggöra hur chefsroller utifrån dagens förväntningar och förutsättningar beaktas så att förbundet även etablerar ett synsätt och kultur som kan säkra en personalförsörjning på längre sikt.

Det finns därtill uttalade förväntningar på roller utan att ett formellt ledarskap är uttalat, exempelvis för styrkeledare.

Utvärdering och uppföljning

Metoder för utvärdering och uppföljning

Enligt instruktionen för chefsroller så har räddningschef det övergripande ansvaret och avdelningschefer ansvar inom respektive avdelning för att utveckla och förverkliga förbundets övergripande mål och strategier, gemensamma regler, planeringsmodeller samt uppföljnings- och utvärderingsmetoder.

Avdelningscheferna ska säkerställa detta genom samarbete med driftområdesansvariga.

I intervjuer har efterfrågats vilken uppföljning och utvärdering som genomförs i förbundet avseende personalrelaterade frågor. Det som lyfts är främst medarbetarundersökningar. Det framkommer dock synpunkter på dels hur dessa har genomförts dels på hur resultatet hanterats. Bland annat är det inom vissa funktioner så få anställda att de svar som ges riskerar att inte kunna säkerställa anonymitet. Antalet anställda gör också att formuleringar och fritextsvar lätt kan kopplas till person. Då mottagare av alla svar inkl. fritextsvar hamnar hos ledningsgrupp så är inte alla bekväma att uttala sig. Trots detta noterar vi en stor transparens i de kommentarer och kritik som medarbetarundersökningen 2020 visar.

Undersökningarna uppfattas av intervjuade inte leda till några konkreta åtgärder och effekter avseende ledarskap och arbetsmiljö i förbundet då samma problematik lyfts gång på gång i resultatet och har försämrats sedan undersökningen 2017 till 2020.

Medarbetarundersökning 2017

Syftet enligt utvärdering av medarbetarundersökningen 2017 var att ”ta tempen” på organisationen och se hur den fungerar. Resultatet av undersökningen skulle även vara en del i projektarbetet med att revidera handlingsplanen för systematiskt arbetsmiljöarbete.

Totalt hade förbundet 143 anställda vid mättillfället och 104 ifyllda enkäter lämnades in från personalen. Det ger en svarsfrekvens på ca 71 %. I utvärderingen framgår att ”många kommentarer har lämnats och ett stort engagemang har visats från personalen”.

Undersökningen delades in i fem områden och genomgående i resultatet var att medarbetarna var mer nöjda med sina arbetsuppgifter, närmaste kollegor och avdelningschef. Man ansåg att arbetet kändes meningsfullt och de allra flesta svarade att de såg fram emot att gå till arbetet. Möjlighet att påverka och göra sin röst hörd i skiftet/gruppen fick också goda resultat. Stämningen mellan kollegor var god men även mellan den enskilde och den närmsta chefen.

Det som visade lägre resultat var främst riktat mot ledningsgrupp, räddningschef och direktionen. Främst visar resultatet att det upplevdes svårt att få sin röst hörd, att ledningen inte lyssnar och att graden av att kunna påverka därigenom är låg. Förslag och idéer upplevdes inte tas emot på ett bra sätt.

Efter undersökningen tog ledningsgrupp tillsammans med de fackliga organisationerna fram en åtgärdsplan. En aktivitet i dessa var att de fackliga hade regelbundna möten med räddningschef i syfte att stärka förtroendet och komma tillrätta med några av de synpunkter som lämnats i medarbetarundersökningen. Uppföljning av åtgärdsplanen visade att det under en kort tid skedde vissa förbättringar men att dessa inte varade utan en återgång till tidigare läge kom relativt snabbt.

Utvärdering och uppföljning

Medarbetarundersökning 2020

Under våren 2020 genomfördes en medarbetarundersökning i förbundet där samtlig personal gavs möjlighet att svara. Total svarsfrekvens var 55 %. Svarsfrekvensen var fördelad på heltid 91 % och deltid 41 %.

Vid direktionens sammanträde i mars 2021 gav räddningschef information om medarbetarundersökningen vilket även gjorts vid arbetsutskottets möte i februari 2021. Enligt protokollet så har fem processgrupper fått i uppdrag att påbörja ett arbete med frågeställning, förslag och idéer utifrån undersökningens resultat. Utifrån protokollsanteckningarna så finns inga beslut om åtgärder vid sidan om att informationen godkändes.

I medarbetarundersökningen 2020 framkom ett stort antal kommentarer som visade missnöje med förbundets ledning, både gällande direktionen och även ledningsgruppen. Det beskrivs att personalen inte upplever sig hörda på och att förslag och idéer inte tas vara på. Det framgår att det inte sker något strukturerat förbättringsarbete och inte har gjort på många år.

I faktakontrollen av rapporten framkommer att det uppföljningsarbete som genomförts efter de båda medarbetarundersökningarna varit omfattande. Då vissa åtgärder som genomförts i arbetet efter undersökningen 2017 inte gått genomslag valdes ett nytt arbetssätt med processgrupper efter undersökningen 2020 för att få en större delaktighet i efterarbetet.

I kommentarer som lämnats i undersökningen beskrivs att stämningen aldrig varit sämre i förbundet. Att många har slutat och de som svarat ser en risk med att fler kommer att sluta då förbundets ledningsgrupp inte tar problemen på allvar gällande arbetsmiljö, trivsel och personalomsättning. Inom skiften är det mer positiv stämning även om missnöjet även smittar i de samtal som sker inom grupperna. Det har enligt kommentarerna skett en viss förbättring i stämning mellan heltid/deltid och mellan skiften.

Framst riktas kritik mot räddningschef där det framkommer en bild av att dennes ledarskap i hög grad påverkar arbetsmiljön i förbundet samt avdelningschefernas förutsättningar att leda sina avdelningar.

Vidare framkommer ett antal allvarliga anklagelser där misstankar lyfts om räddningschef har ett osunt agerande utifrån sin roll som förbundschef och i förhållande till interna regelverk och lagar. Även bemötandet anses ligga långt från beslutad värdegrund och en förväntan att högste chef ska vara ett föredöme i organisationen.

Det som framkommit med åsikter kring räddningschefens ledarskap och förehavanden har varit föremål för diskussioner och samtal mellan arbetsutskottet och räddningschef men inte ansetts utgöra grund för några större åtgärder eller utredningar.

I enlighet med informationen som gavs till AU och direktionen tillsatte ledningsgruppen interna processgrupper för att ta fram förbättringsåtgärder kring de brister som framkommit i medarbetarundersökningen 2020.

Styrkeledarna fick ansvar att genomföra diskussioner i sina grupper för att ge förslag till förbättringsåtgärder utifrån ett antal områden. Intervjupersoner beskriver att det inte skedde någon förankring av arbetssätt eller för uppdraget att vara processledare för arbetet. En dag fanns en mapp på bordet med frågeställningar som skulle besvaras av de olika grupperna. I faktakontrollen av rapporten beskrivs att beslut om arbetssätt togs i samverkansgruppen där företrädare för de fackliga organisationerna ingår.

Processgruppernas förslag skulle senare återkopplas till samverkansgruppen. De samlade svaren från processgrupperna har inte återkopplats till medarbetarna vid tiden för granskningen.

Utvärdering och uppföljning

Utvecklingssamtal

I instruktionen för chefsroller framgår att arbetsgivaren ska erbjuda årliga medarbetarsamtal och individuell utvecklingsplan för räddningschef samt avdelningschefer. Det framgår vidare att räddningschef ska ha utvecklingssamtal med avdelningschefer och avdelningschefer ska ha utvecklingssamtal med underställda inom respektive avdelning.

I personalhandboken framgår att utvecklingssamtal ska genomföras årligen för samtlig personal.

Direktionens ordförande uppger i intervju att årliga utvecklingssamtal hålls med räddningschef. I intervjuer framkommer att insatsledarna haft årliga utvecklingssamtal med närmaste avdelningschef.

Insatsledarna och administrativ personal har individuell lönesättning och i utvärderingen inför löneöversyn finns en blankett för bedömning av ett antal parametrar inom angivna områden. Utvärderingen anses dock ha liten koppling till det faktiska lönepåslaget och upplevs bedömas godtyckligt i flera avseenden där helt andra faktorer spelar in över hur löneutvecklingen blir i verkligheten.

I intervjuer beskrivs att det inte är helt klart hur ansvaret för att genomföra utvecklingssamtal ser ut. Det uppfattas inte vara något krav som följs upp då flertalet intervjupersoner inte haft utvecklingssamtal på många år. Det uppges till stor del vara en individfråga om utvecklingssamtal genomförs eller inte.

Styrkeledarna genomför utvecklingssamtal gruppvis men även här kan vi konstatera att det är olika hur detta genomförs och med vilken frekvens. En ny blankett för utvecklingssamtal har tagits fram av en av styrkeledarna då den befintliga inte ansågs fokusera på rätt saker.

Bedömning

Vår bedömning är att ledarskapet utvärderas i form av medarbetarundersökningar som genomförs med en viss regelbundenhet. Vi anser däremot att resultatet från dessa inte i tillräcklig grad används. Vissa insatser har påbörjats men dessa insatser har varken fullföljts eller utvärderats för att säkerställa att det gett effekt för att komma tillrätta med de synpunkter som avgetts i undersökningarna.

Undersökningens resultat redovisades först ett år efter genomförandet för direktionen trots att allvarliga uppgifter framkommit. Även insats med processgrupper påbörjades året efter undersökning genomfördes vilket indikerar att dessa frågor inte prioriteras tillräckligt högt i förbundet.

Det har under lång tid funnits kända brister i förbundets arbetsmiljö som i stora delar grundar sig i att medarbetarna upplever allvarliga brister i ledarskapet hos räddningschef och till viss del avdelningschefer. Då missnöjet och bristerna gäller förbundschef är det direktionens ansvar att vidta åtgärder utifrån arbetsmiljölagen och de föreskrifter som förbundet har att efterleva.

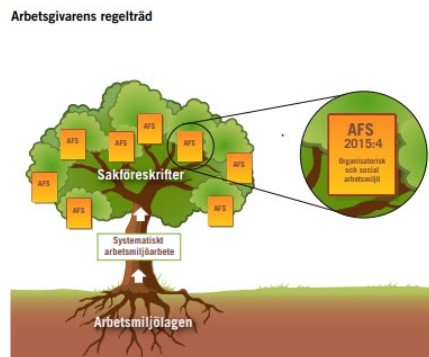
Vår bedömning är att direktionen inte har hörsammat de synpunkter som medarbetarna har kommit med trots att dessa varit dokumenterade och detaljerade. Vi anser att det är allvarligt att direktionen inte initierat en fördjupad utredning efter de uppgifter som framkommit i medarbetarundersökning och skrivelse från facken. Vi anser inte att åtgärden att kontrollera uppgifterna med berörd person är tillräckligt med tanke på allvarsgraden i vissa uppgifter.

Organisatorisk och social arbetsmiljö

Alla verksamheter har ett ansvar att ha ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2001:1 finns en framtagen vägledning där det framgår att arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön och ska se till att arbetsmiljöarbetet ingår naturligt i verksamheten. Det mesta som görs på arbetsplatsen har betydelse för arbetsmiljön.

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete handlar bland annat om att:

- skapa ordning och reda
- organisera arbetsmiljöarbetet
- låta alla få komma till tals och bli överens om vad som ska gälla
- undersöka arbetsförhållandena
- bedöma risker
- vidta åtgärder
- följa upp ifall det bidragit till en förbättrad arbetsmiljö eller inte



I föreskriften för systematiskt arbetsmiljöarbete finns i §5 regler om arbetsmiljöpolicy, kunskaper och hur arbetsgivaren regelbundet ska undersöka och bedöma vilka risker som kan förekomma i verksamheten. Där finns det också regler om att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att komma till rätta med riskerna.

Beroende av hur komplex verksamhet som bedrivs så har arbetsgivare olika många föreskrifter att beakta i sitt systematiska arbetsmiljöarbete. Avgränsning för denna granskning är den organisatoriska och sociala arbetsmiljön vilket regleras i AFS 2015:4.

Den organisatoriska arbetsmiljön är resultatet av hur arbetet ordnas, styrs, kommuniceras och hur beslut fattas. Den sociala arbetsmiljön är hur vi samspelar med och påverkas av de personer som finns runt omkring oss, till exempel medarbetare och chefer.

Det finns inom förbundet en beslutad arbetsmiljöplan där policy ingår. Den är daterad 20 september 2000. De övergripande mål som finns i planen avser åren 2001-2002. Då policyn och planen är föråldrad så finns inte hänvisning till nu gällande lagar och regler för arbetsmiljöarbetet. Därigenom så finns inte heller något dokumenterat i förteckningen över tillämpliga föreskrifter något om organisatorisk eller social arbetsmiljö vilken trädde ikraft 31 mars 2016. I årsredovisning 2020 framgår att en arbetsmiljöplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska upprättas. Målet är att det systematiska arbetsmiljöarbetet ska involvera hela organisationen.

Organisatorisk och social arbetsmiljö

Ansvar för arbetsmiljön regleras i planen där det framgår att arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön enligt arbetsmiljölagen. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Ansvar utgår från förbundschef och delegeras vidare till chefer med personalansvar.

Utifrån beskrivning av ansvar i arbetsmiljöplanen gör vi tolkningen att arbetsmiljöansvaret i förbundet finns hos räddningschef och avdelningschefer då dessa är de enda funktionerna med underställd personal. I de fall det finns brister i arbetsmiljön som rör högsta tjänsteperson eller där denna inte fullgör sitt ansvar så är det direktionen som har arbetsgivaransvaret och det juridiska ansvaret för arbetsmiljön.

Personalen har skyddsansvar och skyldighet att aktivt medverka till att skapa en god arbetsmiljö samt efterleva givna föreskrifter. Av planen framgår att en fördelning av arbetsuppgifter kan ske utifrån speciella intressen eller kunskap. Det juridiska ansvaret ingår dock inte i delegeringen.

Någon fördelning av arbetsmiljöuppgifter eller delegation av arbetsmiljöansvar har vi inte tagit del av i granskningen. I intervjuer beskrivs att det finns en otydlighet i ansvarsfördelning avseende arbetsmiljön i förbundet och att det inte pågår något systematiskt arbete.

I förbundet finns en samverkansgrupp vilken regleras i ett undertecknat samverkansavtal mellan arbetsgivaren och fackförbunden. I avtalet anges att målet är en samverkan som ger förutsättningar till ett positivt arbetsklimat och en god hälsa i en säker arbetsmiljö där delaktighet, inflytande, utveckling, respekt, transparens och ansvar är en naturlig del av verksamheten. I samverkansgruppen finns ledningsgruppen representerad och fyra fackförbund. Två av platserna är dock vakanta då lokalt ombud saknas. Centralt ombud finns inkopplat tills vidare.

Det finns enligt uppgift noteringar redan från 2007 där medarbetare via de fackliga företrädarna påtalat brister i den organisatoriska arbetsmiljön. I intervjuer beskrivs att det är samma grund för missnöje som framkommit i medarbetarundersökningarna 2017 och 2020. Ledningsgruppen har genom åren initierat ett antal åtgärder men arbetet beskrivs ofta rinna ut i sanden. Av de insatser som gjorts kan ingen av intervjupersonerna peka på något bestående som förbättrat arbetsmiljön och det framkommer av majoriteten av intervjupersoner att arbetsmiljön och stämningen aldrig har varit sämre än den är nu. Detta bekräftas dock inte av representanter från ledningsgruppen, vilka till största delen, är eniga om att det råder en god stämning och arbetsmiljö inom förbundet. Även arbetsutskottets ledamöter instämmer i detta och beskriver att det är ett fåtal starka individer som är missnöjda och påverkar övriga medarbetare i förbundet.

De insatser som genomförts genom åren har inte utvärderats eller följts upp för att se att de har effekt på arbetsmiljön. Nya processer startas istället med liknande frågeställningar som genomförts tidigare. Detta bekräftas i de dokumenterade svar vi erhållit från processgruppernas arbete utifrån medarbetarundersökningen 2020 där de hänvisar till tidigare åtgärdsplaner som inte verkstälts.

Arbetet i processgrupperna är den åtgärd som i intervjuer beskrivs som pågående för att förbättra arbetsmiljön. Ledningsgruppen har inte deltagit i arbetet men uppger att de ställt sig till förfogande men att ingen av grupperna bjudit med de i diskussionerna. Medarbetarna beskriver att de inte upplevt att det skulle gjort någon skillnad då det redan gjorts så många försök med liknande insatser och det engagemang som de lägger inte leder till några förbättringar.

Organisatorisk och social arbetsmiljö

Utifrån föreskriften för ett systematiskt arbetsmiljöarbete anser vi det viktigt att påtala följande skrivelse *”Ett arbetsmiljöarbete som sker vid separata möten där endast arbetsmiljö diskuteras och där de som styr verksamheten inte är närvarande leder inte till ett fungerande arbetsmiljöarbete i lagens mening”*.

Direktionens arbetsutskott kallade under maj 2020 till förhandling avseende förlängning av räddningschefens förordnande. I samband med förhandlingen framkom uppgifter från de fackliga med stark kritik mot räddningschefs ledarskap och brister i arbetsmiljön. Detta hade även enligt uppgift i intervjuer påtalats tidigare utan att det skett någon förändring. Denna gång upplevde de fackliga att uppgifterna togs på allvar och förordnandet förlängdes endast ett år och inte i enlighet med förslag från arbetsutskottet om förlängning i fyra år.

Arbetsutskottet bad om mer konkreta fakta av de uppgifter som framförts. Under hösten 2020 lämnades en skrivelse till ordförande som är adresserad till förbundsdirektionen. Skrivelsens titel är *”Tjänsteutövande och maktmissbruk”*. I skrivelsens missiv framgår att fackförbunden föreslår att direktionen ska kalla till möte med berörda fackförbund för diskussion med grund i skrivelsen, att direktionen kallar räddningschef till en genomgång av skrivelsen samt att direktionen ger en återkoppling till berörda fackförbund efter att de tagit ställning till uppgifterna.

Intervjupersoner från de fackliga uppger att skrivelsen inte har nått direktionens ledamöter vilket bekräftas av ordförande som menar att ordförande och vice ordförande är de som tagit del av dokumentet och sett det som en uppgift utifrån den delegation de har.

I missivet finns dokumenterade uppgifter med iakttagelser som gjorts över saker som uppfattas som överträdelser. Iakttagelserna är daterade och tydligt beskrivna utifrån hur de har uppfattats och tolkats av de som gjort iakttagelser.

I introduktionen av dokumentet framgår att det kommer att redogöra för exempel på arbetsmiljöproblematik, bristande ledarskap, utnyttjande av räddningstjänstens resurser och brott mot inställningstider.

I intervjuer bekräftas av ett stort antal personer att skrivelsen är sanningsenlig och många kan därtill ge konkreta exempel på tillfällen och situationer som ytterligare visar på brister av efterlevnad i förbundet där inte lagar eller interna regelverk följs.

I intervjuer uppger ordförande och vice ordförande att de med grund i skrivelsen gjort avstämningar direkt med räddningschef. Enligt uppgift har räddningschef kommit med rimliga förklaringar till iakttagelserna. Vissa uppgifter har även kontrollerats med administrativ chef som intygat att det är i enlighet med regler i förbundet.

De uppgifter som framkommit har inte värderats som tillräckligt konkreta och i intervjuer uppges att de har ansett det svårt att avgöra om det faktiskt skett några felaktigheter. De uppger vidare att de litar på räddningschef och gjort bedömningen att det inte finns tillräckliga underlag för att vidta ytterligare åtgärder eller att inte förlänga förordnandet på ytterligare fyra år.

Organisatorisk och social arbetsmiljö

Flera intervjuade har känt sig ifrågasatta då de anklagats för att övervaka räddningschef och att de uppgifter de lämnat är att betrakta som att de förföljer chefen. De fackliga företrädarna uppger att de inte har fått någon återkoppling över den skrivelse som gjorts och vid tiden för granskningen så vet de inte vilka uppgifter som kontrollerats och hur utfallet av detta blivit. Den återkoppling som skett är att det är medarbetarna och de fackliga som agerat felaktigt som sammanställt dokumentationen till arbetsutskottet då det visar på en bristande lojalitet.

Hantering av de uppgifter som framkommit har ifrågasatts genom ett tillägg till protokoll i förhandling om förlängt förordnande, daterade 19 maj och 27 maj 2021. Brandmännens riksförbund, BRK anger i sin skrivelse att "Det finns ett misstroende mot NN som förbundschef både i sitt hanterande av bisyssla och ledarskap. Det är påtalat via skrivelse till direktionen samt att det finns låga siffror i enkätundersökningar gällande NN förtroende". Vidare framgår att "Skrivelsen som är inskickad efter begäran av AU 2020 är så tydlig och omfattande att det finns inga möjligheter att NN ska kunna få ett förlängt förordnande". De fackliga har därtill ifrågasatt om direktionen, revisorerna och ägarkommunerna fått ta del av skrivelsen.

Beslutet att förlänga räddningschefs förordnande utan att återkoppla svar till de fackliga och medarbetarna upplevs som att de ansvariga inte tar arbetsmiljöfrågorna på allvar. Det har lett till en stor uppgivenhet bland förbundets medarbetare och fackliga företrädare som upplever att de tagit de vägar som finns för att få gehör för sina synpunkter utan något resultat.

Övriga upplysningar om arbetsmiljön som framkommer i intervjuer och i medarbetarundersökning är att det har upplevts en stor nonchalans och naivitet från ledningsgruppens sida för att anpassa verksamheten under rådande pandemi.

Bland annat har distansarbete trots att många medarbetare har arbetsuppgifter som går att utföra hemifrån inte tillåtit mer än i undantagsfall. De som har fått tillåtelse till distansarbete har upplevt att det ifrågasatts då det saknas tillit till att de arbetsuppgifter som finns blir gjorda och har efter kommentarer och påtryckning valt att arbeta från den ordinarie arbetsplatsen trots myndigheternas restriktioner och rekommendationer.

Medarbetare som påtalat att de ser risker med övningstillfällen, besök på stationen eller konkret exempel som framkommit där en medarbetare ombads att ta med en journalist i en hävare där inte avstånd för att motverka smittorisk kan hållas, har mötts med kritik och negativa kommentarer.

Det framkommer även beskrivningar i intervjuer där medarbetare med hög arbetsbelastning och pågående process hos företagshälsan inte har fått en åtgärdsplan utan istället ytterligare ansvar och arbetsuppgifter vilket försämrat situationen för den enskilde.

Information och delaktighet

I samverkansavtalet framgår att arbetsplatsträffar ska genomföras på respektive räddningsstation med tjänstgörande personalgrupp. Det ska vara ett forum för dialog mellan medarbetare och chef/arbetsledare för att gemensamt arbeta med utveckling, planering och uppföljning av arbetet. Frågor om arbetsmiljö, hälsa, säkerhet, medbestämmande, jämställdhet och mångfald ska integreras i verksamheten. Träffarna ska enligt avtalet ge förutsättningar för personlig och yrkesmässig utveckling liksom till ökat självbestämmande och ansvarstagande samt vara ett forum för att sprida information.

I intervjuer beskrivs att det saknas etablerade forum, exempelvis arbetsplatsträffar. Medarbetarna upplever att det är svårt att få sin röst hörd i en större omfattning. Det finns enligt intervjupersoner inga möjligheter att ta upp tankar och funderingar kring organisationsfrågor som är mer övergripande än skiftets frågor. För gruppfrågor finns regelbundna möten. Styrkeledarmöten finns etablerat och insatsledarna har också haft möten inom gruppen. Det framkommer dock i intervjuer att det saknas ett mötesforum mellan grupper och funktioner. Den pågående pandemin har påverkat förutsättningarna senaste året men det uppges i intervjuer inte ha fungerat innan dess heller.

Medarbetare har i samverkansgrupp, i medarbetarundersökning och i processgrupper efterfrågat att arbetsplatsträffar ska inrättas, detta har dock inte hörtsammats.

Vad gäller kommunikation framgår att detta är avgörande mellan de olika nivåerna i samverkanssystemet. Arbetsgivaren har ansvar för att frågor som behandlas på APT eller samverkan och vid behov lyfts till nästa nivå. En återkoppling ska ske till berörd APT/samverkansgrupp.

Enligt ansvarsfördelningen så har avdelningscheferna ansvar för att personalinformation ges. Intervjupersoner menar att det i nuläget inte finns några etablerade forum som arbetsplatsträffar där strukturerade möten och information delas. Det finns etablerat styrkeledarmöten där mer operativa frågor hanteras.

Informationsflödet uppges fungera dåligt mellan direktion, ledningsgrupp och medarbetare. I intervjuer beskrivs att nuvarande informationsflöde är obefintligt och främst sker genom korridorprat och lätt leder till ryktesspridning och missförstånd då ingen förstahandsinformation delas mellan de olika nivåerna i förbundet. Intervjupersoner menar att mycket av det missnöje som finns skulle kunna ha lösts genom en tydligare kommunikation.

Ett förslag på åtgärd som framkom efter medarbetarundersökningen 2017 var att förbättra informationsflödet genom att inrätta ett nyhetsbrev, kallat Förbundsnytt. Intervjupersoner menar dock att den information som brevet innehåller inte är vad de efterfrågar och inte är tillräckligt för att få till ett bra informationsflöde och skapa en delaktighet.

Personalomsättning

I räddningsavdelningens redogörelse för året som finns i Årsredovisning 2020 beskrivs personalomsättning som en utmaning. Nyckeltal visar att den sjunkit något i jämförelse med 2019, personalomsättning 2020 var 6,82 % för heltidsanställd personal och 9,13 % för deltidsanställd personal.

Representanter från ledningsgruppen anger i intervjuer att personalomsättningen inte är ett så stort problem och att det finns sökande till utlysta tjänster.

Från insatsledare och styrkeledare lyfts dock stora problem utifrån kompetens och kontinuitet. Med den stora omsättning på personal som råder får befäl svårt att bedöma hur den samlade kunskapen är vid uttryckning. Med tanke på förbundets storlek och att det inte är så många anställda så behöver alla kunna väldigt mycket för att det ska fungera på räddningsinsatser. I nuläget lärs nya medarbetare upp och stannar ett kortare tag och sedan får en ny upplärning påbörjas av nyanställd. Det uppges dessutom påverka möjligheterna till utveckling då de är i ständig förändring och rekrytering vilket påverkar effektiviteten.

Personalomsättning har inte diskuterats i arbetsutskottet som en utmaning men har till viss del ingått när information om rekryteringar ges. Det finns enligt ordförande inga problem med personalomsättning och det ser bättre ut nu än på många år.

I intervjuer beskrivs därtill att skiften oftast går kort så länge rekryteringar pågår då det inte finns en tillräcklig planering så att det finns en överlämning och överlappning när någon slutar och den nya ska börja. Det finns en beslutad minimibemanning och i faktakontrollen framkommer information att det aldrig skett något avsteg från denna bemanning på heltidsstationerna i Avesta och Fagersta. Varje skiftlag har därtill en pooltjänst som täcker upp vid vakanser.

Brist på personal anges av intervjuerpersoner främst löses genom att befintliga resurser får täcka upp för andra och ta på sig fler pass och ytterligare arbetsuppgifter. Det finns en upplevelse att den kompensation som ges vid dessa tillfällen inte är tillräcklig och i flera fall sker genom justering av flextidssaldo och inte som ekonomisk ersättning. Ledningen anser att det sker i enlighet med nuvarande avtal och att de agerar i enlighet med detta.

För driftområden anges att det är svårt att få någon att ta över vid exempelvis ledighet eller längre frånvaro.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns allvarliga brister i efterlevnad av arbetsmiljölagstiftning och de föreskrifter som förbundet har att förhålla sig till. Det finns endast generella beskrivningar av arbetsmiljöansvaret men arbetsuppgifterna är inte skriftligen tilldelade förbundets chefer.

De ansvariga har på samtliga nivåer brustit i sitt ansvar att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Trots att upprepade signaler framkommit att det finns upplevda brister i arbetsmiljön har endast tillfälliga insatser genomförts som inte har följts upp för att säkerställa att förbättringar skett.

Vår bedömning är att den arbetsmiljöpolicy som är fastställd är föråldrad och i behov av revidering. Det ska enligt uppgift vara ett uppdrag hos räddningschef sedan några år tillbaka men uppdraget har inte verkställts vilket vi ser som en stor brist. Särskilt med tanke på att det under lång tid funnits signaler på att ett mer systematiskt arbete skulle behöva genomföras för att komma tillrätta med konflikter och missnöje.

I den nuvarande arbetsmiljöplanen som även inkluderar förbundets policy finns inte beaktat ansvar för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Det finns i nuläget inget systematiskt arbetsmiljöarbete och den samverkan som beskrivs i samverkansavtal upprätthålls inte mer än att samverkansgruppen har möten samt att det sker förhandlingar i de fall som går utanför samverkansavtalet.

Det saknas etablerade forum för att dela information och skapa delaktighet, medbestämmande och påverkan vilket går i strid med beslutat samverkansavtal där det framgår att arbetsplatsträffar är den plattform som primärt ska fungera för detta.

Genom att det inte genomförs regelbundna arbetsplatsträffar eller utvecklingssamtal där samtlig personal erbjuds detta är vår bedömning att viktiga forum för att beakta medarbetarnas synpunkter saknas. Utan dessa forum finns risk att information endast delas genom informella vägar där missförstånd och tolkningar lätt kan uppstå och det blir även svårt att etablera arbetssätt, värderingar och utveckling i förbundsgemensamma frågor.

Personalomsättning följs upp i årsredovisning men nyckeltal används inte som ett sätt att utvärdera arbetsmiljön och arbetsgivarens attraktivitet. Ett flertal förslag har lämnats från styrkeledare och insatsledare i förbundet för att komma tillrätta med utmaningar med nuvarande personalomsättning men inga förändringar har genomförts. Vår bedömning är att nuvarande personalomsättning riskerar att utsätta utryckningsverksamheten och dess medarbetare för ökad belastning där en utmaning att säkerställa tillräcklig kompetens finns på skiftnivå.

Vi noterar att avdelningschef för räddningsavdelningen är en funktion i förbundet där avslut sker mer frekvent. Det har inte gjorts någon utvärdering över hur tjänsten skulle kunna förändras för att motverka den omsättning som funnits de senaste åren.

Värdegrund

Södra Dalarnas Räddningstjänst arbetade under 2019 fram en värdegrund för förbundet. Intervjupersoner beskriver att det var ett stort deltagande och engagemang i arbetet där samtliga medarbetare deltog.

I det beslutade dokumentet för värdegrunden framgår att "värdegrundsarbete är en ständigt pågående process i de många små handlingarna. Kulturen skapas av allt vi tillåter och allt som vi inte tillåter i organisationen".

Vidare anges att det är ett konstant pågående arbete och nyskapas genom summan av de handlingar som görs i förbundet.

De värdeord som beslutades utgöra värdegrunden är:

- Respekt
- Professionalitet
- Trygghet
- Förtroende
- Omtanke
- Öppenhet
- Lyhördhet
- Ansvar

Efter att värdegrunden fastställts uppger intervjupersoner att det inte har skett något aktivt arbete utifrån värdegrunden. Värdegrunden beskrivs sitta i en ram i köket men den diskuteras inte. Det har varit en tydlig kommunikation kring värdegrunden när den togs fram men arbetet har inte följts upp.

Intervjupersoner menar att den varit en grund vid disciplinära samtal där kraftfulla åtgärder vidtagits om avsteg skett.

I intervjuer beskrivs att värdegrunden bara blir tomma ord när alla känner till hur arbetsmiljön och känslan i förbundet är. Kulturen är mer av en kontrollerande och övervakande karaktär än tillitsfull där värdegrunden har fått något genomslag.

Samstämmigt i intervjuer med medarbetarna är att det finns en känsla av misstro där främst räddningschef och administrativ chef upplevs ha en ständig övervakning och kontroll över andra samt ett behov av att bestämma och lägga sig i alla frågor i förbundet. Även de som är på detaljnivå.

Bedömning

Vår bedömning är att det inte har säkerställts att värdegrunden är tillräckligt känd bland samtliga medarbetare då inget arbete har skett med grund i det fastställda dokumentet. Då inga arbetssätt finns etablerade så finns inte heller former för att följa upp värdegrundsarbetet eller efterlevnad utifrån de värderingar som ska gälla i förbundet.

Vi ser det som positivt att värdegrunden används för att föra samtal med medarbetare som inte agerar i enlighet med värderingar men ser samtidigt att det kan vara svårt att ställa krav om efterlevnad av beslutad värdegrund utan att det är säkerställt att innehållet i värdegrundsdokumentet är känt och en del i den dagliga verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att förbundsdirektionen inte har säkerställt ett gott ledarskap där ansvaret för arbetsmiljöfrågorna fullgjorts.

Det saknas ett systematiskt arbetsmiljöarbete inom förbundet och styrande dokument är föråldrade och hänvisar till felaktiga lagar och föreskrifter. Det har under lång tid funnits kända brister i förbundets arbetsmiljö som i stora delar grundar sig i att medarbetarna upplever allvarliga brister hos räddningschef och vissa avdelningschefer. Då missnöjet och bristerna gäller förbundschef och chefer i ledningsgrupp är det direktionens ansvar att vidta åtgärder utifrån arbetsmiljölagen och de föreskrifter som förbundet har att efterleva.

Direktionen har inte hörsammat de synpunkter som medarbetarna har kommit med trots att dessa varit dokumenterade och detaljerade. Vi anser att det är allvarligt att direktionen inte initierat en fördjupad utredning efter de uppgifter som framkommit i medarbetarundersökning och skrivelse från facken. Vi anser inte att åtgärden att kontrollera uppgifterna med berörd person är tillräckligt med tanke på allvarsgraden i vissa uppgifter.

Direktionen har därtill brustit i sitt ansvar då de inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll över förbundets verksamhet förutom för ekonomisk uppföljning. Arbetsutskottet agerar utan att det i förbundsordningen framgår att ett sådant organ får inrättas och ansvaret är därigenom inte fastställt.

Vår bedömning är att samtliga chefsnivåer i förbundet har brustit i sitt ansvar i enlighet med arbetsmiljölagen och ansvar för arbetsmiljön i förbundet. Räddningschef har det övergripande ansvaret i förbundet för arbetsmiljön men även avdelningschefer med underställd personal. Vår bedömning är att alla dessa varit medvetna om problem och konflikter inom förbundet utan att åtgärder vidtagits med berörd personal.

Räddningschef har därtill brustit i sitt ledningsansvar för förbundet genom att det inte upprättas styrande dokument för arbetsmiljön samt ställa krav på avdelningschefer att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Ansvariga chefer har inte säkerställt att verksamheten har fungerande arbetssätt och rutiner för att skapa en god arbetsmiljö och trivsel i förbundet. Konflikter har funnits i många år utan att tillräckliga insatser genomförts som i uppföljning visats ha lett till konkreta och bestående förbättringar.

Arbetsmiljön anges aldrig ha varit sämre i förbundet än den är i nuläget.

Rekommendationer

Mot bakgrund av våra slutsatser rekommenderar vi direktionen att:

- Göra en genomgång och aktualisering av samtliga styrande dokument och policys i förbundet.
- Tillsätta en extern utredning för att bedöma om överträdelser skett mot interna riktlinjer eller regelverk i enlighet med de misstankar som väckts i skrivelse från de fackliga.
- Genomföra fördjupad granskning av bisysslor.
- Genomföra fördjupad granskning av HR-relaterade frågor som arbetstider, löner och ersättningar.
- Säkerställa att det finns tillräckliga rutiner för styrning, uppföljning och intern kontroll i förbundet.
- Upprätta och fastställa en arbetsmiljöpolicy och inrätta ett systematiskt arbetsmiljöarbete i enlighet med lagar och föreskrifter.
- Inrätta en formaliserad struktur för att säkerställa medarbetarnas delaktighet och påverkan i enlighet med samverkansavtal och det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Ge ledningsgrupp i uppdrag att i samverkan med de fackliga och personalrepresentanter analysera resultat i medarbetarundersökning och ge förslag till en handlingsplan för att förbättra arbetsmiljön och reda ut det missnöje och de konflikter som finns.
- Tydliggöra ansvar och befogenheter för förbundets chefsnivåer så att funktioner kan ta fullt ansvar och leda sina avdelningar avseende ekonomi, verksamhet och personal.
- Tydliggöra ledningsgruppens roll avseende förbundsgemensamma frågor i förhållande till avdelningarnas delegerade ansvar.
- Revidera förbundsordningen så att det framgår att ett arbetsutskott kan inrättas och erhålla uppgifter från direktionen. Tydliggöra hur detta ansvar ska förhålla sig mellan direktion och arbetsutskott.
- Implementera värdegrunden så att den genomsyrar verksamheten och arbeta en tillitsbaserad kultur i förbundet.





kpmg.com/socialmedia

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© 2020 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.