

Kommunal.



Bättre förutsättningar för räddningstjänsten



Innehåll

| | |
|---|----|
| Inledning | 5 |
| Kommunal räddningstjänst | 6 |
| Bemannings- och befolkningsutveckling | 7 |
| Utökade arbetsuppgifter | 8 |
| Kommunala handlingsprogram..... | 9 |
| Bemanning | 10 |
| Har det minskade antalet operativa brandmän och befäl påverkat den operativa förmågan? .. | 10 |
| Bemanning av utryckningsstyrkan..... | 10 |
| Rökdykning | 11 |
| Utryckningsfordon och ensamarbete | 11 |
| Trafikolyckor..... | 12 |
| Arbetsmiljö | 13 |
| Olika risker | 13 |
| Arbetsmiljö och det kommunala handlingsprogrammet | 13 |
| Stress | 14 |
| Systematiskt arbetsmiljöarbete | 14 |
| Friska Brandmän, det goda arbetsmiljöarbetet..... | 15 |
| Rekryteringsbehov | 16 |
| Sammanfattning..... | 18 |
| Kommunal kräver schyssta villkor för brandmännen | 19 |
| Nytt utbildningssystem | 19 |
| Bemanning, arbetsuppgifter och resurser | 20 |
| Bättre organisation och bemanning..... | 20 |
| Litteratur- och källförteckning | 21 |

Inledning

Kommunal består av mer än en halv miljon medlemmar vilka arbetar inom fler än 200 olika yrken i kommuner, landsting och privata sektorn. Bland dessa yrken finns heltidspersonal inom räddningstjänsten och deltidsbrandmän i beredskap.

Räddningstjänsten omfattar så väl statlig som kommunal räddningstjänst. Den statliga räddningstjänsten omfattar bland annat sjöräddning, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning och flygräddning medan den kommunala räddningstjänstens uppgift är att förebygga olyckor och begränsa skador när de inträffar inom kommungränsen. Alla kommuner ska ha en räddningstjänst men det är vanligt att kommuner samarbetar och organiserar räddningstjänsten i så kallade kommunalförbund.

Samhället och medborgarna har ett stort förtroende för räddningstjänsten. Samtidigt ställer samhället stora krav på de män och kvinnor som jobbar inom räddningstjänsten. Därför är det viktigt att samhället satsar tillräckligt med resurser så att brandmännen, utifrån de förväntningar och utmaningar som finns, får goda förutsättningar för att utföra sitt samhällsuppdrag. Räddningstjänsten måste kunna garantera allmänheten trygghet i hela landet samt ge ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Syftet med denna rapport är att skapa en bild av arbetssituationen och arbetsmiljön inom räddningstjänsten. En tydlig slutsats är behovet av en ökad bemanning för att garantera de anställda vid räddningstjänsten en god arbetsmiljö.

I arbetet med rapporten har Kommunals referensgrupp av brandmän, bestående av representanter från samtliga av Kommunals 13 avdelningar plus representanter från industribrandkårerna¹, bidragit med värdefulla kunskaper och synpunkter.

¹ Industribrandkårer är särskilda enheter som organiserats för räddningsinsatser vid industrianläggningar.
I Kommunals referensgrupp finns representanter från Ringhals, Forsmarks samt Arlanda industribrandkårer

Kommunal räddningstjänst

Räddningstjänst är de räddningsinsatser som staten eller kommunen ska ansvara för vid olyckor, och överhängande fara för olyckor, för att hindra och begränsa skador på såväl människor, som egendom och miljö. Statens och kommunens ansvar begränsas till de räddningsinsatser som är motiverade med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och övriga omständigheter.²

Olyckor är ett samhällsproblem som medför mänskligt lidande, miljöpåverkan och stora samhällsekonomiska förluster. 2017 gjordes 105 000 insatser enligt Lagen om Skydd mot Olyckor³, en ökning med 18 procent mellan 2001 och 2017. Runt hälften av alla insatser rör olika typer av brand, brandtillbud och trafikolyckor. Det är främst antalet trafikolyckor som ökat. Sedan 2001 har antalet trafikolyckor nära nog fördubblats från 10 800 till 20 700. Insatserna mot brand eller brandtillbud har legat på ungefär samma nivå. Samhällskostnaderna för olyckor uppgår till cirka 60 miljarder kronor årligen⁴.

Kommunerna ansvarar i princip för all räddningstjänst inom sitt geografiska område. Undantag är exempelvis fjällräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

Räddningstjänsten styrs av olika lagar, regler och ett ansvarsförhållande som går långt tillbaka i tiden. I en historiesammanställning som Brandhistoriska Sällskapet gjort kan man gå tillbaka till Magnus Erikssons regeringstid med en Landslag (cirka år 1350) och en Stadslag (cirka år 1357). Dessa lagar reglerade allt. Landslagen krävde försiktighet med eld och straffen för ovarsamhet var hårda om en brand inträffade. Om någon bar eld mellan hus eller gårdar gällde att ”var och en svara för sina händers verk”.⁵

Lagstiftningen har utvecklats kontinuerligt från medeltiden och brandskyddets släckande och förebyggande delar har, av nödvändighet, varit integrerade och samverkat med byggreglerna. Nya krav har kommit efter större händelser eller som en anpassning till rådande praxis.

2003 ersattes Räddningstjänstlagen⁶ med Lagen om skydd mot olyckor (LSO) vilken är den lag som vi lever efter i dag. LSO innebar en modernisering av strukturen, detaljregleringen minskade och i stället infördes målstyrning utifrån nationella mål som finns i lagen.

LSO behandlar både kommunal och statlig räddningstjänst samt åtgärder för att förebygga olyckor i allmänhet men särskilt brand och skador till följd av brand. Lagen syftar enligt dess inledande paragraf till ”att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor”.⁷

² SFS 2003:778.

³ MSB. Räddningstjänstens insatser 2016 och 2017

⁴ SOU 2018:54

⁵ Brandhistoriska Sällskapet

⁶ SFS 1986:1102

⁷ SFS 2003:778. 1 kap. 1 och 3 § §

Alla kommuner har en särskild organisation som utför räddningstjänst. Organisationen kan antingen omfatta en eller flera kommuner, så kallade kommunalförbund. Kommunernas benämning på organisationen varierar. Det vanligaste är att den benämns räddningstjänsten men andra namn som till exempel brandförsvaret eller brandkåren förekommer. Organisationen genomför, och upprätthåller beredskap för att genomföra, räddningsinsatser. I de allra flesta fall ansvarar organisationen även för den huvudsakliga brandförebyggande verksamheten med tillsyn och information.

Personalen som ingår i en kommuns organisation för räddningstjänst ska enligt LSO ”vara anställd i egen eller annan kommun eller i ett kommunalförbund”.⁸

Det finns dock undantag från huvudregeln att personal ska vara kommunalt anställda, det gäller industribrandkårer och räddningsvårn. Där sådana organisationer finns får kommunen träffa avtal med ägaren eller nyttjanderättshavaren till anläggningen om att enheten ska ingå i kommunens organisation för räddningstjänst.⁹

Enligt LSO ska en kommun ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser anges. Dessutom ska det anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.¹⁰

Eftersom kommunen har ansvaret för handlingsplanen har de därmed det yttersta ansvaret för att räddningstjänsten och brandmännen har de förutsättningar som behövs för att få en bra fungerande räddningstjänst med hel- och deltidsanställda brandmän.

Bemannings- och befolkningsutveckling

De kommunala räddningstjänstorganisationerna i Sverige består till största del av hel- och deltidsbrandmän samt befäl som har utryckningstjänst som huvudsaklig arbetsuppgift. I räddningstjänstorganisationerna finns det också personal med andra arbetsuppgifter. Det är till exempel vanligt med personal som huvudsakligen arbetar med brandförebyggande verksamhet, till exempel brandinspektörer. Det finns även personal med andra funktioner som till exempel ledning, materielunderhåll, planering och administration.

År 2017 var 15 437 personer anställda i räddningstjänstens utryckningstjänst varav 4 882 heltidsanställda och 10 555 deltidsanställda. Det är en minskning med 482 personer jämfört med år 2008 då räddningstjänsten hade 15 919 anställda med utryckningstjänst som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Minskningen av antalet anställda har varit större bland heltidsanställda som under samma period minskade med 285 personer, från 5 167 år 2008 till 4 882 år 2017. Till dessa tillkommer industribrandkårer som är en särskild enhet skild från den kommunala räddningstjänsten och som är knuten till olika typer av industriella verksamheter som exempelvis flygplatser¹¹.

⁸ SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor 3 kap. 14 §

⁹ SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor 3 kap. 15 §

¹⁰ SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor 3 kap. 3 §

¹¹ MSB Årsuppföljning Lagen om Skydd mot Olyckor

Samtidigt som antalet brandmän har minskat har befolkningen växt. Antalet invånare i Sverige under samma period har ökat med lite mer än 860 000 personer och det är framför allt inom storstadsregionerna som befolkningen ökar snabbast¹².

I Stockholms län, som tillsammans med Västra Götalands och Skåne län står för den största delen av befolkningsökningen, har dessutom den största minskningen av antalet brandmän skett. Under perioden 2008 till 2017 har antalet heltidsbrandmän i Stockholms län minskat med 149 brandmän, vilket är mer än hälften av den totala minskningen.

Det finns i dag ingen enskild förklaring till varför antalet anställda brandmän har minskat. Efter att antalet brandmän diskuterats i media under 2011 valde Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att kommentera bemanningsfrågan. MSB menade att minskningen av antalet heltidsanställda främst kunde spåras till storstadsområdena, samt att skiftgående befäl ersatts med dagtidsgående befäl med andra arbetsuppgifter men som ingår i beredskapsstyrkan. MSB menade också att införandet av ny teknik- och metodutveckling har inneburit att verksamheten kunnat resursoptimeras, samt att ökad samverkan i kommunalförbund har möjliggjort en effektivare resursanvändning av bemanningen.¹³

I utredningen *En effektivare kommunal räddningstjänst* pekar utredaren bland annat på bristen av ett tillfredsställande och likvärdigt skydd. Även om det inte finns något i utredningen som refererar till bristande personella resurser föreslås ändå kommunerna att tydligare visa vilka resurser som måste avsättas för att klara de uppsatta målen.¹⁴

När Kommunal frågade sin referensgrupp av brandmän ger de en likartad positiv bild av införandet av nya metoder, exempelvis för släckningsarbetet, men menar samtidigt att införandet av ny teknik inte står i proportion till minskningen av de personella operativa resurserna.

Utökade arbetsuppgifter

Under senare år har antalet arbetsuppgifter ökat markant för brandmännen. I deras portfölj ligger nu inte bara de traditionella arbetsuppgifterna såsom utryckning, förebyggande och övningsarbete utan även brand- och säkerhetsutbildningar för skolklasser, informationsträffar, tillsynsarbete eller att hålla externa utbildningar.

Olika brandstationer och förbund har löst den ökande mängden av arbetsuppgifter på olika sätt. Exempelvis har en brandman i dag – vid sidan av sitt operativa uppdrag – även andra arbetsuppgifter, kopplade till LSO, i varierande omfattning. Fler arbetsuppgifter bör också kopplas till att bemanning minskats.

Den utveckling som skett med minskad personal och flera arbetsuppgifter har lett till att brandmän generellt sett har svårt att kunna ta semester och svårt att kunna utnyttja de ledigheter som exempelvis föräldraledighetslagen ger utan att ha dåligt samvete. Ett omfattande övertidsarbete innebär även att möjligheten för att ta ut kompensationsledighet har försämrats. Detta understryks av Kommunals referensgrupp.

¹² SCB befolkningsstatistikdatabas

¹³ MSB (2011)

¹⁴ SOU 2018:54



Kommunala handlingsprogram

Enligt LSO ska en kommun ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. Kommunen anger målet för verksamheten samt vilka risker för olyckor som finns och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras samt vilka resurser som avsätts för att genomföra handlingsplanen. Handlingsprogrammet ska således beskriva förmågan att hantera olyckor¹⁵. Hur denna förmåga ska beskrivas är i dag upp till varje enskild kommun.

I rapporten *Samhällets förmåga att hantera nödlägen* problematiseras begreppet förmåga samt analyserna av förmågebeskrivningen i kommunala handlingsprogram enligt LSO. Rapporten visar att sätten att beskriva förmågan i de studerade kommunerna skiljer sig åt samt att det inte finns några modeller för hur detta ska beskrivas förutom en vägledning från MSB¹⁶ med förslag på hur en beskrivning ska formuleras. Rapportförfattaren menar att många kommuner i sin beskrivning av förmåga snarare redogör för målbilden av vad som ska klaras av, i stället för vad som faktiskt kan utföras. För att beskrivningen av räddningstjänstens förmåga ska vara meningsfull är det viktigt att den utgår från vad som de kan utföra utifrån tillgängliga resurser.¹⁷

Detta bekräftas delvis i utredningen *En effektivare kommunal räddningstjänst* där det beskrivs att MSB vidtagit åtgärder för att stödja kommunerna och bland annat utvecklat en vägledning, genomfört utbildningar och utvecklat en nationell strategi för stärkt brandskydd.¹⁸

Vid en utvärdering år 2015 konstaterades att vissa kommuner arbetar målstyrt utifrån riskbilden medan andra inte gör det. I de fallen detta inte gjordes anfördes att det var ekonomin som styrde, inte målen i LSO.

¹⁵ SFS 2003:778

¹⁶ Vägledning för kommunala handlingsprogram

¹⁷ Nilsson (2011)

¹⁸ SOU 2018:54

Bemanning

Har det minskade antalet operativa brandmän och befäl påverkat den operativa förmågan?

Samhället har förändrats, urbaniserats och blivit mer komplext. Fler människor på mindre yta skapar nya utmaningar. Nya byggnadsmaterial, nya konstruktioner, fossilfria fordon, klimatförändringarna och fler tåg- och biltunnlar ställer större krav på räddningstjänsten. Olyckstillfällena som sker sällan och kanske i kombination med varandra blir snabbt till komplexa insatser.

En påtaglig effekt av den minskade bemanningen är att övningsverksamheten blir lidande. Eftersom utryckningsverksamheten är prioriterad behöver brandmän som går dagtidsskift många gånger täcka upp för dem som exempelvis är sjukskrivna, eller för personalbrist på andra stationer, i stället för att genomföra planerade övningar.

Just övningsverksamheten är ett område som referensgruppen menar har blivit eftersatt. För att lösa komplexa insatser krävs fler övningar i realistiska miljöer. Bristen på övningar leder till exempel till att det används för mycket vatten i släckningsarbetet vilket genererar mer vattenskador än vad som skulle vara nödvändigt.

Bristen på brandmän skapar även andra problem. Bland annat pekar referensgruppen på den bristande uthålligheten vid längre räddningsinsatser som kräver beredskapsförflyttningar mellan kommuner och andra räddningstjänstförbund vilket i sin tur skapar störningar i beredskapsläget.

Bemanning av utryckningsstyrkan

Det är svårt att enkelt definiera lämplig storlek på varje operativ enhet. En viktig faktor handlar om hur kommunerna väljer att organisera arbetet. En kommun kan bedriva sitt eget räddningstjänstarbete eller i kommunala förbund tillsammans med andra kommuner men alla har en särskild organisation som utför verksamheten räddningstjänst. Organisationen genomför och upprätthåller beredskap för att genomföra räddningsinsatser. I de allra flesta fall ansvarar organisationen även för den huvudsakliga brandförebyggande verksamheten med tillsyn och information.

Den lokala riskbilden ska vara styrande för vilken typ av organisation som är mest lämplig och kommunen ska redovisa vilken förmåga som finns för att genomföra räddningsinsatser, med utgångspunkt i de risker som finns i kommunen.

Men i en vägledning från MSB, *Vägledning för kommunala handlingsprogram*, pekar myndigheten på att det är viktigt att inte enbart fokusera på organisationen utan även på andra parametrar som påverkar räddningstjänstens förmåga, exempelvis uthållighet och resurser.¹⁹

¹⁹ MSB (2011b)

En viktig del i vad som delvis styr hur räddningstjänsten organiseras är rök- och kemdykning. Rök- och kemdykningen styrs i sin tur av minimiregler i Arbetsmiljöverkets föreskrift. Dessa regler är de enda lagstadgade minimireglerna för bemanning.²⁰

Kommunals referensgrupp delar bilden att det är svårt att ha en förutbestämd åsikt om storleken på den uttryckande styrkan. Bemanningen varierar stort mellan de olika räddningstjänsterna och det förekommer allt ifrån 1+2 brandmän²¹ till 2+8 brandmän per skift. Däremot finns en tydlighet att ensamarbete måste undvikas. För att klara av att följa Arbetsmiljöverkets regler för rök- och kemdykning behövs en bemanning på 1+4 brandmän per skift.

Rökdykning

Enligt Arbetsmiljöverket klassas rökdykning som den farligaste arbetsuppgift vi tillåter i Sverige och också ett av de mest fysiskt krävande. Arbetsuppgiften är dessutom starkt reglerad.

Minimireglerna för rökdykning är tydliga när det gäller bemanning. Däremot finns det inga regler som anger några krav att bemanningen på varje station ska motsvara kraven för rökdykning i normal riskmiljö²². Det går att sprida ut brandmän på flera stationer och exempelvis bemanna en station med 1+3 heltidsanställda brandmän och att deltidbrandmän ansluter till olycksplatsen.

Det kan innebära att även om man i dessa fall klarar utryckningstiden för heltidsbrandmännen inom tidskravet på 90 sekunder²³ så uppstår det problem i de fall den uttryckande styrkan behöver genomföra rökdykning på olycksplatsen. Deltidsbrandmännen har en utryckningstid på fem minuter plus körtid till olycksplatsen vilket innebär att insatsen för exempelvis rökdykning försenas avsevärt.

Trots att det är emot reglerna händer det att de brandmän som är först på plats ändå påbörjar rökdykning även om de inte uppfyller bemanningskravet som Arbetsmiljöverkets föreskrift anger, detta eftersom tiden är en av de absolut avgörande faktorerna för livräddning.

Utryckningsfordon och ensamarbete

För låg bemanning skapar även problem vid utryckning med följefordon, exempelvis om tank- eller stegbil följer med. Dessa fordon är oftast bemannade för ensamarbete. Vid en utryckningssituation ska den ensamma föraren förutom att framföra ett tungt fordon i hög hastighet även sköta kommunikationen med första utryckningsfordon, hantera GPS-systemet eller, när detta inte fungerar tillfredsställande, använda en kartbok. Räddningstjänsten är undantagen förbudet att använda mobiltelefon under körning men vid användandet av mobiltelefon ska särskild försiktighet iakttagas²⁴. I stadstrafik är dessutom tunga fordon svårmanövrerade på grund av dålig sikt, vilket framför allt innebär en risk när fordonet behöver svänga. Allt detta under en väldigt stressad situation, och många gånger under andra svåra förhållanden som till exempel vinterväglag.

²⁰ AFS 2007: 7

²¹ Första siffran anger antalet befäl, den andra siffran anger antalet brandmän i styrkan

²² Räddningstjänsten Höga Kusten och Ådalen (2007)

²³ Anspänningstid, den tid som det tar innan första räddningsfordonet ska ha lämnat stationen efter larm

²⁴ Näringsdepartementet (2018)

Ett annat ensamarbete som blivit vanligt är den så kallade Första Insats Personenheten, FIP-bilen. FIP-bilen är en enhet som har till syfte att snabbt vara ute på olycksplatsen för att kunna skapa en bild och förbereda den anländande insatsstyrkan men även för att kunna starta en insats i väntan på ambulans. För att kunna korta anspänningstiden för FIP-bilen, det vill säga den tid det tar för bilen att starta sitt uppdrag, är den oftast stationerad hos den brandman, oftast deltidsbrandman, som har jour eller beredskap. Samtidigt som den fyller en funktion, i synnerhet hos deltidsbrandkårerna, finns det alltid risker med ensamarbete eftersom de första som anländer till en olycksplats behöver göra svåra prioriteringar och kanske riskera sin egen säkerhet.

Trafikolyckor

Trafikolyckor är en av de olyckstyper som har ökat mest sedan år 2001. Trafikolyckor är besvärliga eftersom de brandmän som kommer fram till en olycksplats initialt måste, förutom att inleda en räddningsinsats, skapa en avspärrning. Det är ett arbetsmoment där brandmännen är i en mycket utsatt situation.

Efter att flera allvarliga olyckor med dödlig utgång drabbat räddningstjänstpersonal i vägtrafikmiljö skapade MSB en projektgrupp för att analysera händelserna och tog fram vägledningen *Säkerhet i vägtrafikmiljö*. Syftet med vägledningen är att räddningspersonal, och annan personal, ska få mer kunskap för att öka säkerheten dels vid utryckningskörning och dels vid räddningsinsats i samband med trafikolyckor.²⁵

Vägledningen rekommenderar olika metoder för att öka säkerheten men svarar inte upp på frågan hur den operativa styrkan ska bemannas. Svar från referensgruppen pekar på att rekommendationerna i stort sett följs men att det fortfarande finns brister. Exempelvis menar vägledningen att lättare fordon kan användas som skydd gentemot annan trafik, men referensgruppen menar att detta kan ge en falsk känsla av trygghet. För att kunna garantera avspärrningarna vid trafikolyckor anser referensgruppen att en optimal bemanning utan ensamarbete borde vara 1+8 brandmän, det vill säga 1+4 brandmän i den första bilen samt två brandmän i varje buffertfordon. En tillräckligt stor bemanning skulle underlätta vid de tillfällen polis eller ambulans inte anlånt till olycksplatsen.

Rapporten *Lärande i räddningstjänsten till stöd för en bättre arbetsmiljö* från Svenska Miljöinstitutet, som syftade till att beskriva och analysera räddningstjänstens utmaningar kring att säkra arbetsmiljön vid insats, pekar på brister avseende bemanning av insatsstyrkan vid trafikolyckor. Rapporten beskriver att insatsstyrkan vanligtvis jobbar efter konceptet två bilar, där förstabilen kör fram till olycksfordonen för att ta hand om skadade och för att hantera eventuella risker med fordon. Brandmän och styrkeledare ansåg att det i samband med trafikolyckor var svårt att bemanna två bilar samtidigt med mindre arbetslag.²⁶

²⁵ MSB (2017)

²⁶ Sanne (2018)

Arbetsmiljö

Olika risker

Inom brandmannayrket finns olika typer av risker. Det handlar om så väl fysiska risker, till exempel stark hetta, explosioner, nedstörtande byggnadsdelar, vassa föremål och fallrisk, som psykiska risker på grund av bland annat extrem stresspåverkan eller hot och kränkningar.

Det finns också ett flertal andra risker i yrket så som kemikalier vilka både är direkt och indirekt farliga. Att under lång tid exponeras för kemiska hälsorisker, som exempelvis är cancerogena, kan leda till arbetssjukdomar. Likaså innebär långvarig exponering av värme, kyla, buller och arbete med vibrerande arbetsverktyg risker för permanenta skador. Dessutom, vilket beskrivits tidigare, är arbetet vid trafikolyckor också riskfyllt.

Det är svårt att finna exakt och samlad statistik för olyckor och tillbud inom räddningstjänsten eftersom räddningstjänsterna använder olika tillbudsrapporteringsystem samt lokala system för avvikelserapportering.

Arbetsgivaren är dock enligt Arbetsmiljölagen skyldig att rapportera allvarigare tillbud och olyckor till Arbetsmiljöverket²⁷. Statistik visar att det gjordes 81 anmälningar om allvarliga tillbud och olyckor till Arbetsmiljöverket 2017.

Olyckor och tillbud som sker i trafiken rapporteras till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen kan dock inte särredovisa olyckor och tillbud som skulle kunna vara arbetsrelaterade.

Arbetsmiljö och det kommunala handlingsprogrammet

Inom alla former av verksamheter där det finns ett arbetsgivarförhållande har arbetsgivaren en skyldighet att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

Enligt Arbetsmiljölagen ska varje arbetsplats bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete. Det innebär att arbetsgivare är skyldiga att i samverkan med skyddsombud/arbetstagarare arbeta med arbetsmiljöfrågor på ett systematiskt, regelbundet och planmässigt sätt. Ett aktivt arbetsmiljöarbete kräver också att arbetsgivaren avsätter de resurser som behövs för att uppnå kravet på förebyggande av ohälsa och olycksfall samt i övrigt en god arbetsmiljö.

Kommunals referensgrupp menar att det finns brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet inom räddningstjänsten. Många av dessa brister beror på att det saknas resurser, inte minst vad gäller bemanning, vilket exempelvis leder till ensamarbete, ökade risker för brandmän vid trafikolyckor, dåligt samvete för att kunna ta ut föräldraledighet samt höga övertidsuttag.

Räddningstjänsten är en kommunal service och angelägenhet. Kommunen är skyldig att göra en risk- och sårbarhetsanalys som grund för den handlingsplan som varje kommun är skyldig att upprätta enligt LSO. Det finns därför en koppling mellan den kommunala handlingsplanen och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Detta även om inte varje kommun i sig har ett direkt arbetsgivaransvar.

²⁷ SFS 1977: 1160 3 kap. 3a §

Därför är det viktigt att varje kommun gör en risk- och konsekvensanalys av de effekter som kommunala handlingsprogram får på arbetsmiljön för brandmän och räddningstjänsten innan beslut tas, och att detta sker i samarbete med skyddsombud. Kommunals referensgrupp kan i dag inte se att en sådan analys görs.

Stress

En faktor som har stor inverkan på brandmännens arbetsmiljö är den yrkespåförda stressen. En undersökning från Uppsala Universitet om *”yrkespåford stress, hälsa och prestation”* bland operativt verksamma inom utryckningsyrken visar att de yrkesverksamma över lag gillar sina arbeten och framhåller en rad positiva sidor av arbetet, men att yrkespåford stress har negativa effekter på hälsa och prestation.²⁸

En uppsats från Linnéuniversitetet, *Stress inom Räddningstjänsten*, har undersökt om det finns ett samband mellan psykosocial arbetsmiljö och upplevd stress hos brandmän. Studien pekade på att ett starkt socialt stöd kan väga upp negativ stress. Inget i studien kunde däremot påvisa att inflytande på arbetet hade någon inverkan mot negativ stress.²⁹

Båda studierna är begränsade i sin omfattning men pekar ändå på att det sociala stödet (kollegiala sammanhållningen) kan verka som en motvikt mot de krav och den stress som ställs på den enskilde brandmannen.

Samtidigt som det sociala stödet i stor utsträckning motverkar de negativa effekterna av stress är det viktigt att arbetsgivaren regelbundet inventerar och analyserar de risker som finns avseende krav och arbetsbelastning samt tillsätter de resurser som är nödvändiga för att skapa en hälsosam arbetsmiljö.³⁰

Systematiskt arbetsmiljöarbete

Varje arbetsgivare har ett arbetsmiljöansvar. Syftet med kraven i Arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen samt Arbetarskyddsstyrelsens och Arbetsmiljöverkets regler är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö.³¹

Varje arbetsgivare ska bland annat upprätta en arbetsmiljöpolicy, avsätta tillräckligt med resurser och kunskap samt regelbundet undersöka, bedöma och dokumentera riskerna i samverkan med arbetstagarnas skyddsorganisation. Detta arbete kräver även samverkan med skyddsombuden.

Ett av verktygen för att identifiera risker i arbetsmiljön är avvikelserapportering eller tillbudsanmälningar. Om det brister i sådan rapportering innebär det att det blir svårt att följa upp, åtgärda och säkerställa en så riskfri arbetsmiljö som möjligt. Det blir också svårt att lära sig av händelser eller misstag som begåtts. Det är därför viktigt att skapa en säkerhetskultur där varje individ kan och vill rapportera avvikelser och brister.

²⁸ Arnetz (2012)

²⁹ Alexandersson (2016)

³⁰ AFS 2015:4

³¹ AFS 2001:1

Svenska Miljöinstitutets rapport *Lärande i räddningstjänsten till stöd för en bättre arbetsmiljö* skriver att det bland brandmännen finns en vilja att lära och att det finns en praktik för detta, med fokus på lärande inom gruppen och för gruppens egen utveckling. Det finns alltså en potential för att utveckla en lärande organisation. Tyvärr främjar inte säkerhetskulturen alltid rapportering: det finns tendenser att inte lyfta negativa erfarenheter och att inte kritisera kollegorna. Många brandmän saknar också en efterfrågan på deras erfarenheter från ledningen. De förbättringsförslag som är resultaten av avvikelserapporteringarna tyder på att säkerhetskulturen kan förbättras om brandmännen får uppleva att ledningen vill förbättra verksamheten. Återkommande brister som rapporteras men inte åtgärdas leder till en normalisering av risker.³²

Friska Brandmän, det goda arbetsmiljöarbetet

I brandmannayrket förekommer många olika typer av risker. En typ av risk som är oundviklig för brandmännen är utsattheten för farliga ämnen och sotpartiklar. Vanliga ämnen i brandgaser som är konstaterat cancerframkallande är bland annat bensen, dioxiner, formaldehyd, polyaromatiska kolväten (PAH) och vinylklorid.

Riskerna med olika kemiska ämnen handlar inte enbart om att andas in dessa, de kan även tas upp via huden exempelvis via sotpartiklar. En annan aspekt som gör dessa kemiska ämnen farliga är att de kan vara doftlösa och osynliga, eller att ämnen var för sig kan vara harmlösa men farliga när de blandas med andra kemiska ämnen.

Därför är det viktigt att minimera exponering mot farliga ämnen för all räddningstjänstpersonal. För detta krävs ett bra förebyggande arbetsmiljöarbete som bygger på tydliga rutiner.

I mitten av år 2000 tog Kommunal initiativ till ett arbete för att förebygga hälsoriskerna med de farliga ämnen som brandmän utsätts för. Initiativet kallas för Friska Brandmän eller Skellefteåmodellen. Målet med modellen är att brandmän ska undvika långvarig och upprepad exponering av farliga ämnen och sotpartiklar som kan leda till allvarliga skador och sjukdomar³³.

Modellen bygger på tesen ”från larm till nytt larm”, vilket också sammanfattar de uttryckande brandmännens cykliska verksamhet. Arbetet är i dag ett samarbete mellan fack, arbetsgivare och myndigheter.

Friska Brandmän bygger på tre delar med kunskap och insikt som bottenplatta. För att kunna få till stånd ett förändringsarbete är det viktigt med kunskap om vilka riskerna är och konsekvenserna av dessa. Därefter handlar det om att skapa enkla och tydliga rutiner från det att larmet går tills enheten, eller enheterna, kommer tillbaka och är redo för nästa utryckning. För att det ska vara möjligt att åstadkomma ett bra förebyggande arbetsmiljöarbete som Skellefteåmodellen innebär, behöver nödvändiga resurser avsättas.

I en rapport från MSB, *Friska brandmän – Skellefteåmodellen förbättrar arbetsmiljön* är slutsatsen att Skellefteåmodellen förbättrar arbetsmiljön för brandmän med små medel. Rapporten konstaterar att arbetsmiljön för brandmännen inte kommer att bli helt riskfri men med kunskap, rutiner och tillgång till verktyg kan riskerna med dessa farliga ämnen minimeras³⁴.

³² Sanne (2018)

³³ Kommunal

³⁴ MSB

Rekryteringsbehov

Varje år har räddningstjänsten behov av att rekrytera nya brandmän till sin verksamhet. Att personal slutar kan bero på olika anledningar såsom pensionsavgångar, annan tjänst på befintlig arbetsplats eller byte till en ny yrkeskarriär.

För brandmän som ska gå i pension finns ett relativt unikt pensionsavtal. En brandman (arbetstagare) med anställning inom räddningstjänsten med huvudsaklig tjänstgöring inom utryckningsstyrka har rätt till särskild avtalspension för arbetstagare inom räddningstjänsten. Det gäller om hen avgår från anställningen på egen begäran tidigast från och med kalendermånaden efter det att hen fyllt 58 år samt uppfyller de krav som ställs för denna avtalspension. Dessa krav är att hen ska ha tillhört räddningstjänsten under minst 30 år, varav 25 av dessa fullgjorts i utryckningsstyrka.³⁵

Efter att man gått i "brandmannapension" fortsätter arbetsgivaren att betala in till tjänstepensionen. Systemet innebär att den enskilde brandmannen som lämnar yrket kommer att få sin avtalspension inbetald fram till sin 65-årsdag och efter det ålderspension plus ordinarie tjänstepension. Någon fortsatt inbetalning till den allmänna pensionen sker inte då sådan inbetalning är baserad på inkomster från förvärvsarbete.

När det speciella avtalet för brandmän förhandlades beräknades den allmänna pensionen enligt det så kallade ATP-systemet. För att få ut maximal pension räckte det med totalt 30 arbetsår, och ett genomsnitt av de 15 bästa åren var underlag för hur pensionen skulle beräknas. Det fanns relativt gott om tid att tjäna in till en bra allmän pension och ändå kunna gå vid 58 års ålder.

Dagens allmänna pension bygger på livsinkomsten. Alla år med förvärvsinkomst ligger till grund för den framtida allmänna pensionen. Det gör att det i dag är mer ofördelaktigt att utnyttja möjligheten att gå tidigare då intjänandet till den allmänna pensionen blir lägre på grund av färre år med inkomst. Den som i dag går vid 58 års ålder "tappar" sju år med avsättning till den allmänna pensionen.

För att inte få en låg allmän pension behöver en brandman som vill utnyttja den särskilda avtalspensionen med största sannolikhet skaffa en annan förvärvsinkomst vid sidan av "brandmannapensionen". En sidoinkomst är fullt möjlig att ha utan att den samordnas med pensionen förutsatt att brandmannen haft den innan ansökan om pension. Alternativet är att stanna kvar på sin arbetsplats, något som en äldre brandman inte är garanterad eftersom grundanställningen som brandman är knuten till förmågan att klara testerna för rökdykning.

Skulle förslaget om höjda åldersgränser bli verklighet kommer detta att slå extra hårt mot brandmännen eftersom det kommer att bli svårare och svårare att klara av de fysiska kraven för att få arbeta i utryckningsstyrka allt eftersom åldersgränsen höjs. Förutsatt att inte avtalet förhandlas om med åldersgränser som följer den allmänna pensionens riktålder.

³⁵ KAP-KL



Avtalet ger alltså en möjlighet till en tidigare avtalspension men innebär inte att brandmän nödvändigtvis lämnar sin tjänst vid 58 års ålder. De kan jobba vidare ett antal år.

Pensionsreglerna gör det svårt att beräkna hur stor den framtida personalomsättningen kommer att vara utifrån utnyttjandet av det särskilda avtalspensionsavtalet.

Av den styrka som i dag är heltidsanställda brandmän är det 27 procent som är 48 år och äldre och som skulle kunna utnyttja den särskilda avtalspensionen inom de närmaste 10 åren, det vill säga 1 245 personer skulle kunna lämna yrket fram till år 2027.

Det rekryteringsbehov som uppkommer på grund av pensionsavgångar ska också adderas till det behov av fler brandmän som behövs inom räddningstjänsten för att möta ökade krav och fler arbetsuppgifter. Detta för att brandmän även i fortsättningen ska vara ett attraktivt yrke att söka sig till.

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att skapa en bild av arbetssituationen och arbetsmiljön inom räddningstjänsten.

Trots att antalet invånare i Sverige har ökat stort de senaste åren har antalet brandmän minskat. Räddningstjänsten har dessutom belastats med mer administrativa arbetsuppgifter. Detta samtidigt som yrket har blivit mer komplext i takt med nya risker inom utryckningsverksamheten.

Minskningen av antalet brandmän har lett till ett ökat behov av ensamarbete. Ensamarbete så som arbete med tunga fordon handlar inte bara om risker och trafiksäkerhet för den enskilda brandmannen utan även för tredje person. En incident eller olycka med ett följefordon kan till exempel innebära att en tankbil med vatten inte når fram till en brandolycksplats.

Ensamarbete för de som är ansvariga för en så kallad FIP-enhet innebär ett extra stort ansvar och kan leda till en stor psykosocial belastning. Att exempelvis komma först till en trafikolycksplats där brandmannen ska hantera flera arbetsuppgifter som normalt kräver flera brandmän innebär att denne tvingas till prioriteringar som kan vara svåra att göra.

Det ökande antalet arbetsuppgifter och hantering av de risker som samhällsutmaningarna ställer, kräver övningar och återkommande kompetensutveckling. Den minskade bemanningen har inneburit att den personal som i dag finns att tillgå är hårt belastad. Det får till följd att tid som ska finnas för dessa ändamål snabbt äts upp av den prioriterade utryckningsverksamheten genom att täcka vakanser, ledigheter eller att vara ersättare för andra brandstationer som är under utryckning. Denna brist är inget som investeringar i ny teknik kommer att kunna lösa.

Bemanningssituationen och antalet arbetsuppgifter har även lett till att brandmännen får svårt att ta ut ledigheter som semestrar och kompensationsledigheter på grund av mycket overtidsarbete. Många brandmän drar sig också för att söka ledigheter när det gäller exempelvis vård av barn eller föräldraledighet eftersom de vet att någon annan måste täcka upp för dem.

Kommunal kräver schyssta villkor för brandmännen

- Kommunal anser att dagens utbildningssystem, utbildning i Skydd Mot Olyckor, SMO, för brandmän måste förändras i grunden och kvalitetssäkras för att möta alla de krav som ställs på en brandman. Utbildningen för att bli brandman måste bli transparent så att varje elev som söker sig till utbildningen vet vilka krav som räddningstjänsten ställer på en blivande brandman. Kommunal anser dessutom att utbildningen måste kopplas till det övriga utbildningssystemet så att en brandman som vill byta yrkeskarriär kan tillgodoräkna sig delar av utbildningstiden.
- Kommunal anser att varje kommun ska göra en risk- och konsekvensbedömning på de handlingsplaner för räddningstjänstverksamheten som de är skyldiga att ta fram. Denna risk- och konsekvensbedömning ska göras ur ett arbetsmiljöperspektiv utifrån de arbetsuppgifter som räddningstjänsten förväntas att göra och de resurser som kommunerna anslår.
- Kommunal anser att ingen utryckningsverksamhet ska organiseras, planeras och genomföras genom ensamarbete. Arbetet måste även organiseras så att en brandman kan jobba inom sitt yrke fram till sin pensionsålder.

Nytt utbildningssystem

En brandman förväntas i dag klara allt fler arbetsuppgifter utanför det huvudsakliga uppdraget, utryckningsarbetet. Exempel på mer avancerade arbetsuppgifter är de med större omvårdnadstagande som till exempel i väntan på ambulansarbetsuppgifter och andra sjukvårdsuppdrag som ställer stora krav på brandmännen. Att hålla utbildningar är andra arbetsuppgifter som också kan ingå.

Samtidigt som arbetsuppgifterna blir fler och kraven ökar finns i dag inget nationellt krav på vad som krävs för att bli brandman förutom de krav som Arbetsmiljöverket ställer på rökdykning. Det finns inga formella utbildningskrav för de sjukvårdsuppgifter som brandmannen ska utföra eller några krav på pedagogik för att hålla exempelvis externa utbildningar.

MSB organiserar en tvåårig eftergymnasial utbildning, Skydd Mot Olyckor, för den som vill bli brandman och arbeta med räddning och säkerhet. Det finns dock inget som garanterar att en elev kan jobba som brandman efter genomförd utbildning eftersom varje räddningstjänstorganisation sätter upp egna krav som de anser ska uppfyllas för att någon ska kunna anställas som brandman. Det är givetvis orimligt att en elev som gör ett yrkesval inte kan vara säker på att utbildningen uppfyller kompetenskraven.

En elev som genomfört utbildningen och inte kan få ett jobb som brandman, eller väljer att byta yrke, kan inte heller tillgodoräkna sig några högskolepoäng från utbildningen eftersom den ligger utanför det ordinarie utbildningssystemet.



Bemanning, arbetsuppgifter och resurser

Brandmännens arbetsuppgifter har blivit allt fler samtidigt som antalet brandmän minskat under en längre tid. De minskade resurserna märks i ökat planerat ensamarbete, ökat övertidsuttag samt mindre tid för övningsverksamhet. Kommunal anser att resurserna som avsätts för räddningstjänsten måste spegla de arbetsuppgifter som brandmännen förväntas utföra på ett sätt som inte riskerar den enskilde brandmannens hälsa eller gör det svårt att kombinera arbete och fritid.

Kommunal anser att kommunerna i samarbete med berörda parter, inklusive skyddsombud, ska göra en risk- och konsekvensbedömning. Denna risk- och konsekvensbedömning ska ske utifrån ett arbetsmiljöperspektiv, enligt Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 2015:4, om organisatorisk och social arbetsmiljö hur de resurser som kommunerna anslår påverkar brandmännens arbetsvillkor innan kommunerna antar den handlingsplan för räddningstjänsten som de är skyldiga till att göra enligt Lagen om Skydd mot Olyckor.

Bättre organisation och bemanning

Det är svårt att enkelt definiera lämplig storlek på varje operativ enhet och därför handlar en viktig faktor om hur räddningstjänsten väljer att organisera arbetet. När bemanningen minskat i förhållande till arbetsuppgifter blir därför organiseringen av arbetet extra viktigt.

Minskningen av antalet brandmän har lett till ökat ensamarbete. Ensamarbete kan handla om hantering och framförande av tunga fordon under utryckning men även om införandet, planering och genomförandet av ensamarbete genom de så kallade FIP-enheterna. Kommunal anser att inget ensamarbete ska planeras gällande utryckningsverksamheten.

Kommunal anser även att räddningstjänstverksamheten måste organisera arbetsvillkoren på sådant sätt att en brandman har möjlighet att arbeta inom sitt yrke fram till pensionen.

Litteratur- och källförteckning

AFS 2001:1. *Systematiskt arbetsmiljöarbete*.

AFS 2007:7. Rök- och kemdykning.

AFS 2015:4. *Organisatorisk och social arbetsmiljö*.

Alexandersson, David (2016). *Stress inom Räddningstjänsten*. Linnéuniversitetet Kalmar/Växjö.
<http://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A927213&dswid=7025>

Arnetz, Bengt (2012). *Yrkespåford stress hos first responders*. http://www.blaljus.nu/sites/default/files/filarkiv/pdf/2012_arkiv/yrkespafor_d_stress.pdf

Brandhistoriska Sällskapet. *Brandskydd med rötter i medeltiden*. <https://uploads.staticjw.com/br/brandhistoriska/a-brandslackning-forr-i-tiden-lagar-del-1.pdf>

KAP-KL, *Gemensamt pensionsavtal för kommuner, landsting, regioner, arbetsgivarförbundet Pacta och Kommunal*. <https://skl.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/pensioner/pensionsavtal/kollektivavtaladpensionkapkl.562.html>

Kommunal. *Friska brandmän – arbetsmiljöprojekt som räddar liv*
<https://www.kommunal.se/friskabrandman>

MSB (2011a). *Förtydligande angående uppgifter i media om minskat antal brandmän*.

MSB. *Räddningstjänstens insatser 2016 och 2017 (2019-03-29)*.
<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter---Statistik/Raddningstjansten-insatser-2016-och-2017/>

MSB (2011b). *Vägledning för kommunala handlingsprogram*.

MSB. *Årsuppföljning Lagen om Skydd mot Olyckor (2019-03-29)*
<https://ida.msb.se/ida2#page=430eab53-0853-4c04-be37-0183c5ac9727>

MSB (2017). *Säkerhet i vägtrafikmiljö: vägledning*.

MSB (2014). *Friska brandmän – Skellefteåmodellen förbättrar arbetsmiljön*
<https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Friska-brandman--Skellefteamodellen-forbatttrar-arbetsmiljon/>

Nilsson, Fredrik (2011). *Samhällets förmåga att hantera nödlägen*. Lunds Tekniska Högskola/Lunds Tekniska Universitet.

Räddningstjänsten Höga Kusten och Ådalen (2007). *Säkerhetsinstruktion för rök- och kemdykning*. Normalriskmiljö exempelvis lägenhet, villa/radhus eller annan lokal med låg brandbelastning. Hög riskmiljö exempelvis mindre industri och lagerlokaler, vindar och källare, kulvertar eller sjukhus efter bedömning av ansvarigt befäl.
<https://www.harnosand.se/download/18.51e979e115898d092c80001195/>

Näringsdepartementet (2018). *Blåljuspersonal undantagna från mobilförbudet i bil*.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/blaljuspersonal-undantagna-fran-mobilforbudet-i-bil/>

Sanne, Johan M (2018). *Lärande i räddningstjänsten till stöd för en bättre arbetsmiljö*. IVL Svenska Miljöinstitutet.
<https://www.ivl.se/toppmeny/pressrum/nyheter/nyheter---arkiv/2018-03-23-larande-for-en-battare-arbetsmiljo-i-raddningstjansten.html>

SCB befolkningsstatistikdatabas.
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningR1860/?rxid=267a8a2f-1972-478c-9c67-9da02fc7292d

SFS 1977:1160. *Arbetsmiljölagen*.

SFS 2003:778. *Lag om skydd mot olyckor*.

SFS 1986:1102. *Räddningstjänstlagen*.

SOU 2018:54. *En effektivare kommunal räddningstjänst*.

Syftet med denna rapport är att skapa en bild av arbetssituationen och arbetsmiljön inom räddningstjänsten. En tydlig slutsats är att ökad bemanning måste till för att garantera de anställda vid räddningstjänsten en god arbetsmiljö. Samhället och medborgarna har ett stort förtroende för räddningstjänsten. Samtidigt ställer samhället stora krav på de män och kvinnor som jobbar inom räddningstjänsten. Därför är det viktigt att samhället också satsar tillräckligt med resurser så att brandmännen får bra förutsättningar för att utföra sitt samhällsuppdrag. Räddningstjänsten måste kunna garantera allmänheten trygghet i hela landet samt ge ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. I denna rapport ges också tre skarpa förslag som skulle kunna ge räddningstjänsten betydligt bättre möjligheter att sörja för allas vår säkerhet och ge personalen klart bättre förutsättningar.