

Räddningstjänsten Storgöteborg

Granskning av samverkan med andra myndigheter och egen beredskap för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	5
2.3. Avgränsning	5
2.4. Revisionskriterier.....	6
2.5. Metod och genomförande.....	6
3. Risk- och hotbilda-bedömning	7
3.1. Intern informationsinsamling och analys.....	7
3.2. Rapportering och uppföljning av incidenter.....	8
3.3. Långsiktig planering avseende hot och våldssituationer	9
3.4. Utveckling av risk- och hotbilda-bedömning.....	10
3.5. Bedömning.....	11
4. Rutiner och riktlinjer	13
4.1. Larmplan	13
4.2. Inriktning för agerande vid orolighet	13
4.3. Inriktning för kommunikation.....	14
4.4. Övriga rutiner och riktlinjer.....	14
4.5. Utveckling av rutiner och riktlinjer	15
4.6. Bedömning	15
5. Samverkan	16
5.1. Allmänt om samverkan.....	16
5.2. Samverkan med polis.....	16
5.3. Samverkan med ambulans.....	17
5.4. Samverkan med övriga organisationer	17
5.5. Utveckling av samverkan.....	18
5.6. Bedömning.....	18
6. Kompetensförsörjning.....	20
6.1. Allmänt om kompetensförsörjning	20
6.2. Utbildning	20
6.3. Övning.....	21
6.4. Utveckling av kompetensförsörjning	21
6.5. Bedömning.....	21
7. Samlad bedömning	23
7.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	23
7.2. Slutsats	24
7.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer	24

Bilagor:

Bilaga 1 Revisionskriterier

Bilaga 2 Källförteckning

Bilaga 3 Lista över samverkansforum

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Räddningstjänsten Storgöteborg (RSG) granskat samverkan med andra myndigheter och egen beredskap för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld. Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om förbundsstyrelsen har säkerställt ändamålsenliga former för samverkan med andra myndigheter och egen beredskap för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld.

Förbundet bedöms inte fullt ut ha säkerställt ändamålsenliga former för samverkan med andra myndigheter för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld. I granskningen framgår att det saknas gemensamma riktlinjer med polis och ambulans och att samverkan med ambulansen inte fungerar tillfredsställande. I rapporten framgår att det finns ett behov av nationell samverkan och en begränsning avseende vad förbundet kan göra på egen hand eller genom lokala och regionala samarbeten.

Förbundsstyrelsen bedöms ha säkerställt egen beredskap även om detta arbete kan utvecklas ytterligare. Granskningen visar att det finns fastställda riktlinjer och rutiner för hur situationer med hot eller våld ska hanteras, exempelvis finns en utarbetad larmplan. Däremot saknas rutiner och riktlinjer för hantering av situationer med pågående dödligt våld. I rapporten framgår att det finns risker med att på egen hand upprätta sådana riktlinjer och att nationell samverkan med andra aktörer bedöms som väsentligt.

Den samlade bedömningen i granskningen är att förbundet bedriver ett aktivt utvecklingsarbete inom hot och våld och att det är av största vikt att det fortsätter och färdigställs.

I granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas förbundsstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer för hur incidenter och avvikelser för hot och våld ska rapporteras in och följas upp.
- ▶ Verka för att riktlinjer, övning, utbildning och övrig samverkan med andra myndigheter och organisationer utvecklas avseende situationer med hot eller pågående dödligt våld, exempelvis genom nationella riktlinjer.
- ▶ Utvärdera och sammanställa vilka samverkansbehov som kan uppfyllas genom lokal och regional samverkan i väntan på nationella riktlinjer.
- ▶ Säkerställa en långsiktig kompetensförsörjning avseende utbildning, övning och rekrytering utifrån den nya hotbilden, exempelvis genom en kompetensförsörjningsplan.
- ▶ Säkerställa att nyanställda får erforderlig utbildning avseende hot och våld, exempelvis i kommunikativt förhållningssätt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Under senare tid har ökat fokus riktats mot risken för planerade attacker, såsom exempelvis terroristattentat eller skolattacker. För att hantera sådana situationer på ett ändamålsenligt sätt krävs att räddningstjänsten själv och i samverkan med andra aktörer har beredskap att hantera pågående dödligt våld. Sveriges terrorhotnivå ligger för närvarande på en förhöjd hotnivå¹ och senast förra året inträffade en skolattack i Sverige där fyra personer omkom. Enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning är Sverige för närvarande ett legitimt, om än inte prioriterat mål för terrorister.² Riskanalysen i förbundets handlingsprogram understryker att terrorism till följd av en kraftigt förändrad hotbild är en av de största utmaningarna för förbundet framöver. Av handlingsprogrammet 2016-2019 framgår även att RSG de senaste åren har märkt större effekter av social oro, utanförskap och segregation genom bland annat ett ökat hot mot räddningspersonalen.

I rapporten *2030 – En räddningstjänst i tiden?* framtagna av räddningstjänstförbunden i de tre storstadsregionerna lyfts hanteringen av våld och terrorhot som två av femton utmaningar för framtidens räddningstjänst. Av rapporten framgår att det ”behövs ett förutseende och proaktivt förhållningssätt inför såväl planerade som oplanerade händelser. Detta är särskilt viktigt avseende avsiktliga händelser och terrorhandlingar där avståndet mellan den kommunala räddningstjänsten, statliga myndigheter och underrättelsetjänst idag kan upplevas som för långt.”³

Förmågan att hantera hot och våld både i samband med uttryckningar och situationer med pågående dödligt våld, kräver en ändamålsenlig samverkan mellan räddningstjänsten, myndigheter och andra organisationer. Efter terrorattentaten i Norge 2011 genomfördes en omfattande utredning ledd av den så kallade 22-juli-kommissionen. I sitt arbete slog de fast att det under räddningsarbetet uppstod missförstånd på grund av dålig och otillräcklig kommunikation. Flera av räddningsarbetarna som deltog i insatsen har framhållit behov av uppdaterade och gemensamma planer för samarbete och samverkan mellan räddningstjänst, polis och ambulans. Kommissionens rapport belyste även behovet av beredskapsplaner som sammanställs gemensamt av dessa aktörer samt att operativa handlingsplaner inom de respektive organisationerna harmoniseras.⁴ Enligt MSB finns viktiga slutsatser att dra lärdom av även i ett svenskt perspektiv.⁵

Förbundsfullmäktige har genom handlingsprogrammet gett förbundet mål och uppdrag avseende samverkan med myndigheter och andra organisationer. Räddningstjänstens samver-

¹ Vilket innebär tre på en femgradig skala. Hotet höjdes tillfälligt till högt hot (fyra på en femgradig skala) under november 2015-mars 2016.

² <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article22366449.ab>

³ <http://www.rsgbg.se/Documents/Om%20oss/2030.pdf>

⁴ NOU Norges offentlige utredninger 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen Sidan 188.

⁵ <http://www.svd.se/msb-norsk-rapport-viktig-aven-for-sverige>

kan med andra myndigheter regleras också av Lag om skydd mot olyckor 1 kap. 6 §. I lagtexten framgår att kommunerna och de statliga myndigheterna skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Fullmäktige slår fast att förbundets förmåga att förebygga och hantera stora och komplexa olyckor ska anpassas enligt den förändrade riskbilden. Ett av målen är att ”utvidga och utveckla formerna för samverkan med andra aktörer”. Enligt programmet är en konstruktiv samverkan mellan förbundet och med andra myndigheter och aktörer en förutsättning vid komplexa olyckor, där terrorism och social oro lyfts som exempel.

Den förändrade hotbilden och de ökade effekterna av social oro, utanförskap och segregation ställer också krav på ny och breddad kompetens hos räddningstjänstens personal.

Med denna bakgrund har revisorerna, inom ramen för årets risk- och väsentlighetsbedömning, beslutat att genomföra en granskning av Räddningstjänsten Storgöteborgs samverkan med andra myndigheter och egen beredskap för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om förbundsstyrelsen har säkerställt ändamålsenliga former för samverkan med andra myndigheter⁶ och egen beredskap för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Har förbundsstyrelsen säkerställt att samverkan sker med andra myndigheter och organisationer för att hantera den nya hotbilden?
- ▶ Finns fastställda riktlinjer och rutiner för hur situationer med hot eller pågående dödligt våld ska hanteras?
- ▶ Sker systematisk uppföljning av inträffade incidenter?
- ▶ Har förbundet säkerställt att utbildning och övning sker i tillräcklig utsträckning för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld?
- ▶ Har förbundsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig kompetensförsörjning för att hantera den nya hotbilden
 - ▶ Finns en långsiktig kompetensförsörjningsplan som beaktar behovet?
 - ▶ Beaktas det förändrade kompetensbehovet i samband med rekrytering?

2.3. Avgränsning

Granskningen har avgränsats från det långsiktiga samverkansarbete som förbundet genomför i syfte att förebygga hot och våld. Förbundet arbetar exempelvis med projektet *Människan bakom uniformen* som är en dialoginriktad utbildningsverksamhet för ungdomar, vilket inte

⁶ Med andra myndigheter avses i första hand polis och ambulans

ingått i denna granskning. Gällande samverkan med andra myndigheter avses i första hand blåljusverksamhet såsom polis och ambulans.

Inom ramen för förbundets systematiska arbetsmiljöarbete följs avvikelser, såsom hot och våld, upp. Denna granskning har inte berört förbundets systematiska arbetsmiljöarbete.

Gällande det som framgår om regional samverkan har fokus varit riktad på Västra Götalandsregionen och inte Region Halland. Det beror på att problematiken med social oro bedömts som mest omfattande i Västra Götalandsregionen, enligt de intervjuade.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Se bilaga 1 för redogörelse av de revisionskriterier som använts i granskningen.

2.5. Metod och genomförande

Granskningen har genomförts som en intervju och dokumentstudie. Inom ramen för dokumentstudien har vi granskat om förbundet har samverkansavtal med andra aktörer och de riktlinjer och rutiner som finns.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Räddningschef, biträdande förbundsdirektör och ställföreträdande räddningschef.
- ▶ Avdelningschef operativ ledning/räddningschef i beredskap och insatsledare med ansvar för social oro.
- ▶ Gruppintervju med ett urval av insatsledare och styrkeledare vid Gårda brandstation
- ▶ Gruppintervju med ett urval av brandmän vid Gårda brandstation
- ▶ Gruppintervju med ett urval av insatsledare och styrkeledare vid Angereds brandstation
- ▶ Gruppintervju med ett urval av brandmän vid Angereds brandstation

Urvalet av brandstationer har genomförts utifrån räddningstjänstförbundets incidentrapporter avseende hot och våld, där Angereds brandstation hade flest avvikelser (två stycken). Gårda valdes mot bakgrund av stationens centrala upptagningsområde. Urvalet av insatsledare, styrkeledare och brandmän har respektive stationschef ansvarat över. Granskningen avser förbundsstyrelsen.

3. Risk- och hotbilda-bedömning

I detta kapitel beskrivs hur Räddningstjänsten Storgöteborg arbetar med intern informationsinsamling och analys av hot och våld, hur inträffade incidenter följs upp och hur förbundet planerar att utveckla detta arbete.

3.1. Intern informationsinsamling och analys

RSG arbetar på olika sätt för att samla in och värdera information för att upprätta hot- och riskbedömningar avseende hot och våld. Det handlar både om hot och våld till följd av så kallad social oro (se inforutan nedan), extraordinära händelser (terrorattentat, skolskjutning) och övriga händelser som kan innehålla hot och våld. Dessa hot- och riskbedömningar används enligt uppgift i syfte att säkerställa att RSG kan fullfölja det huvuduppdrag förbundet har enligt exempelvis Lag om skydd mot olyckor (LSO) samt för att säkerställa en trygg arbetsmiljö för medarbetarna. Underlag till hot- och riskbedömningar samlas både in internt inom förbundet och externt genom samverkan och utbyte av information med andra aktörer (se avsnitt 6 för mer information om informationsutbyte med andra organisationer).



Vad menas med social oro?

Räddningstjänstförbundet Storgöteborg använder sig av begreppet "social oro", exempelvis i verksamhetsplaner och rapporter. Förbundet har inte definierat begreppet, däremot finns det andra offentliga organisationer som gjort det. Exempelvis Västra Götalandsregionen definierar "social oro" i rapporten *Sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser* som "sannolikheten för oönskade händelser, beteenden eller tillstånd med ursprung i sociala förhållanden och som har negativa konsekvenser för det som bedöms vara skyddsvärt".

Samtliga av de intervjuade bedömer att det finns ett tillstånd i förbundets upptagningsområde som kan betecknas som social oro. Enligt de intervjuade innebär den sociala oron en risk- och hotbild mot räddningstjänsten i dess operativa verksamhet. Den sociala oron kan ta sig uttryck i exempelvis stenkastning mot blåljuspersonal, bilbränder och verbala hot. De intervjuade uppger att problematiken är kopplad till ungdomar främst i ett antal stadsdelar i Göteborg. Det skiljer sig från stadsdel till stadsdel. Exempelvis uppger brandmän vid Gårda Brandstation att de inte upplever samma typ av sociala oro som finns vissa förorter. Brandmän på Angereds brandstation menar däremot att det förekommer situationer med hot och risk för våld. Enligt de intervjuade är provokationer och en hård jargong mer förekommande än våld, exempelvis stenkastning.

Nedan följer en redogörelse för vilka rutiner och arbetssätt som finns för risk- och hotbedömning utifrån intern insamling av information inom förbundet. Redogörelsen baseras främst på de intervjuer vi har genomfört i granskningen:

- ▶ Innan ett tjänstgöringspass ska insatschefen genomföra en aktuell bedömning av risk- och hotbilden utifrån exempelvis vädersituation, publika evenemang och indikationer på social oro samt fånga in risker utifrån ett veckoperspektiv. Under själva insatsen ansvarar räddningsledaren för att göra riskbedömningar och utifrån dessa välja taktik innan en insats påbörjas.
- ▶ När ett arbetspass avslutas är syftet att allt väsentligt som skett ska samlas in av organisationen, detta ansvar delas mellan ett antal olika funktioner. Vid varje skiftbyte ska det ske informationsöverlämning mellan insatschef, insatsledare och styrkeledare inom respektive område. Informationen avser exempelvis om det förekommit social oro.
- ▶ Om något väsentligt framkommit under ett skift ska stabschef informera övriga styrkeledare i förbundet. Om informationen berör frågor om social oro blir även "insatsledare med ansvar för social oro" ofta underrättad.
- ▶ Alla styrkeledare samtalar med stabschefen två gånger dagligen i en gemensam telefonkonferens. På telefonkonferensen ska styrkeledarna framföra eventuella uppgifter om social oro i aktuell stadsdel samt vilka åtgärder som bedöms krävas. Tidigare genomfördes informationsutbytet genom enskilda samtal med samtliga styrkeledare. De intervjuade framför att det är en styrka att konferenserna nu genomförs gemensamt eftersom det då finns större möjlighet till informationsutbyte mellan stationerna.
- ▶ Stabsorientering sker tre gånger per vecka. Då ska stabscheferna analysera och samla den hotbild som eventuellt finns.
- ▶ På veckobasis ska insatschef kommunicera med räddningschef i beredskap om övergripande frågor.

3.2. Rapportering och uppföljning av incidenter

Om personal inom förbundet utsätts för hot eller våld räknas detta som en incident och ska rapporteras i syfte att kunna undvika att liknande händelser inträffar igen. Det finns enligt avdelningschef för operativ insats två olika sätt för att rapportera in incidenter; antingen genom insatsrapporter⁷ eller som tillbud genom arbetsmiljösystemet.

De flesta avvikelser dokumenteras endast i insatsrapporterna. För varje insatsrapport finns en särskild flik där ansvarig ska rapportera eventuella avvikelser. Avvikelsen behandlas centralt och återkoppling ska ske. Det saknas rutiner för om hot och våld ska dokumenteras i avvikelsefliken eller i insatsrapportens löptext. Tillbud rapporteras genom arbetsmiljösystemets elektroniska mall. Enligt förbundets årsredovisning rapporterades 101 arbetsmiljötillbud år 2015.

Fem av dessa tillbud avsåg hot eller våld i samband med uttryckningar. Av intervjuer framkommer det att det råder delade meningar om det förekommer mörkertal i rapporteringen.

⁷ Insatsrapporterna upprättas lokalt efter varje insats genom en färdig mall i ett elektroniskt ärendehanteringssystem. I rapporten kan en avvikelse antingen rapporteras i själva rapporten eller i en särskild "avvikelseflik".

Förbundsledningen bedömer att förbundet säkerställer tillförlig rapportering och understryker att signalen ut i organisationen är att varje litet tillbud ska rapporteras. Insatschef med inriktning på social oro lyfter att förbundet blivit bättre på att tala och belysa hot och våld och tror att personalen också blivit bättre på att rapportera avvikelser. Samtidigt påtalas att det kan finnas en risk att de stationer som upplever flest incidenter blir vana och låter bli att rapportera mindre incidenter. De intervjuade brandmännen, styrkeledarna och insatsledarna menar att denna risk finns då det inom vissa områden blir vardag med flera mindre incidenter. Vidare framgår av intervjuerna att personalen upplever att det saknas riktlinjer som vägleder vilka avvikelser som ska dokumenteras i insatsrapporterna och vilka som även ska bli ett tillbud i arbetsmiljösystemet. Vissa av de intervjuade ser ett behov av riktlinjer för hur olika typer av incidenter ska rapporteras, då det uppfattas oklart.

Avdelning Operativ chef genomför årligen statistiksammanställningar utifrån de dokumenterade insatsrapporterna. Syftet är att samla uppgifter om förbundets operativa verksamhet med hjälp av dokumentation från genomförda räddningsuppdrag. Avdelningen ska genom sammanställningen av insatsrapporterna även värdera och analysera statistikunderlaget för att kunna ge en bild av olycksrisker inom förbundet, samt visa på trender och tendenser.

Det sker ingen sammanställning av hur många avvikelser avseende hot och våld som rapporterades i insatsrapporterna. Det genomförs inte heller någon övrig uppföljning av insatsrapporterna med fokus på hot och våld. Av intervjuerna framgår att en sådan sammanställning och analys kräver manuell genomgång av varje enskild rapport eftersom de inte kategoriseras utifrån hot och våld. Däremot genomförs mer omfattande uppföljningar av arbetsmiljöavvikelser inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Av intervjuerna framgår att personalen generellt sett upplever att incidenter följs upp. Exempelvis genom att de upplever att rutiner utvecklas utifrån inträffade incidenter och att personal som är i behov av stöd efter en psykiskt påfrestande händelse får detta, exempelvis genom en kollegial stödgrupp.

3.3. Långsiktig planering avseende hot och våldssituationer

Det finns ett antal avdelningar, enheter och interna grupper och beredningar inom RSG som arbetar med långsiktiga risk- och hotbilda-bedömningar och strategisk planering:

- ▶ Avdelningen Operativ ledning
 - ▶ Avdelningen bevakar exempelvis frågor som rör hot avseende CBRN-material (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and Explosive) och genomför riskbedömningar för avsiktliga händelser. Avdelningen leder även åtta olika förmågeutvecklingsgrupper som bland annat arbetar med att utveckla enheternas förmåga avseende prehospitalt och akut omhändertagande.
- ▶ Enheten Normativt och Tekniskt stöd
 - ▶ Enheten har i uppdrag att samordna förberedande planering mot i förväg identifierade risk- och hotbilder. Det kan exempelvis handla om att upprätta tillfälliga rutiner för större arrangemang som stadsbesök eller konserter. Dessa rutiner och arbetssätt finns inte samlade och beskrivna i ett dokument, men för

närvarande arbetar avdelningschef för operativa insatser med en rapport som ska sammanställa detta tillsammans med förslag på vidareutveckling.

- ▶ Intern utredningsgrupp Avsiktliga händelser
 - ▶ Gruppen är tillsatt efter särskilt inriktningsbeslut av förbundsledningen till operativ chef och arbetar med operativt förhållningssätt avseende avsiktliga händelser (exempelvis bilbränder). Gruppen ska analysera förbundets förmåga, kapacitet etc. Det finns för närvarande ett utkast till delrapportering av gruppens arbete.
- ▶ Grupp för riskbedömning av arbetsmiljö vid myndighetsutövning (finns ej längre)
 - ▶ Det fanns en tillfällig grupp inom förbundet som upprättat riskbedömning utifrån ett arbetsmiljöperspektiv vid de tillfällen hot och våld förekommer. I riskbedömningen beskrivs möjliga risker, tänkbara konsekvenser, vilka åtgärder som ska vidtas för riskreducering och hur en händelse ska följas upp. Exempelvis lyfts när hot framförs mot tjänsteman inom förbundet.

3.4. Utveckling av risk- och hotbilda-bedömning

Enligt förbundsledningen finns ett behov av att utveckla arbetet med risk- och hotbilda-bedömning, exempelvis genom att förbundet blir bättre på att systematiskt samla in och analysera information. För närvarande pågår ett strategiskt arbete för att utveckla detta. En del i detta arbete är en kommande rapport *Hot och våld – ett verksamhets- och arbetsmiljöperspektiv*. Vi har tagit del av ett rapportutkast där det finns ett antal förslag på utveckling av insamling och analys. Enligt rapporten behöver förbundet hitta fastare former för hur systematiska risk- och hotbilda-analyser upprättas. Förbundet behöver också etablera fasta arbetsformer för underrättelsearbete i såväl det kortsiktiga som långsiktiga planeringsperspektivet. Exempelvis föreslås struktur för dokumentation som stöd för informationsflöde mellan lokal och central nivå inom förbundet samt även för underrättelseutbyte med lokal polis. Vidare föreslås att de rutiner som tillämpas av Lundby brandstation med veckovisa möten med polisens yttrebefäl/gruppchefer, även etableras som rutin i områden som Angered, Kortedala och Frölunda (se avsnitt 5.4 för mer information om utveckling av samverkan).

Förbundsledningen bedömer vidare att det finns behov av att stärka kompetensen avseende analys och planerar att anställa en analytiker för att analysera den stora mängd information som finns. Förbundsledningen betonar att det finns behov av nya kompetenser som traditionellt inte funnits inom räddningstjänsten. Det finns dock enligt förbundsledningen en begränsning i vad RSG bör göra inom området. Exempelvis måste förbundet förlita sig på SÄPO:s hotbilda-bedömning gällande terror. Det finns ingen fördel av att upprätta en egen bedömning. Däremot har förbundsledningen diskuterat huruvida förbundets beredskapsnivå bör anpassas efter SÄPO:s bedömning av hotbilden.

Av intervju med styrkeledare och insatsledare framgår att det finns synpunkter på informationsflödet i stort och även vad gäller hot och våld. Exempelvis lyfter ett antal insatsledare och styrkeledare vikten av att förbundet centralt får relevant information från de enskilda stationerna för att kunna ge en adekvat helhetsbild tillbaka till stationerna. En uppfattning är att

nödvändig information från stationerna inte alltid kommer till central nivå och att informationen tillbaka från central nivå till stationerna därför inte alltid blir heltäckande. De intervjuade bedömer att rutinerna och arbetsformerna för detta bör förbättras. Några lyfter vid intervju att informationen på intranätet förbättrats och blivit mer transparent. Exempelvis om det varit oroligt i ett område eller om någon enhet utsatts för hot, skadegörelse eller våld.

Hos de intervjuade brandmännen, styrkeledarna och insatsledarna är den generella uppfattningen att förbundsledningen tar frågan om hot och våld på allvar och att det är en prioriterad fråga inom RSG.

3.5. Bedömning

Förbundsstyrelsen har enligt förbundsordningen i uppgift att leda och samordna verksamheten med anledning av lag om skydd mot olyckor samt övrig verksamhet i enlighet med gällande förbundsordning. Av förbundsfullmäktiges handlingsprogram 2016-2019 framgår att förbundet ska arbeta för att förmågan att förebygga och hantera stora och komplexa olyckor ska anpassas enligt den förändrade riskbilden. Vidare framgår att RSG löpande måste fånga upp och följa förändringar i omvärld och riskbild. Enligt RSG:s verksamhetsplan 2016 ska en strategi för bland annat analys och omvärldsbevakning utvecklas.

Hot- och våld mot blåljuspersonal och social oro är aktuella frågor som påverkar RSG:s förmåga vid insatser. För att kunna säkerställa åtaganden, däribland lagen om skydd mot olyckor, är det väsentligt att förbundet arbetar på ett systematiskt sätt för att upprätta risk- och hotbilda-bedömningar som kan fungera som verktyg i planering och genomförande av insatser. Adekvata risk- och hotbilda-bedömningar kräver systematiska arbetssätt i fråga om att samla in och analysera information. En betydande del av den informationen finns inom RSG:s organisation i form av exempelvis avvikelser i insatsrapporterna som ska samlas in och analyseras. Det är vidare viktigt att hot och våld som förekommer mot förbundets personal dokumenteras för att förbundet ska kunna vidta rätt åtgärder och för systematisk uppföljning av inträffade händelser. Vår bedömning är att analysen av insatsrapporterna kan stärkas avseende hot och våld och att det är viktigt att förbundet hittar systematiska och effektiva arbetssätt för detta.

Enligt vår bedömning finns det upparbetade former och arbetssätt för det interna informationsutbytet i organisationen och mellan olika funktioner där information och erfarenheter från exempelvis ett arbetspass delas. Vi ser positivt på att det inom förbundet finns en insatsledare med särskilt ansvar för social oro som ska ha en helhetsbild. Enligt en pågående rapport behöver förbundet dock hitta fastare former för hur systematiska risk- och hotbilda-analyser upprättas samt etablera fasta arbetsformer för underrättelsearbete i såväl det kortsiktiga som långsiktiga planeringsperspektivet. Granskningen visar att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete för hur risk för hot, våld och social oro ska bedömas och hanteras, vilket är positivt. Vår bedömning är att de åtgärder som föreslås är adekvata och visar på en proaktivitet i utvecklingsarbetet.

Granskningen visar att informationsutbytet mellan lokal och central nivå kan förbättras. Exempelvis upplever personalen att det finns brister i både informationsinsamlingen från stationerna och i återkopplingen tillbaka till stationerna. Vi bedömer att förbundsstyrelsen bör se över och säkerställa tillfredsställande rutiner för informationsinsamling och återkoppling mellan central och lokal nivå

Granskningen visar att det är tveksamt om samtliga incidenter som rör hot och våld rapporteras som tillbud. I dagsläget saknas dokumenterade rutiner för vad som ska rapporteras som tillbud eller inte. Vår bedömning är att detta försvårar en systematisk uppföljning och hantering av inträffade incidenter. Vi bedömer att det är av stor vikt att det är tydligt för alla medarbetare hur och vad som ska rapporteras som tillbud. Vi kan inte bedöma om det finns mörkertal i statistiken, men anser att det bör finnas dokumenterade rutiner för hur incidenter ska rapporteras och att detta är grunden för ett systematiskt arbete med uppföljning och analys inom området.

4. Rutiner och riktlinjer

Det finns tre dokumenterade rutiner och riktlinjer som avser hot och våld. De behandlas i detta avsnitt och utgörs av en larmplan samt två inriktningsdokument för hur förbundet ska agera och kommunicera vid hot och våld. Vidare beskrivs förbundets arbete med utveckling av rutiner och riktlinjer.

4.1. Larmplan

Räddningstjänsten använder ett antal larmplaner som styr upplägg och genomförande av insats utifrån olika typer av händelser. När hot och våld bedöms som en risk i samband med utryckningar ska *larmplan 8* aktiveras. Enligt de intervjuade kan denna larmplan aktiveras om det inkomna larmet ger misstanke om risk för hot och våld. Det kan handla om att en bil brinner på adresser där det tidigare förekommit anlagda bilbränder. Larmplan 8 kan aktiveras av samtliga nivåer; exempelvis av räddningschef i beredskap (RCB), larmoperatör, insatsledare, styrkeledare eller brandman. När larmplanen aktiveras sker en rad åtgärder, bland annat att fler räddningsenheter tillkallas. Vidare innebär larmplanen en rad andra åtgärder, såsom att ledningscentralen ska kontakta regionledningscentral och SOS för informationsutbyte om hotbild och åtgärder samt att insatschefen ska inhämta bedömningsunderlag från polisen. I vissa fall innebär åtgärderna att polisen åker först för att säkra ett område innan räddningstjänsten kan påbörja sin insats.

Flera av de intervjuade uttrycker att larmplan 8 fungerar väl för det den är avsedd för, även om några framför att det är ett problem att polisens beredskap inte är synkroniserad med larmplanen och att de inte ökar sin beredskap automatiskt när larmplanen aktiveras.

4.2. Inriktning för agerande vid orolighet

Det finns en dokumenterad riktlinje för hur RCB ska agera i situationer med risk för hot och våld (*Inriktning för agerande vid oroligheter med risk för hot mot personalen – RCB´s systemledningsbeslut*).

Riktlinjen behandlar även hur övriga ledningsorganisationen ska agera vid förhöjd risk för orolighet. Det finns exempelvis bestämmelse om hur informationsutbyte ska ske med polisen såsom vilka funktioner inom RSG respektive polisen som ska ha kontakt. Vidare finns bestämmelser avseende:

- ▶ Flera mindre insatser inom en begränsad tid som bildar ett mönster (exempelvis bilbränder) och att det därmed finns risk för eskalering av oroligheter
 - ▶ Exempelvis framgår hur kontaktleden inom organisationen och med polisen ska se ut.
- ▶ Operativa organisationens roll
 - ▶ Klargör vilken roll förbundet har, exempelvis att det är en hjälpande och opartisk, icke polisiär verksamhet.

- ▶ Kommunikativt förhållningssätt
 - ▶ Tydliggör ett antal generella utgångspunkter avseende kommunikation vid en räddningsinsats i utsatta lägen.
- ▶ Avsikt med räddningsinsats
 - ▶ Klargör avsikten med en insats, det vill säga att den i första hand ska rädda människor och i så stor utsträckning som möjligt förhindra skador på egendom och miljö. Riktlinjen förtydligar vilka avvägningar som ska göras vid ordningsstörningar vid räddningsinsats.
- ▶ Riktlinjer för insatsagerande vid risk för hotfulla situationer
 - ▶ Beskriver bland annat tillämpning av brytpunkter (utsedd samlingsplats för enheter som syftar till att skapa förutsättningar för att olika enheter etableras inom ett skadeområde i rätt ordning och från rätt håll).
- ▶ Resursdisposition
 - ▶ Tydliggör hur ledningsorganisationen ska fördela resurser vid oroligheter. Exempelvis beskrivs hur stabschef kan besluta att enheter, styrkeledare och insatsledare kan samlas på en bestämd uppställningsplats och fungera som en "framskjuten brandstation".
- ▶ Informationshantering
 - ▶ Beskriver till vilka funktioner risk- och hotbild ska informeras internt.
- ▶ Åtgärder då personal har utsatts för hot eller våld.
 - ▶ Beskriver vilka åtgärder RCB ska vidta, exempelvis träffa drabbad personal och säkerställa att de som har behov får samtalsstöd.

4.3. Inriktning för kommunikation

Det finns ytterligare en riktlinje inom förbundet som har koppling till hot och våld. Den heter *Inriktning för kommunikation vid hot- och våldssituationer* och beskriver hur personal och ledningsnivå ska kommunicera internt och externt efter en händelse med hot och våldssituation. Exempelvis framgår att förbundet ska verka för en snabb, öppen och ärlig kommunikation och snabbt bekräfta om något hänt externt och snabbt svara på förfrågningar från medier.

4.4. Övriga rutiner och riktlinjer

Vidare kan nämnas att samtliga brandmän och styrkeledare har genomgått utbildningen *Kommunikativt förhållningssätt* som hållits i samarbete med polisen. Utbildningen innehåller förhållningssätt och rutiner för hur den uttryckande personalen ska hantera hotfulla eller våldsamma situationer. För mer information se *Avsnitt 6 Kompetensförsörjning*.

Som tidigare nämnts finns ett rapportutkast som behandlar hot och våld. Den handlar om hot och våld utifrån ett verksamhets- och arbetsmiljöperspektiv och lyfter fram förslag på interna strukturer och arbetsformer, men rapportens innehåll är ännu inte fastslagen som rutin eller riktlinje.

4.5. Utveckling av rutiner och riktlinjer

Samtliga av de intervjuade är överens om att det finns händelsescenarion då larmplan 8 inte är ändamålsenlig. Enligt insatsledare med inriktning social oro och avdelningschef för operativ verksamhet är larmplanen inte tillräcklig för att hantera allvarigare händelser, såsom pågående dödligt våld. Det saknas för närvarande riktlinjer för att hantera pågående dödligt våld. De intervjuade är överens om att detta bör utvecklas. Även en situation med flera parallella händelser eller många skadade uppges av de intervjuade vara en situation som det saknas tillräcklig beredskap och planering inför. Förbundsledningen menar att frågan är prioriterad men måste hanteras inom ramen för samverkan med övriga organisationer, såsom polisen.

Av intervju med insatsledare och styrkeledare framgår att det vore önskvärt om närliggande stationer blir informerade när larmplan 8 aktiverats i ett område eftersom andra stationer direkt eller indirekt kan påverkas av detta.

4.6. Bedömning

Av RSG:s handlingsplan framgår mål om att effektivitet vid räddningsinsatser ska öka. Det framgår även att förbundet ska arbeta för en ständig utveckling av metod. Social oro samt risk för hot, våld och terrorattentat innebär utmaningar för förbundet. Det är väsentligt att förbundet har rutiner och riktlinjer som är ändamålsenliga utifrån de risker och omvärldsfaktorer som bedöms kunna påverka RSG:s förmåga vid en insats.

Granskningen visar att det finns fastställda riktlinjer och rutiner för hur situationer med hot eller våld ska hanteras. Exempelvis finns en utarbetad larmplan som ska användas när det förekommer risk för hot och våld samt två inriktningsdokument för hur förbundet ska agera och kommunicera vid hot- och våldssituationer. I vår granskning framgår att de rutiner och riktlinjer som finns fungerar väl utifrån flera olika situationer. Dock visar granskningen att det saknas rutiner och riktlinjer för hantering av situationer med pågående dödligt våld, exempelvis en terrorattack eller skolskjutning. Enligt vår bedömning är det väsentligt att förbundet utvecklar riktlinjer och rutiner även för den här typen av händelser särskilt mot bakgrund av vilka konsekvenser en terrorattack skulle kunna få. Vi delar förbundsledningens bedömning om att detta måste ske inom ramen för samverkan med andra aktörer såsom polis och ambulans. I *Avsnitt 5.6* Bedömning utvecklar vi vår bedömning om hur förbundsstyrelsen ska hantera och förhålla sig till behovet av en nationell strategi, som till stor del ligger utanför styrelsens handlingsutrymme.

5. Samverkan

Detta avsnitt beskriver förbundets samverkan med främst polis och ambulans samt hur förbundsledningen arbetar för att utveckla samverkan.

5.1. Allmänt om samverkan

RSG saknar samverkansavtal med andra myndigheter avseende arbetet mot hot och våld, exempelvis som reglerar vad som ska gälla vid utryckningar. Det saknas också nationell samordning för räddningsinsatser i Sverige, exempelvis avseende hur polis, räddningstjänst och ambulans ska samverka vid en terrorattack. Inrikesministern bjöd 5 februari 2016 in Räddningstjänsten Storgöteborg till ett möte om blåljuspersonalens situation avseende hot och våld. Vid mötet deltog även representanter från bland annat MSB, polis, räddningstjänsterna i storstadsregionerna och Socialstyrelsen. MSB fick i samband med mötet i uppdrag att arbeta fram en gemensam strategi för samverkan på skadepplats i samband med hot och våld.

RSG samarbetar med både polis och ambulans i den operativa verksamheten, detta sker dock i princip utan återkommande samövningsverksamhet.

5.2. Samverkan med polis

Samarbete med polis sker i den dagliga verksamheten, exempelvis med anledning av att larmplan 8 aktiveras, vilket beskrivits i föregående avsnitt. Personalen anser enligt intervjuerna att samarbetet vid utryckningar fungerar väl och att RAKEL⁸ underlättat mycket. Det finns enligt intervjuade en fungerande kollegial anda mellan organisationerna som avspeglas i insatserna. Några av de intervjuade lyfter dock att polisen kommer sent eller inte alls vid exempelvis trafikolyckor.

Utöver det som sker vid insatserna bedrivs samverkan med polismyndighetens organisation i olika former och samverkansforum. Förbundsledningen har samverkan med Polisregion västs ledning avseende strategiska frågor, insatsledare har regelbundna samtal med polis kring enskilda individer som anlägger bränder och det finns stationsspecifik kontakt med den lokala polisen. Enligt intervjuerna har Lundby brandstation den mest utvecklade samverkan med polisen. Där sker veckovisa möten med polisen.⁹ På vissa brandstationer saknas däremot motsvarande kontaktytor med polisen, Gårda brandstation är ett sådant exempel. Av

⁸ Radiokommunikation för säkerhetsorganisationerna och Räddningstjänsten i Sverige, främst polis, militärpolis, räddningstjänst, ambulansverksamhet, SOS-alarmering och kommunal/statlig krisberedskap.

⁹ Vidare beskrivs RSG:s kontaktytor med polisen i den kommande rapporten "Hot och våld – ett verksamhets- och arbetsmiljöperspektiv". Där delas kontakterna upp i "Förberedelsefas, planeringsfas, forum för nätverkande/samverkan/underrättelser" respektive "I skarp händelse och närförberedelsefas underrättelser och samverkan". Där framgår mellan vilka funktioner inom räddningstjänst och polis som kommunikation ska ske, exempelvis ska insatsledare inom RSG ha kontakt med gruppchef i polisen vid skarpa händelser eller att räddningschef i beredskap kontakter polisledningens stab osv.

intervju framgår att insatsledare har försökt ta kontakt med polis för samverkan men att det inom polisen inte funnits möjlighet med den typen av samverkan. Utöver Polismyndigheten samverkar RSG även med Säkerhetspolisen (SÄPO) för underrättelseöverföring.

Enligt förbundsledningen är samverkan med polisen till viss del personbunden, exempelvis har vissa kontaktytor försvunnit i samband med att enskilda personer inom polisen har slutat. Till viss del bedömer förbundsledningen att samverkan där känslig information utbyts måste vara personberoende eftersom det bygger på en tillit som är svår att bygga upp enbart genom funktioner.

5.3. Samverkan med ambulans

RSG har ingen samverkan med ambulansen i Västra Götalandsregionen, utöver att personalen samarbetar efter bästa förmåga vid insatser. De intervjuade är överens om att samverkan med ambulansen vid insatser inte fungerar tillfredsställande. Många lyfter att avsaknaden av samverkan innebär en väsentlig verksamhetsrisk för personal, de skadade och tredje man. En brandman beskriver det som att samverkan sker mer genom tillfälligheter än inarbetade rutiner. En av orsakerna till de upplevda bristerna uppges vara att ambulansorganisationen lider av hög personalomsättning med få personer med lång yrkeserfarenhet. Detta visar sig enligt de intervjuade exempelvis genom att ambulanspersonalen i många situationer är passiva och inväntar räddningstjänsten eller att ambulansens fordon parkeras så att räddningsinsatsen försvåras. Vidare uppges de intervjuade att ambulanspersonalen har bristande kunskap om vilka förmågor och verktyg RSG har vid räddningsinsatser, vilket försvårar samspelet i olika händelser.

De intervjuade från förbundsledningen upplever att intresse eller resursmässiga förutsättningar för samverkan har saknats hos ambulansens ledning sedan organisationen bytte huvudman (från att tidigare ingått i räddningstjänsten till en privat entreprenör). Sedan 2015 har ambulansverksamheten dock övertagits av Sahlgrenska universitetssjukhuset inom Västra Götalandsregionen. Flera påpekar att de sedan 2015 har börjat märka en förbättring avseende samverkan med ambulansen. Vidare har ambulansen nyligen infört en organisation med ledningsambulans (LEA), vilket enligt vissa av de intervjuade kan förbättra samverkan.

5.4. Samverkan med övriga organisationer

RSG samverkar även med en rad andra myndigheter och organisationer. En samverkansform som har lyfts fram som viktig är SSPF (Skola, Socialtjänst, Polis och Fritid). Det är en insats som RSG deltar i. Den är riktad till brottsaktiva ungdomar eller ungdomar som uppvisar riskfaktorer för återfall i brottslighet och ungdomar som rör sig i riskmiljöer. Förbundet har även veckovisa telefonkonferenser med aktörer från lokalsamhället (bland andra Socialtjänsten, närpolisen, Västtrafik och Göteborgs stads försäkringsbolag). Syftet är att dela information och är ett viktigt forum för att få en god bild av nuläget. Förbundet deltar också i ett nordiskt forum för räddningstjänsterna i nordens huvudstadsregioner och det finns även chefs-samverkan med polisen och Sahlgrenska för samverkan vid komplexa våldshändelser. I Bilaga 3 *Lista över samverkansforum* redogör vi för samverkansforum som förbundet deltar i.

5.5. Utveckling av samverkan

Enligt de intervjuade inom ledningen finns ett gott samarbete med polis på lokal och regional nivå. Men det faktum att det saknas en nationell strategi för hur blåljus-verksamhet ska hantera hot och våld är en väsentlig brist enligt de intervjuade. Konsekvenserna av att det saknas en nationell strategi innebär att det saknas en gemensam taktik och strategi vid en händelse med hot eller våld. Förbundsledningen menar att behovet av att utveckla en nationell strategi är avgörande för förbundets möjlighet att i framtiden klara sina åtaganden. Förbundsledningen menar att det finns begränsningar i vilka rutiner och riktlinjer förbundet själv kan upprätta eftersom en insats är beroende av fungerande samverkan. De menar att det kan få ödesdigra konsekvenser och bli ett arbetsmiljöproblem om RSG upprättar en utbildning eller strategi för terror utan att polisen och andra är delaktiga. Enligt förbundsledningen har polisens ombildning¹⁰ inneburit att det inte är möjligt att upprätta regionala samverkansformer såsom gemensamma riktlinjer och samövningar med Polisregion Väst. Förbundsledningen önskar att en nationell arbetsgrupp med lokal förankring bildas omgående. Relevanta uppdrag för en sådan grupp hade varit att arbeta med hur samverkan ska ske vid aktuell olycksplats och hur flera pågående händelser ska hanteras.

Vid intervju med brandmän, styrkeledare och insatsledare framkommer att det finns behov av ökad samstämmighet vid insatser för att öka den operativa förmågan och minska riskerna. Vissa av de intervjuade brandmännen efterfrågar bättre kommunikation med polisen. I detta sammanhang framförs att fler stationer borde börja jobba som Lundby med veckovisa möten. Det framförs också att nulägesinformationen som polisen delger stationerna bör förbättras. Vid intervjuerna har det även lyfts att kontakten med polisen har många olika ingångar och att det ibland kan upplevas som spretigt.

Angående ambulansen lyfter förbundsledningen att en samverkan för närvarande håller på att byggas upp och att det finns utvecklingspotential i och med den nya organisationen (inom Västra götalandregionen) och införandet av LEA. Många i den uttryckande personalen uppger dock att samarbetet med ambulansen är lika bristfälligt nu som innan omorganisationen 2015 och ser för tillfället ingen förbättring i sikte.

5.6. Bedömning

Av lag om skydd mot olyckor 1. Kap 6 § framgår att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Av förbundsfullmäktiges handlingsprogram 2016-2019 avsnitt 6.2.3 framgår mål att förbundets samverkan med andra aktörer måste övas och prövas i praktiken för att säkerställa att uppgiften kan lösas när händelsen inträffar. Av förbundets verksamhetsplan 2016 avsnitt 4.2 framgår att lokala samarbeten med andra myndigheter och samarbetspartners i förbundet är en förutsättning för väl genomföra insatser. Samverkan ska ske löpande för att skapa en risk- och hotbilda-bedömning så att insatser kan genomföras väl och med rätt förmåga.

¹⁰ Polisen ombildades från 23 myndigheter till en myndighet, polismyndigheten, den 1 januari 2015 efter beslut i december 2012.

Även om förbundet arbetar tillsammans med polis och räddningstjänst dagligen saknas strukturerad samverkan och rutiner/riktlinjer för hur samarbete ska ske och för hur olika situationer ska hanteras. Exempelvis saknas samverkan för hur förbundet tillsammans med polis och ambulans ska hantera pågående dödligt våld eller flera avsiktliga och parallella händelser. Granskningen visar att det finns en i grunden fungerande samverkan med polis, men flera allvarliga brister avseende samverkan med ambulansen.

Enligt vår bedömning behöver förbundsstyrelsen säkerställa att samverkan med andra myndigheter och organisationer utvecklas. Vi delar förbundsledningens bedömning om att utvecklingen av samverkan behöver ske i nära samarbete med de berörda myndigheterna och i flera frågor på nationell nivå. Vi delar också förbundsledningens bedömning att det kan finnas risker med att förbundet själva upprättar interna rutiner och riktlinjer för händelser som är beroende av samverkan.

Risken med beredning av nationella frågor är att det ofta tar lång tid innan resultat kan nås, inte minst om det skulle finnas behov av lagstiftning. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att förbundsstyrelsen behöver utvärdera och sammanställa vilka samverkansbehov som kan uppfyllas genom lokal och regional samverkan i väntan på nationella riktlinjer. Det skulle exempelvis kunna vara att utveckla rutinerna för samverkan på stationsnivå, där polissamverkan idag skiljer sig avsevärt åt. Eventuellt skulle delar av den bristande samverkan med ambulansen kunna åtgärdas genom informationsinsatser.

Åtgärder på nationell nivå är delvis utanför räddningstjänstförbundets område, där betydande ansvar ligger hos statliga myndigheter (såsom MSB), regering och riksdag. Vår bedömning är dock att det är positivt att RSG nationellt synliggör vilka behov som föreligger inom förbundet. Med tanke på vikten av fungerande samordning vid exempelvis en terrorattack, är det viktigt att förbundet fortsätter detta opinionsarbete. Det är dock viktigt att opinionsarbetet utgår från räddningstjänstens huvuduppdrag.

6. Kompetensförsörjning

Detta avsnitt beskriver kompetensförsörjning avseende utbildning, övning och utveckling.

6.1. Allmänt om kompetensförsörjning

Det saknas en kompetensförsörjningsplan inom RSG. I syfte att samordna och prioritera kompetensutvecklingsbehov finns ett utbildningsråd. Vid intervju lyfter förbundsledningen att det finns kompetensförsörjningsbehov inom förbundet kopplat till nya hot- och riskbilder, exempelvis social oro, hot och våld. Som tidigare nämnts bedömer förbundsledningen att det finns behov av nya kompetenser som traditionellt inte funnits inom räddningstjänsten och planerar att anställa en analytiker för att kunna analysera information och genomföra risk- och hotbilsbedömningar.

6.2. Utbildning

RSG har genomfört utbildningsinsatser som i olika grad berör hot och våld, dessa beskrivs nedan:

- ▶ Kommunikativt förhållningssätt
 - ▶ Kommunikativt förhållningssätt är en utbildningsinsats som personal vid samtliga stationer har erhållit. Utbildningen påbörjades 2011 och har genomförts som en endagsutbildning. Utbildningen har genomförts tillsammans med polisen. Utbildningen innehöll bland annat konfliktkunskap och syftade till att ge vägledning och förståelse för hantering och agerande vid en konfliktsituation. Utbildningen inkluderade de lokala styrdokument som finns inom RSG såsom *Larmplan 8 och systemledningsbeslut för agerande vid oroligheter*. Utbildningen genomförs för närvarande inte för de som nyanställs. I den utvärdering som förbundet upprättat efter utbildningen framgår att polisens instruktörer som ledde utbildningen anser att utbildningen bör formaliseras och skötas i linje med övrig utbildningsverksamhet. Av intervjuerna framgår synpunkter såsom att utbildningen fyllde ett kompetensbehov som finns inom förbundet och att det därför är viktigt att även nyutbildade får möjlighet att genomgå den.
- ▶ Utbildning i suicidprevention
 - ▶ Samtliga stationer har fått utbildning i hantering av situationer med suicidala personer.
- ▶ First responder-utbildning
 - ▶ Utbildning som styrkeledare och insatsledare fått tillsammans med polis och ambulans. Utbildningen utgår från verkliga scenarion där samverkan mellan blåljusorganisationerna är i fokus.
- ▶ Regional utbildning CBRN
 - ▶ Regional utbildning inom olyckor med koppling till kemiska, biologiska, radioaktiva och explosiva material. Även polis och ambulans deltar.

- ▶ Regional samverkanskurs
 - ▶ Återkommande kompetensutvecklingskurs om krissituationer som hålls av Länsstyrelsen. Från RSG deltar alla högre befäl (insatsledare, stabschef, insatschef och RCB). Där möter de polis och andra samhällsaktörer (exempelvis trafikverket).

6.3. Övning

Enligt de intervjuade sker ingen särskild övningsverksamhet kopplat till hot och våld. Några av de intervjuade lyfter dock fram att det vid enskilda tillfällen tränats på scenario med flera skadade. Utbildningsrådet har lagt till en övningsdel som avser "avsiktliga händelser" i en enhetsövning.

Det genomförs inga samövningar med varken polis eller ambulans (utöver vad som ingår i ovanstående utbildningar). Förbundsledningen menar, som tidigare nämnts att det behövs en nationell strategi för samverkan, detta gäller även övningar.

6.4. Utveckling av kompetensförsörjning

Enligt förbundsledningen har medvetenheten om risk för extra ordinära händelser, såsom terrorattentat eller skolskjutningar, ökat på senare tid. RSG:s operativa förmåga och kunskapsnivå uppges dock inte vara dimensionerad för exempelvis ett scenario med flera parallella händelser, såsom en koordinerad terroristattack. Enligt förbundsledningen behövs en kunskapsgrund att stå på för polis, ambulans och räddningstjänst och att den kompletteras och upprätthålls genom samövningar.

Även de övriga intervjuade uppger att förbundet skulle sakna både tillräcklig kompetens och materiell utrustning vid en avsiktlig händelse med flera allvarligt skadade. Flera av de intervjuade uppger att det finns behov av utbildning i akutsjukvård. För närvarande bygger stor del av förbundets kompetens på att många som arbetat inom förbundet en längre tid också varit ambulansförare när ambulansen ingick i räddningstjänstens verksamhet. De nyanställda uppges generellt sakna tillräcklig kompetens utifrån de krav som ställs på räddningstjänsten i och med att brandkåren ofta är först på plats vid trafikolyckor. Förbundsledningen lyfter att avdelningschef för operativa insatser fått i uppdrag att upprätta en utbildning för räddningstjänstpersonal avseende prehospital sjukvård. I uppdraget ingår även att se över sjukvårdsmaterial.

6.5. Bedömning

Av förbundsfullmäktiges handlingsprogram 2016-2019 avsnitt 6.2.3 framgår att förmågan att förebygga och hantera stora och komplexa olyckor ska anpassas enligt den förändrade riskbilden. Vidare att förbundets egen förmåga samt samverkan med andra aktörer måste övas och prövas i praktiken för att säkerställa att uppgiften kan lösas när händelsen inträffar. I avsnitt 6.2.4 framgår att förbundet ska arbeta för en ständig utveckling av bland annat metod och kompetens.

Det är enligt vår bedömning väsentligt att förbundet säkerställer ett kompetensförsörjningsarbete som ger tillräcklig utbildning och övning för att hantera situationer med hot eller våld. Det är också väsentligt att det finns en långsiktig kompetensförsörjningsplan, vilket saknas idag.

Enligt vår bedömning kan förbundet stärka arbetet med kompetensförsörjning utifrån den nya hotbilden. Personalen har genomgått utbildning i kommunikativt förhållningssätt som syftar till att ge verktyg i exempelvis kommunikation vid hotfulla situationer och det finns ytterligare ett par utbildningar för styrkeledare och insatsledare som har viss koppling till hot, våld och avsiktliga händelser, vilket är positivt. Personalen har dock inga återkommande samövningar med polis och ambulans, vilket bedöms vara en stor brist.

Vi delar förbundsstyrelsens bedömning att det behövs en nationell strategi för samverkan och att detta påverkar förutsättningarna för kompetensförsörjningen. Vi bedömer dock att det är viktigt att RSG överväger vilka åtgärder som kan påbörjas och genomföras i väntan på nationella strategier. Exempelvis bedömer vi att arbetet med kompetensförsörjning skulle stärkas om förbundet upprättade en långsiktig kompetensförsörjningsplan som innehåller strategier och analyser över vilka framtida kompetenser samt utbildnings- och övningsinsatser som behövs inom förbundet med anledning av den nya hotbilden. Vi delar dock förbundsstyrelsens inställning att det finns en begränsning i vilka utbildnings- och övningsinsatser förbundet kan göra själv utan nationell samordning. Enligt vår bedömning är det väsentligt att se över förbundets kunskap inom prehospital sjukvård och också positivt att detta arbete påbörjats, då så stor del av larmen utgörs av IVPA (I Väntan På Ambulans).

Vår bedömning är också att förbundet bör se över kompetensutvecklingen i ett mer långsiktigt planeringsperspektiv för att tillse att även nyanställda får erforderlig utbildning.

7. Samlad bedömning

I detta kapitel ges en samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna. Därefter presenteras vår slutsats utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning samt de rekommendationer som lämnas till förbundsstyrelsen.

7.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har förbundsstyrelsen säkerställt att samverkan sker med andra myndigheter och organisationer för att hantera den nya hotbilden?	<p>Enligt vår bedömning behöver förbundsstyrelsen säkerställa att samverkan med andra myndigheter och organisationer utökas för att kunna hantera hotbilden avseende social oro och terrorattentat.</p> <p>Det saknas strukturerad samverkan för hur samarbete ska ske med polis och ambulans. Granskningen visar att det finns en i grunden fungerande samverkan med polis, men flera allvarliga brister avseende samverkan med ambulansen.</p> <p>Enligt vår bedömning behöver förbundsstyrelsen säkerställa att samverkan med andra myndigheter och organisationer utvecklas exempelvis avseende pågående dödligt våld. Detta bör ske på nationell nivå. Förbundsstyrelsen bör utvärdera om det finns samverkansbehov som kan uppfyllas genom lokal och regional samverkan i väntan på nationella riktlinjer</p>
Finns fastställda riktlinjer och rutiner för hur situationer med hot eller pågående dödligt våld ska hanteras?	<p>Det finns fastställda riktlinjer för hur situationer med hot och våld ska hanteras. Larmplan 8 innebär en rad åtgärder, inte minst att fler räddningsenheter tillkallas vid en insats. Larmplanen är även vägledning för hur kontakt med polisen ska ske. Vidare finns inriktningsdokument om hur förbundet ska agera och kommunicera vid hot- och våldssituationer.</p> <p>Granskningen visar dock att det saknas rutiner och riktlinjer för hantering av situationer med pågående dödligt våld, exempelvis en terrorattack eller skolskjutning.</p>
Sker systematisk uppföljning av inträffade incidenter?	<p>Vår bedömning är att det sker systematiska uppföljningar av inträffade incidenter till viss del, men att arbetet skulle kunna stärkas. Samtliga händelser med hot och våld ska dokumenteras genom insatsrapport och/eller som tillbud inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Granskningen visar att det är tveksamt om samtliga incidenter som rör hot och våld rapporteras som tillbud. I dagsläget saknas dokumenterade rutiner för vad och hur en händelse ska rapporteras. Vår bedömning är även att analysen av insatsrapporterna kan stärkas avseende hot och våld och att det är viktigt att förbundet hittar systematiska och effektiva arbetsätt för detta.</p>
Har förbundet säkerställt att utbildning och övning sker i tillräcklig utsträckning för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld?	<p>Vår bedömning är att utbildning och övning inte sker i tillräcklig utsträckning för att hantera dessa situationer. Det finns ett antal utbildningar inom förbundet med koppling till hot och våld, exempelvis hur personal ska agera kommunikativt vid hotfulla situationer. Men det saknas samövningar med polis och ambulans och den övningsverksamhet som förbundet har själv innefattar i mycket begränsad omfattning hantering av hot och våld. Vidare har det framkommit att det saknas utbildning och material avseende pre-hospital sjukvård.</p>

<p>Har förbundsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig kompetensförsörjning för att hantera den nya hotbilden?</p> <p>a. Finns en långsiktig kompetensförsörjningsplan som beaktar behovet?</p> <p>b. Beaktas det förändrade kompetensbehovet i samband med rekrytering?</p>	<p>Enligt vår bedömning kan förbundsstyrelsen stärka arbetet med kompetensförsörjning utifrån den nya hotbilden. Det finns och har funnits ett par utbildningar som har koppling till hot, våld eller avsiktliga händelser. Det sker dock ingen samövning med polis och ambulans. Vidare har det framkommit att förbundet saknar tillräcklig kompetens vid en avsiktlig händelse med flera allvarligt skadade. Enligt förbundsledningen behövs nationell strategi för samverkan för att möta kompetensbehovet.</p> <p>a. Det saknas kompetensförsörjningsplan.</p> <p>b. Det pågår en diskussion om vilka kompetenser förbundet kommer att behöva i framtiden, exempelvis lyfts att det finns behov av analytiker.</p>
---	--

7.2. Slutsats

Granskningen syftar till att bedöma om förbundsstyrelsen har säkerställt ändamålsenliga former för samverkan med andra myndigheter och egen beredskap för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld. Utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor, uppställda revisionskriterier och grunderna för ansvarsprövning bedömer vi att förbundsstyrelsen inte fullt ut har säkerställt ändamålsenliga former för samverkan med andra myndigheter för att hantera situationer med hot eller pågående dödligt våld. Förbundsstyrelsen bedöms dock ha säkerställt egen beredskap för den typen av situationer även om detta arbete kan utvecklas ytterligare. Den samlade bedömningen är att förbundet bedriver ett aktivt utvecklingsarbete inom området och att det är av största vikt att det fortsätter och färdigställs.

7.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer

I granskningen har vissa förbättringsområden identifierats och mot bakgrund av dessa rekommenderas förbundsstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer för hur incidenter och avvikelser för hot och våld ska rapporteras in och följas upp.
- ▶ Verka för att riktlinjer, övning, utbildning och övrig samverkan med andra myndigheter och organisationer utvecklas avseende situationer med hot eller pågående dödligt våld, exempelvis genom nationella riktlinjer.
- ▶ Utvärdera och sammanställa vilka samverkansbehov som kan uppfyllas genom lokal och regional samverkan i väntan på nationella riktlinjer.

- ▶ Säkerställa en långsiktig kompetensförsörjning avseende utbildning, övning och rekrytering utifrån den nya hotbilden, exempelvis genom en kompetensförsörjningsplan.
- ▶ Säkerställa att nyanställda får erforderlig utbildning avseende hot och våld, exempelvis i kommunikativt förhållningssätt.

Göteborg den 21 oktober 2016

Kristoffer Filipsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB

Cecilia Björnram
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor och kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1 Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning utgörs i huvudsak av:

- ▶ Kommunallagen
 - ▶ 6 kap. 7 § där det framgår att styrelsen inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelsen skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- ▶ Lag om skydd mot olyckor
 - ▶ 1. Kap 6 § där det framgår att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.
- ▶ Räddningstjänsten Storgöteborgs förbundsordning
 - ▶ 6 § där det framgår att förbundsstyrelsen ska leda och samordna verksamhet med anledning av lag om skydd mot olyckor samt övrig verksamhet i enlighet med gällande förbundsordning.
- ▶ Förbundsfullmäktiges handlingsprogram 2016-2019
 - ▶ Avsnitt 6.2.3 där följande mål framgår "Förmågan att förebygga och hantera stora och komplexa olyckor ska anpassas enligt den förändrade riskbilden." Vidare framgår att RSG löpande måste fånga upp och följa förändringar i omvärld och riskbild. Förbundets egen förmåga samt samverkan med andra aktörer måste övas och prövas i praktiken för att säkerställa att uppgiften kan lösas när händelsen inträffar
 - ▶ Avsnitt 6.2.4 där följande mål framgår "Effektiviteten vid räddningsinsatsen ska öka." Där framgår att förbundet ska arbeta för en ständig utveckling av bland annat metod, kompetens, organisation och lärande från insats.
- ▶ Förbundets verksamhetsplan 2016
 - ▶ Avsnitt 4.2 där det framgår att RSG:s verksamhet ska vara förberedd och väl dimensionerad för insats. Vidare framgår bland annat att lokala samarbeten med andra myndigheter och samarbetsparters i förbundet är en förutsättning för väl genomföra insatser. Samverkan ska ske löpande för att skapa en risk- och hotbilda-bedömning så att insatser kan genomföras väl och med rätt förmåga.
 - ▶ Avsnitt 4.5 framgår att RSG ska bidra till att minska den sociala oron i samhället och att medarbetarna ska vara trygga vid insats. Vidare framgår att en strategi för RSG:s arbetssätt och hantering av sociala risker ska utvecklas. Strategin innefattar bland annat arbetssätt, kompetensutveckling, analys, samverkan, omvärldsbevakning och organisation.

Bilaga 2 Källförteckning

- ▶ Delårsbokslut per 31 mars 2016
- ▶ Inriktning för agerande vid oroligheter med risk för hot mot personalen – RCB's systemledningsbeslut
- ▶ Handlingsprogram 2016-2019
- ▶ Förbundsordning för Räddningstjänstförbundet Storgöteborg
- ▶ Klassificering av risker för Hot och Våld på MA (Riskbedömning)
- ▶ Kommunikativt förhållningssätt (beskrivning och utvärdering)
- ▶ Larmplan 8 – Orolighet med risk för HOT & VÅLD mot egen personal vid räddningsinsats.
- ▶ UTKAST Delrapport: Beredningsarbete beträffande förberedelse för räddningsinsats till följd av avsiktliga händelser (terror etc.)
- ▶ Verksamhetsplan 2016
- ▶ Rapport Hot och våld – ett verksamhets- och arbetsmiljöperspektiv. Förslag på interna strukturer och arbetsformer
- ▶ Årsredovisning 2015

Bilaga 3 Lista över samverkansforum

Nedan sammanfattas räddningstjänstförbundets samverkansformer med andra myndigheter och organisationer.

Samverkansform	Funktion från RSG	Myndighet/organisation	Beskrivning
Samtal kring enskilda individer som anlägger bränder	Insatsledare	Polis (vakt-havande befäl/gruppchef)	Sker regelbundna samtal kring enskilda individer som anlägger bränder.
Lokala samverkansformer	Stationerna	Polisen	Stationerna har även egna ansvar att utforma samverkan med den lokala polisen. Enligt de intervjuade har Lundby brandstation kommit längst och har veckomöten med polisen. För närvarande arbetar Angereds brandstation för att upprätta liknande arbetssätt som Lundby.
Telefonkonferens med lokalsamhället	RCB	Socialtjänsten, polisen, närpolisen, Västtrafik, Göta Lejon (Göteborgs stads försäkringsbolag)	En gång i veckan har RCB telefonkonferens med aktörer från lokalsamhället i Göteborg. Syftet är att "ta tempen" och dela information mellan stadsdelarna. Enligt intervjuade ett viktigt forum för att få en god bild av nuläget.
Underrättelseöverföring	Förbundsledningen	Säkerhetspolisen	RSG har löpande kontakt med säkerhetspolisen för underrättelseöverföring, exempelvis avseende terroristattentat.
SSPF	Stationschef/stationsledare	Göteborgs stad, skola, socialtjänst, polis, fritid.	SSPF (skola-socialtjänst-polis-fritid) och fältverksamheten är en insats riktad till brottsaktiva ungdomarna, ungdomar som uppvisar riskfaktorer för återfall i brottslighet samt ungdomar som rör sig i riskmiljöer. Arbetet i SSPF syftar till att det kriminella beteendet ska upphöra och utgår från ungdomarnas behov, har tydligt individfokus och sker i nära samarbete med polis, socialtjänst, skola och andra aktörer i ungdomars privata och professionella nätverk.
OLF (Operativt LedningsForum)	Insatschefer	Polis (regionala insatsledare) och ambulans (ledningsambulan-	Forumets syfte är att bygga relationer och lägga grund för aktörsgemensamt agerande enligt Norgemodellen PLIVO, samverkan på lokal nivå mellan blåljusorganisationerna vid

		sens personal)	avsiktliga händelser och komplexa våldshändelser. Deltagarna träffas två gånger per år.
Chefssamverkan/kluster OL	Enhetschef för insatscheferna samt strateg hos operativ chef	Polisen (regionala insatsledare), Sahlgrenska universitetssjukhusets ambulansöverläkare och Prehospitalt och Katastrofmedicinskt Centrum	Denna grupp träffas 3-4 gånger per och diskuterar samverkan på lokal nivå mellan blåjusorganisationerna vid större och mer komplexa våldshändelser där det finns ett ökat behov av samverkan.
Nordiskt forum	Förbundsledningen	Räddningstjänstorganisationerna i de nordiska storstäderna	Nätverkande och informationsutbyte med andra räddningstjänstorganisationer med liknande organisationsstorlek.
RAPS-gruppen	Enhetschef för larm och ledningscentralen	Ambulans, polis och SOS	Inom RAPS-gruppen följs ärenden upp, hur larm mot händelse skett och om det skett avvikelser.
Styrgrupp räddningschefer	Räddningschef	Övriga räddningschefer inom Västra Götaland	Denna grupp diskuterar strategiska frågor, däribland frågor kopplade till hot och våld.