



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Hur styrs skyddet?

Underlag för dialog kring kommuners styrning
av skyddet mot oönskade händelser



Författare: Johan Hermelin, Strategihuset AB

MSB:s kontaktpersoner:

Karoline Sjölander, 010-240 56 77

Thomas Gell, 010-240 56 68

Publikationsnummer MSB 0133-09

ISBN: 978-91-7383-060-7

Förord

Allt sedan Lag om skydd mot olyckor, LSO infördes 2004 har diskussioner förts kring målstyrning och vad det kräver av kommunen. Handlingsprogrammen var enligt LSO det tänkta verktyget för att politiskt inrikta det förebyggande arbete för skydd mot olyckor och räddningstjänst. Detta har inte varit en lätt uppgift enligt utredningen Ds 2009:47.

”I kommunernas arbete med målstyrning och handlingsprogram finns stora variationer avseende arbetssätt, ambitioner och kvalitet. En viktig del är att kommunernas egenkontroll med uppföljning, utvärdering, lärande och förbättring kommer i gång och utvecklas.”

Ur: Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling, Ds 2009:47

För att kunna följa upp utvecklingen inom området skydd mot olyckor påbörjade dåvarande Räddningsverket 2006 arbetet med att ta fram ett förslag till system som stöd för uppföljning och utvärdering av skydd och säkerhet. I fokus sattes utvecklingen av indikatorer dvs utvalda mått för området skydd mot olyckor, samt en indikatormodell kopplad till dessa. Indikatorerna var tänkta att ge en bild av läget och trender i kommun, län och riket samt möjliggöra jämförelser. Indikatorerna presenterades 2008 i Informationssystemet IDA (<http://ida.msb.se>).

Under 2008 fick Johan Hermelin, Strategihuset AB ett uppdrag att genomföra en extern granskning av indikatorerna och indikatormodellen (programteorin). Granskningen syftade till att bidra till en värdering om de föreslagna indikatorerna kunde utgöra underlag vid målstyrning (kopplat till kommunala effektmål). Hermelin kom fram till att det var svårt för kommunen att använda de indikatorer som tagits fram av MSB för att styra området. Han föreslog i stället en modell för självvärdering av kommunens styrning inom området Skydd mot olyckor.

Dåvarande Räddningsverket såg modellen som ett potentiellt intressant stödverktyg för kommunerna, men samtidigt restes frågan om hur man över huvud taget borde se på styrningen inom området. Hermelin fick därför uppgiften att ta fram ett diskussionsunderlag kring kommunens styrning och i detta arbete vidare med modellen för självvärdering utifrån ett bredare perspektiv - *Utvärdering av kommunens styrning av säkerhetsarbete med fokus på önskade händelser - från vardagens olyckor till kriser*.

Resultatet är denna skrift som vi hoppas skall leda till givande diskussioner både i kommunerna och inom MSB. Intern projektledare har varit Karoline Sjölander.
Thomas Gell, Enhetschef

Myndigheten för samhällskydd och beredskap

Om författaren:

Rapporten är skriven av Johan Hermelin, Strategihuset AB.

Johan Hermelin är grundare och delägare av Strategihuset AB där han också verkar som managementkonsult. Han har haft uppdrag i drygt 75 kommuner kring styrning av skydd mot oönskade händelser. Hermelin har skrivit lagkommentarer till Lagen om skydd mot olyckor och gjort en studie av hur 21 kommuner styr räddningstjänst. På central nivå har Hermelin verkat inom dåvarande statens brandnämnd och Svenska kommunförbundet. På kommunal nivå har han haft tjänster som räddningschef i flera kommuner omkring Stockholm samt som säkerhetssamordnare och teknisk chef.

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	7
2. Inledning	9
3. Kort historik	11
4. Grundläggande förutsättningar	15
4.1 Varför finns en organisation	15
4.1.1 Kunder på en marknad	15
4.1.2 Kunder inom offentlig monopolverksamhet	16
4.2 Utgångspunkter för kommunens styrning	17
4.2.1 Statens styrning	17
4.2.2 Samhällseffekter och kundnytta	18
4.2.3 Prova skillnaden	19
4.2.4 Media granskar inte räddningstjänst	19
4.3 Ord som leder till tankefångelse	20
4.4 Professionen är både en styrka och ett hot	21
4.5 Styrfilosofi	22
4.5.1 Resultatstyrning	23
4.5.2 Hur betraktas styrd nivå?	23
4.5.3 Styrning på organisation	24
4.5.4 Styrning på processer	25
4.5.5 Styrning på system	25
4.5.6 Slutsats	27
4.6 Vad är då en organisation?	28
4.7 Kommunpolitiken har tre roller	31
4.7.1 Samhällsutvecklare	32
4.7.2 Tillhandahållare	33
4.7.3 Ägare	33
4.8 Skapa förutsättningar för de förtroendevaldas styrning	33
4.8.1 Chefen som coach	34
5. Vad säger lagstiftningen egentligen	36
5.1 Skydd mot olyckor (LSO)	36
5.1.1 Förtroendevalda ska ta större ansvar	36
5.1.2 Det finns utrymme för politisk styrning	37
5.1.3 Tillsammans skapar den enskilde och kommunen skyddet	37
5.1.4 Kommunernas sex uppdrag	38
5.1.5 En sammanfattande bild av uppdraget till kommunerna	45
5.1.6 Riskanalyser och lärande	45

5.2	Krishantering (LXO)	50
5.3	Kommunskydd	53
5.4	Brottsförebyggande arbete	54
5.5	Annat arbete med koppling till önskade händelser	55
5.6	Var finns helheten?.....	57
5.7	Med tillsynen får kommunen nya perspektiv	57
6.	Det finns en kund att sätta i centrum	59
6.1	Önskade händelser som system.....	59
6.2	Vad är en verksamhetsidé?.....	59
6.3	Skyddets verksamhetsidé	60
6.3.1	Leva sina liv utan skador	60
6.3.2	Leverera i ur och skur	61
6.4	Kommunen är både myndighet och enskild	63
7.	Kommunens styrning.....	64
7.1	Visa på rörelsen	64
7.2	Bryt inte ned mål	64
7.2.1	Resurser	67
7.2.2	Avgränsa ansvarsområdet	67
7.2.3	Mål som stödjer systemets lärande.....	67
7.2.4	Vägs skyltar	68
7.2.5	Kundmål	69
7.2.6	Samhälleffekter	69
7.3	Gör en programförklaring – inte flera	71
7.4	Handlingsprogrammet är information till kommuninvånarna	72
7.5	Överlämna uppdrag	73
7.6	Önskade händelser är ett politikerområde	74
8.	Styrning av kommunalförbund	77
8.1	Olika ansvarsfördelning	77
8.2	Kommunerna utövar ägarstyrning.....	78
8.2.1	Ägardirektiv	78
8.2.2	Vem representerar ledamoten?.....	80
8.3	Politisk styrform	81
8.4	Förbund är lite svårare att styra	81
8.5	Fördela ansvar mellan ägare och förbund	82
8.6	Dokumentstruktur	83
8.6.1	Förbundsordning.....	83
8.6.2	Ägardirektiv	83
9.	Självskattning.....	85

1. Sammanfattning

Skyddet mot oönskade händelser omfattar allt arbete mot kriser, olyckor och brott som kan drabba medborgare, företag och kommunen. Lagstiftningen delar upp skyddet i så många perspektiv att kommunerna behöver skapa ett eget sammanhang för den här verksamheten. Den statliga styrningen har fått karaktären av styrning i stuprör vilken inte kommunerna bör kopiera.

Syftet med lagstiftningarna är att i fråga om olyckor, kriser och brott åstadkomma

- färre händelser
- mindre konsekvenser
- ökad förmåga att hantera händelser

Många kommuner kan utveckla sin styrning. Verksamheten är komplex och kan inte styras med en enkel mål-resurslogik. Samhällseffekter och kundnytta behöver styras och utvärderas bättre. Kundbehoven behöver få en större inverkan och verksamheterna skulle må bra av en bättre medial granskning.

Lagstiftningen lyfter fram kommunens ansvar som myndighet vari ingår t ex räddningsinsatser, tillsyn, krisplanering och krisledning. Detta ansvar ligger vanligen på kommunfullmäktige/kommunstyrelse och utförs av t ex räddningstjänstförbund, kommunskyddet, säkerhetsavdelning, beredskapsplanerare och krishanteringsråd.

Lagstiftningen lyfter också fram den enskildes ansvar för sitt eget skydd. Kommunen är inte bara myndighet utan är också enskild och ska ta sitt ansvar för skydd av lokaler, verksamhet, personal och brukare. Kommunerna fördelar vanligen detta ansvar på lokalhållare, förvaltningar och kommunala bolag.

Kommunerna ska ta fram handlingsprogram som informerar medborgarna vilka ambitioner kommunen har. Det är enskilda och kommunen som tillsammans skapar en viss skyddsnivå. Därför är det viktigt att kommunen klargör sin del så att den enskilde kan ta vid där kommunens ansvar slutar. De flesta kommuner har flera handlingsprogram inom området oönskade händelser. Det försvårar helhetsperspektivet och lägger hinder i vägen för prioriteringar över stuprörsgrensarna.

Handlingsprogrammen har inte fått den politiska betydelse som lagstiftaren hade förväntat sig. Kommunernas handlingsprogram ska beslutas på högsta politiska nivå men har en detaljeringsgrad och produktionsorienterad utformning som inte medger en politisk värdering. Kommunerna bör välja att istället uttrycka förväntade samhällseffekter och kundnytta.

Ansvar för skydd mot oönskade händelser är fördelat på många olika aktörer som t ex Vägverket, Landstinget, Polisen, Kustbevakningen och kommunens tillsyn av brand, miljö,

alkohol, byggnadsverksamhet och brandfarliga varor. Kommunen har ett ansvar att samordna dessa aktörer. Syftet med samordningen är att åstadkomma en samsyn och att undvika sektorskollisioner. Kommunen ska inte ta över ett ansvar som åligger någon annan myndighet eller något annat organ. Samordningsuppdraget bygger på att alla aktörerna tillsammans skapar ett bättre skydd än när varje aktör arbetar utifrån sitt perspektiv. Om det skapas en grupp av aktörer med samma övergripande mål i kikaren har kommunen lyckats i sitt samordningsansvar.

Kommuner som bedriver räddningstjänst i ett kommunalförbund bör uttrycka sin vilja i ett särskilt ägardirektiv. Det underlättar ansvarsutkrävande och kommunernas roll kan åtskiljas från direktionens roll. Ledamöterna i direktionen representerar inte det parti eller den kommun som man är nominerad av eller den ort man kommer ifrån. All lojalitet ska vara riktad mot förbundets bästa inom ramen för ägaruppdraget.

Det går inte att styra skyddet mot oönskade händelser med en linjär, instrumentell logik. Området för komplext. Skyddet mot oönskade händelser styrs bäst som processer och system, där man försöker förstå helhet och samband mellan delarna snarare än att bryta ner och isolera delarna och styra dem var för sig. Kommunen bör i sin styrning utgå från kundernas behov och utforma två verksamhetsidéer.

- Medborgare och företag får ett stöd så att de kan leva sina liv utan skador
- Kommunala producenter kan leverera i ur och skur

Den första idén motsvarar kommunens roll som myndighet och den andra kommunens roll som enskild.

Det finns en riklig flora av utvärderingar på nationell nivå. Kommunerna bör ta tillvara på dessa under förutsättning att de ligger inom kommunernas syfte med verksamheten. Många av de nationellt framtagna målen är prestations- eller produktionsmål och ligger inom ramen för tjänstemännens ansvar. Kommunen behöver lyfta fram mål i form av kundnytta eller samhällseffekter.

Några kommuner har de senaste åren tagit sig bort från stuprörsstyrningen och utformar en vilja inom hela området oönskade händelser. Skyddet mot oönskade händelser kan med fördel bedrivas samlat, betraktas som en helhet, vilket i allt väsentligt skulle ge fördelar för medborgarna och för kommunerna. En sådan förändring är en erövring av ett nytt synsätt, nästan ett paradigmskifte.

En sådan förändring skapar inte på kort några ekonomiska besparingar men över tid ett bättre skydd för medborgare och företag genom en effektivare styrning och en effektivare verksamhet.

2. Inledning

Jag vill i denna idéskrift åskådliggöra kommunernas ansvar och dessas möjlighet att styra skyddet mot det jag kallar oönskade händelser. Erfarenheten visar att det inte är helt enkelt. Jag vill stödja kommunerna att ta ett grepp om verksamheten och jag gör det mot bakgrund av de erfarenheter som jag har vunnit från mina uppdrag bland Sveriges kommuner.

Det finns många olika synsätt på hur man utvecklar en organisation. I denna idéskrift fokuserar jag på styrning – kommunens styrning. Sådant som handlar om samhällseffekter, uppdrag, kunder, omvärld, verksamhetsidé, system, mål, struktur och uppföljning. Det hårda. Det som varje nivå måste undersöka med några års intervall om man inte vill riskera att hamna på efterkälken. Det är som en hälsokontroll. Att bygga en kropp och att säkra kroppens överlevnad. Varje kroppsdel går igenom och ibland behöver något justeras med medicin eller med lite extra träning. Ibland kan det handla om att lägga om livsföring helt, en förändring av andra graden. Den här skriften handlar om hur kommunerna bygger och kontrollerar hälsan på skyddet mot oönskade händelser. Det handlar om styrning. I slutet finns en tabell som kommunen kan använda för att göra en hälsokontroll på sin styrning, en självskattning.

Jag tar inte upp personalpolitik, värdegrund, människosyn, delegering, konflikthantering eller planeringssamtal. Det mjuka. Det som man klär på en kropp. Mössa, jacka, byxor och skor för att kroppen ska fungera i olika miljöer. Det är också viktigt. Men det kommer som nästa steg.

Idéskriften fokuserar mer på olyckor än krishantering och kommunskydd. Det beror delvis på att jag har mer erfarenhet av det området men framför allt på att styrningen av krishantering och kommunskydd skiljer sig starkt mellan kommuner och att det därför är svårt att dra generella slutsatser.

Jag vill ge en bild hämtat från mina konsultuppdrag och mina anställningar. Jag har naturligtvis hämtat inspiration från en mängd ledarskapslitteratur och mina kollegor i Strategihuset.

Det finns mycket att uppskatta i verksamheterna. Många personer lägger ned ett stort engagemang och åstadkommer fantastiska resultat. Men det finns också mycket som kan förbättras. Då tänker jag inte i första hand på verksamheten utan på styrningen. En verksamhet blir aldrig bättre än dess styrning.

Varje vecka¹ omkommer drygt 50 personer i Sverige på grund av olyckor, 30 000 uppsöker primärvården eller akutmottagning och 2 000 läggs in på sjukhus. Samhällets kostnader är ca 700 miljoner kr varje vecka. Det är ungefär lika mycket som kostnaden för försvaret. Antalet omkomna har ökat med 30 procent mellan 1995 och 2005.

I förarbetena till Lagen om skydd mot olyckor² finns en tydlig ambition att olyckorna måste minska. Olycksriskerna ska minskas, färre ska dö, färre ska skadas och mindre ska förstöras. Motsvarande strävan kan man utläsa i de flesta kommuners handlingsprogram. Trots dessa ambitiösa planer ökar samhällskostnaderna för olyckor år efter år. Inte med bästa vilja i världen kan man påstå att staten eller kommunerna har lyckats med sina målsättningar. För att bevara sin trovärdighet måste kommunerna se över sin styrning. Eller minska ambitionen.

Visst, vi bor i ett av världens säkraste länder. Men samhällets satsningar på förebyggande skydd har totalt sett inte skapat någon markant förbättring. Vi kommer aldrig att kunna få ett helt säkert samhälle. Olyckor kommer att inträffa och offer kommer att skördas. Men är dagens situation en lämplig avvägning?

Det är en komplicerad process att förbättra situationen. Ansvar och kostnaderna ligger på många aktörer på central, regional och lokal nivå. På lokal nivå har kommunerna det allra tyngsta ansvaret för att skapa en förändring. Är kommunen nöjd kan man sitta lugnt kvar i båten. Vill kommunen förändra är det dags att börja styra - men med ett nytt synsätt.

Det räcker inte att göra en förändring av första ordningen³ och fortsätta inom nuvarande ramar. Göra mer av samma sort, göra nya kombinationer av gamla strukturer eller ropa efter mer resurser. Nej, det krävs en förändring av andra ordningen, hitta nya tankemönster, en ny verklighetsbeskrivning i nya sammanhang.

Jag vill i denna idéskrift åskådliggöra kommunernas ansvar och deras möjlighet att styra skyddet mot det jag kallar oönskade händelser. Med kommun menar jag kommunfullmäktige (KF) och kommunstyrelsen (KS).

Om de konkreta exemplen i boken blir modell för några kommuners arbetssätt så skapas en viss utveckling. Om de bakomliggande tankarna i skriften utgör grunden för kommunens egen utformning så skapas troligen en ännu bättre utveckling. Om skriften skapar debatt och nya tankar så har dess syfte uppnåtts.

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB): Olycksläget 2007 NCO 2008:1

² Proposition 2002/03:119 om reformerad räddningstjänstlagstiftning

³ Bo Ahrenfelt beskriver detta mer utförligt i sin bok Förändring som tillstånd. Man kan också googla på "Thinking outside the box" för att få veta mera.

3. Kort historik

Då det kalla kriget tog slut hade Sverige en omfattande beredskapsorganisation för civilt försvar. Denna avvecklades gradvis samtidigt som perspektivet flyttades från krig till kris. År 2002 etablerades begreppet krishanteringssystem som etablerade en helhetssyn på samhällets risker och sårbarhet. Kommunerna skulle svara för inriktning, prioritering och samordning av de åtgärder som vidtas före, under och efter en krissituation. Den normala verksamheten ska vara utgångspunkten för hantering av kriser. Det normala skyddet ska vara utgångspunkten för det extraordinära skyddet. Synsättet lagfästes genom Lagen om extraordinära händelser (LXO)⁴.

Räddningstjänsten har alltid varit ett kommunalt ansvar, men statens detaljstyrning har inkräktat på kommunernas självbestämmande. Något tillspetsat kan man säga att i praktiken har staten styrt verksamheten medan kommunerna har finansierat.

I början av 2000-talet presenterade Räddningsverket en utredning⁵ som konstaterade att staten borde betrakta kommunens politiska ledning som styrd nivå. Men i praktiken agerar staten som att räddningstjänsten är den styrda nivån. Det är staten som formulerar räddningstjänstens uppdrag, anger resultatfokus, påverkar värderingar och normer och utvecklar kompetensen hos räddningschefer. Liknande slutsatser drog Räddningsverket i en rapport⁶ där man fastlägger att Räddningsverkets dialog sker direkt med räddningschef.

Många kommuner ger upp försöken att styra räddningstjänsten och förlitar sig på staten och det professionella nätverkets styrning men behåller ett grepp om ekonomin. Det leder i praktiken till att många räddningschefer leder en verksamhet under flera herrar.

Jag minns så väl det kommunalråd som berättade om handlingar som kom från Räddningsverket. Lämnade han handlingarna till räddningschefen skulle denna komma med nya krav som medförde ökade kostnader. Han kunde inte heller se att dokumenten hörde hemma i kommunstyrelsen. Därför lade han dem i en särskild låda som han drog ut och visade mig. Den var proppfull.

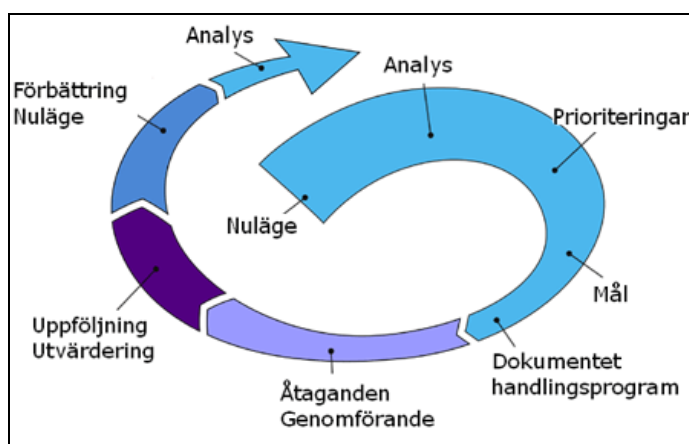
⁴ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

⁵ Räddningsverket 2000: Styrning av räddningstjänsten i 21 kommuner

⁶ Räddningsverket 2008: Framtidens risker och säkerhetsarbete

De kommunala räddningstjänstplanerna skulle när de tillkom 1986 vara ett uttryck för kommunens politiska vilja. Så blev de inte. De blev mer en byråkratisk produkt för att uppfylla lagstiftningens krav. Klippa och klistra i Microsoft Word blev en populär framställningsmetod, inte att processa fram en genuin politisk vilja.

Med lagen om skydd mot olyckor (LSO⁷) fick kommunerna möjlighet att förändra den här situationen. Kommunerna förväntades ta ett större ansvar för styrning av skyddet mot olyckor. Räddningsverket tog fram en bild på hur kommunerna skulle kunna processa fram ett handlingsprogram. Vips, så klistrades bilden in i många kommuners handlingsprogram. Så stark är vanans makt.



Figur 1) Räddningsverkets processbild som klistrades in i många kommuners handlingsprogram.

LSO innebar att statens styrning gick från detaljstyrning till målstyrning. Det var en utmärkt förändring. Men i fråga om hur kommunerna skulle styra gick lagstiftningen vilse. Där fortsatte detaljstyrningen. I propositionen till LSO föreslogs två begrepp kring målstyrning; säkerhetsmål och prestationsmål⁸.

De flesta kommuner har egna styrsystem med egna definierade begrepp som används i hela styrkedjan. Men säkerhets- och prestationsmål blev snabbt styrbegrepp inom räddningstjänsterna oavsett kommunens egen styrmodell. Så populära blev säkerhets- och

⁷ Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

⁸ Enligt utredningens förslag skall handlingsprogrammen ”innehålla de lokala säkerhets- och prestationsmål som mot bakgrund av de lokala förhållandena är nödvändiga för att nå de nationella målen.”

prestationsmålen att man kan hitta handlingsprogram med upp mot 100-tal säkerhets- och prestationsmål. Så stark är statens makt. Så enkelt var det att med några rader i en proposition separera räddningstjänstområdet från annan kommunal styrning.

Det är svårt att styra räddningstjänsten, säger många förtroendevalda som jag har mött.

De lyfter fram flera orsaker. Den detaljerade lagstiftningen och länsstyrelsens tillsyn försvårar egen ambition. Förtroendevalda har heller inte erfarenhet av att styra räddningstjänstområdet eftersom det har varit en verksamhet som gått fri från kommunpolitisk styrning sedan historisk tid. Räddningstjänsten har en personalgrupp som anses svår att styra. Rökbeläggningen av fullmäktigesalen i Linköping⁹ är en legendarisk berättelse som många använder som illustrativt exempel.

Många förtroendevalda förklarar att det är omöjligt att lägga ned brandstationer. Det är svårare än att lägga ned en skola. Det är lätt att förstå förtroendevalda som tvekar inför utmaningen att börja styra räddningstjänsten. En kommunledning gav mig valåret 2006 i uppdrag att utveckla samverkan med andra räddningstjänster. Uppdraget uttrycktes så här.

Se till att vår räddningstjänst ingår i en större räddningstjänstorganisation men förändringen får inte påverka valet, det får inte bli bråk med personalen och kostnaderna ska bli mindre.

Så ser många förtroendevalda på räddningstjänsten. Syftet med verksamheten bedömdes inte som viktigt eftersom många förtroendevalda uppfattar att staten och det professionella nätverket formulerar detta. Drivkraften bakom de flesta förbundsbildningar är att få lägre kostnader parat med en ovilja att styra räddningstjänsten. Verksamheten upplevs som svår att styra delvis på grund av den tidigare starka statliga styrningen, men också på en bångstyrig organisation.

⁹ Det pågick en utredning om förändringar inom räddningstjänsten i Linköping i mitten av 90-talet. Mitt under ett fullmäktigemöte ljud utrymningslarmet och brandpersonal röklade fullmäktigesalen. Alla ledamöter lämnade sina platser och utanför stadshuset möttes de av brandpersonal iklädda larmställ som delade ut pamfletter för sin uppfattning.

Sätten att styra och organisera skyddet mot olyckor och krishantering skiljer sig mycket mellan kommuner. Även begreppen skiljer sig från varandra. Därför blir det ofta svårt att samtala om erfarenheter och utveckling. Jag kommer att visa på hur kommunerna kan ta befälet över skyddet mot oönskade händelser, varav räddningstjänst och krishantering är en stor del.

Bildandet av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) den 1 januari 2009 kan vara ett exempel hur kommunerna kan betrakta och strukturera frågor som hänger samman med olyckor och kriser. Idén bakom bildandet av MSB var att genom tvärsektoriell helhetssyn, samverkan mellan sektorer samt synergier skapa goda förutsättningar att hantera olyckor och kriser. MSB har ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. Uppdraget spänner över hela hot- och riskskalan, från vardagens olyckor till stora katastrofer.

En kommunstyrelse kan naturligtvis göra motsvarande omprövning av sin styrning som regeringen har gjort. Men för kommunen är området oönskade händelser betydligt vidare än MSB´s ansvarsområde.

4. Grundläggande förutsättningar

4.1 Varför finns en organisation

En organisation är som en individ. Organisationen har sin egen vilja, sin egen historia, sin egen framtid. Den kan vara sjuk, deprimerad och stressad. Den kan vara stark och frisk. En organisation har nästan mänskliga beteenden och reaktioner. En sund organisation finns till för en enda sak nämligen sina kunder. Om kunderna inte existerar behöver organisationen inte finnas. Utan flygresenärer behövs inte SAS. Utan äldre behövs ingen äldreomsorg. Utan olycksdrabbade behövs ingen räddningstjänst. Arbetet styrs av kundernas behov. Det är detta som skiljer en organisation från en familj eller från en sällskapsklubb som riktar in sig på medlemmarnas välbefinnande.

Det är naturligt att medarbetare fokuserar på det man gör och på sin yrkesskicklighet. Då blir alla förutsättningar för ett väl utfört arbete viktiga på bekostnad av kundens värdering av nyttan. Ledningen måste därför ständigt lyfta frågan om organisationens värdeskapande, dess syfte, dess idé och kommunicera frågor som; Vilka är beroende av vårt arbete? Hur använder de sig av det? Varför är det värdefullt för dem?

På samma sätt som verksamheten har sin värdeskapande process har kunden också sin. Människor har olika sätt att ta ansvar för skyddet mot olyckor. Organisationen måste förstå kundens värdeskapande process för att ge rätt stöd. Den processen ser olika ut för boende i Djursholm från dem som bor i Rosengård. Den skiljer sig mellan Jonssons smide och IKEA. Genom att lära känna kundens värdeskapande process får organisationen förståelse för de tjänster som bäst bidrar till kundnytta. Då först kan organisationen bli en värdefull partner i kundens värdeskapande process.

4.1.1 Kunder på en marknad

En kund behöver inte betala något för att betraktas som kund. Rädda Barnen vänder sig till barn som har svårast att få sina rättigheter respekterade och tillgodosedda. Det är barnen som är kunderna¹⁰. Utan att betala ett öre utgör barnens behov grunden för hur Rädda Barnen utformar sin verksamhet.

Kundbegreppet har förändrats. Tidigare var det någon som skulle lockas eller luras att köpa en produkt eller tjänst. Idag är kunden så mycket mer. En medaktör som ställer krav på t ex

¹⁰ ”Rädda barnen arbetar med Barnkonventionen som grund och inriktar oss på att förändra situationen för de barn som har svårast att få sina rättigheter tillgodosedda. Våra huvudarbetsområden handlar om att barn ska skyddas från våld och sexuella övergrepp, och att de ska få gå i skola.”

miljö och etik. Allt fler kunder är också medtillverkare. Som när du utför det sista steget i IKEAs tillverkning. Skruvar ihop Billy.

De gamla tankarna kring kundbegreppet har uttrangerats. Kunden är grunden för organisationens existens. Kunden är den i särklass viktigaste aktören för att hålla organisationen kvar på banan. Utan spänningen mellan kund och organisation uppstår interna krav. Vi får en organisation som granskar sig mer i naveln än utvecklar sig efter omvärldens krav. Vi får ett produktionsperspektiv istället för kundperspektiv.

En del organisationer använder andra ord än kund som t ex patient, klient eller brukare. Det kan man göra så länge betydelsen inte går förlorad och organisationen börjar definiera sin uppgift utifrån t ex personalens eller förtroendevaldas behov. I en sund organisation är dessa aldrig kunder däremot är de viktiga aktörer som organisationen ska ta hänsyn till.

Kunden är organisationens livselixir oavsett om organisationen är företag, offentlig eller ideell. Det är ledningens absolut främsta uppgift att med ett långsiktigt perspektiv säkerställa ett vinna/vinna förhållande med sina kunder. Detta tar sig uttryck i det som kallas affärsidé. Alla beslut som ledningen tar har sin grund i denna affärsidé eller verksamhetsidé som jag väljer att kalla det för att inte skapa intryck av skyddet mot önskade händelser handlar om affärer. Hur denna idé tas fram utvecklar jag längre fram.

Det finns inga riktiga eller felaktiga verksamhetsidéer. I konkurrerande verksamheter speglas framgångsrika affärsidéer i form av god ekonomi, nöjda kunder, tillväxt, etc. Inom monopol uppstår inte samma feedback. Medborgarna kan inte kalla på annan räddningstjänstorganisation. Kommuninvånarna kan inte ropa på annan kommunledning om översvämningen hanteras uselt. Kommunen behöver därför konsekvent och uthålligt sätta kunden i centrum och utvärdera kundnyttan. Detta är ett viktigt förhållningssätt inom alla monopol men särskilt viktigt inom monopolverksamheter där kunden är röstsvag.

4.1.2 Kunder inom offentlig monopolverksamhet

Inom den offentliga sektorn möts jag ofta av invändningen att dom inte har några kunder. Kommunen har ett kunskaps- och maktövertag över kunderna. Invånarna har inget fritt val i fråga om räddningstjänst och de betalar inte något när tjänsten levereras. Det finns mycket att ta med sig från marknadens kundsyn, men det finns också några väsentliga skillnader att beakta.

Joan Margetta¹¹ pekar på att offentlig verksamhet är uppgiftsstyrd, dvs den politiska ledningen utformar ett uppdrag som ska utföras. I offentlig verksamhet handlar det om normativt bestämt värde

¹¹ Joan Margetta 2002; Vad är management egentligen

Detta erbjuder vid dig som medborgare inom ramen för lagstiftning, regelverk och kommunens ambition.

Inom detta normativa beslut måste verksamheten ta sin utgångspunkt i medborgarnas behov, dvs ha ett tydligt kundfokus. I det normativa beslutet - som jag senare kommer att kalla ägardirektiv eller uppdrag - behöver kommunerna hantera många av de dysfunktioner som finns i offentlig monopolverksamhet.

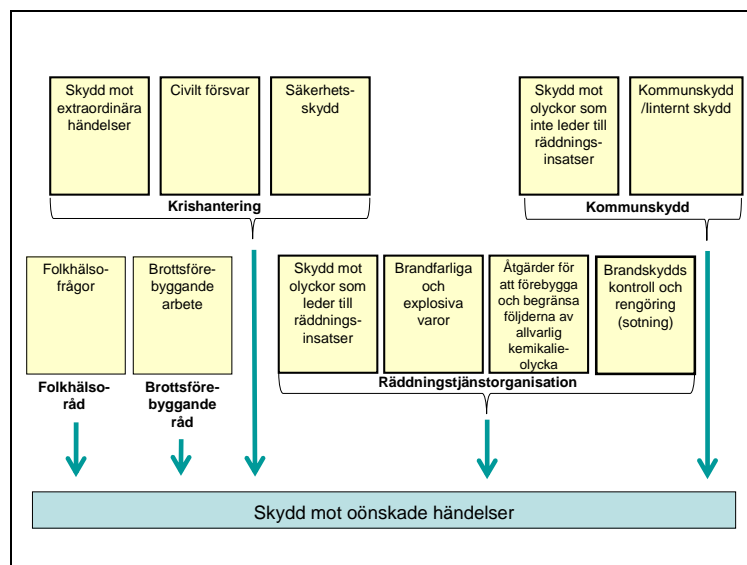
Inom monopolverksamhet är kunden så mycket mer röstsvag jämfört med inom marknaden. Det gäller inte minst inom skyddet mot olyckor. Kundens efterfrågan är i stort sett obefintlig utom när det har inträffat en olycka. Det finns inget efterfrågetryck på förebyggande verksamhet, bara ett behov som definieras av lagstiftningen och den kommunalpolitiska ambitionen. Det saknas metoder att beskriva kundnytta. Marknadens kundreaktioner existerar inte. Kommunerna behöver vara observanta på denna obalans och utveckla dels ett kundtryck på verksamheten, dels skapa en verksamhet där det råder kundperspektiv.

4.2 Utgångspunkter för kommunens styrning

4.2.1 Statens styrning

De olika lagstiftningarna inom trygghets- och säkerhetsområdet gör att kommunernas arbete lätt hamnar i ett antal åtskilda stuprör. I budgetar och årsredovisningar beskrivs organisation, resurser, prestationer i de olika stuprören var för sig. Styrningen utformas som om stuprören är oberoende av varandra, någon prioritering mellan stuprören blir inte möjlig.

I fortsättningen kallar jag allt kommunalt säkerhetsarbete för skydd mot oönskade händelser. Det är ett begrepp för att beskriva hela verksamheten utan koppling till någon organisation eller lagstiftning. Skydd mot oönskade händelser är kommunens samlade arbete mot kriser, olyckor och brott som drabbar människor, egendom, miljö eller samhällsfunktion. Oönskade händelser sträcker sig längs hela skalan från frekventa händelser som påverkar ett fåtal människor till ovanliga händelser som drabbar hela eller delar av samhället. Jag väljer att avgränsa skyddet mot oönskade händelser till följande lagstiftningsområden.



Figur 2) Oönskade händelser beskrivet ur samhällets sätt att styra.

Många kommuner har valt att styra skyddet mot oönskade händelser på liknande sätt som staten styr. Styrningen på statlig nivå har fått styra organisationsutformningen på kommunal nivå. Kommunerna behåller det statliga tankemönstret och det organisatoriska agerandet. Det finns naturligtvis många variationer men det är i huvudsak samma grundtanke.

En orsak till detta kan vara den tidigare starka och detaljerade statliga styrningen. Men det är inte ändamålsenligt att oreflekterat låta den statliga verksamheten forma den kommunala verksamheten. Särskilt när den statliga styrningen på senare år har blivit allt mer öppen och det finns en förväntan att kommunerna ska forma skyddet efter de lokala förutsättningarna.

4.2.2 Samhällseffekter och kundnytta

Kommunerna kan vända på kuttingen, sätta samhällseffekt och kunden i centrum. Om kommunerna menar allvar med att tillgodose kommuninvånarnas behov så är det klokast att utgå från deras behov. Det är kring samhällseffekter och kundsituationerna som kommunen behöver utforma en idé. Med kunden som utgångspunkt kan man finna gränsöverskridande tankemönster, man ser nya problem och nya lösningar på gamla problem. Det uppstår nya beslutsunderlag och nya ageranden.



Figur 3) Önskade händelser beskrivet med kunden i centrum

4.2.3 Prova skillnaden

Ett sätt att prova skillnaden mellan de två utgångspunkterna är att titta på de bägge bilderna ovan. Titta först på figur 2 och föreställ dig hur verksamheten kan utformas. Vilka syften ser du, hur ser målen ut, hur följer du upp, vilken struktur är bäst, hur beskrivs gränssnitten mellan olika verksamheter, etc?

Prova nu med att betrakta figur 3. Utforma en verksamhet som du gjorde nys. Uppstår det andra tankar jämfört med förra bilden? Vilka skillnader ser du?

4.2.4 Media granskar inte räddningstjänst

Vi kan dagligen läsa om medias granskning av den privata och offentliga sektorn. Granskningar som görs ur allmänhetens eller den enskilda människans perspektiv. Tråkigt nog är räddningstjänsten undantagen från denna granskning. Reportage från räddningsinsatser är en trivial redovisning av när räddningstjänsten kom till platsen och hur många brandstationer som var engagerade. En redogörelse för produktionen, inte en kritisk granskning ur allmänhetens perspektiv. Räddningstjänsten behöver av samma skäl som polisen, tullen, skolan, äldreomsorgen utsättas för medias granskning. Det är nödvändig för organisationens utveckling.

Avsaknaden av granskning är särskilt allvarlig eftersom organisationen saknar kundperspektiv. Det gäller inte bara media utan också t ex försäkringsbolagen. Granskningen behövs inte för att räddningstjänstorganisationerna gör ett dåligt arbete, utan för att de behöver utomståendes granskning för sin utveckling. Eftersom den "tredje statsmakten" saknas behöver kommunen kompensera detta på något sätt i sin styrning eller ännu hellre stödja att en sådan granskning kommer till stånd.

4.3 Ord som leder till tankefängelse

För att undvika det tankefängelse som lagstiftningen och professionen har skapat använder jag i denna skrift andra ord än de som står i lagtexten. Ta ordet räddningstjänst som ofta förknippas med en organisation, t ex Räddningstjänsten Storgöteborg. Räddningstjänst är enligt LSO en verksamhet som tillåter en räddningsledare att ingripa i annans rätt. Ordet räddningstjänst har ingen koppling till brandförebyggande arbete men för Räddningstjänsten Storgöteborg är brandförebyggande en viktig verksamhet. Namnet beskriver bara ena verksamheten och leder helt fel i fråga om den brandförebyggande delen. Därför dyker det upp ord som räddningstjänstorganisation och räddningstjänstverksamhet - krampaktiga försök att reda ut den begreppsförvirring som råder.

Många kommuner har en säkerhetschef vilket inte ska blandas ihop med begreppet säkerhetsskyddschef. I det första fallet är det namnet på den tjänst som svarar för kommunskyddet. I det andra fallet är det ett ansvar som är förenat med säkerhetsskyddslagstiftningen. Enligt LSO ska kommunen anta ett handlingsprogram och enligt LXO en handlingsplan. Orden är olika men syftena samma.

Skorstensfejarmästaren gör brandskyddskontroll medan brandinspektören för tillsynsbesök.

I kommunförbundets öppna jämförelser används begreppet Trygghet och säkerhet i vilket ingår LSO, LXO, brottsförebyggande och kommunskydd. Den nya myndigheten MSB har en annan avgränsning nämligen LSO, LXO och civilt försvar. Länsstyrelsens tillsyn avser LSO och LXO.

Det är inget konstigt med detta. Det viktiga är att kommunerna inte oreflekterat låter verksamheterna leda till en given organisation. Räddningstjänst till en räddningstjänstorganisation, kommunalt skydd till en avdelning för kommunskydd, åtgärder vid kriser till en avdelning för krishantering. Jag har ingen avsikt att bli nomenklaturtaliban. Men jag använder nya ord för att komma från den gamla begreppsvärlden, avlägsna mig från den nuvarande kopplingen mellan verksamhet och organisation. Rymma från tankefängelset. Jag gör det för att skapa tankefrihet och underlätta kommunens omprövning av sin styrning. Ord som står fria från lagstiftningen utan att för den skull befria kommunerna från lagstiftnings krav.

4.4 Professionen är både en styrka och ett hot

Enligt Mintzberg¹² beskrivning av olika kategorier av organisationer tillhör räddningstjänsten gruppen professionella organisationer. Dessa kännetecknas av att organisationens medarbetare ingår i ett yrkesnätverk där lojaliteten till yrkesnätverket är minst lika viktig som lojaliteten till den organisation man är anställd i. För den enskilde medarbetaren innebär tillhörighet till nätverket status och en viktig förutsättning för karriär och utveckling. Räddningstjänstorganisationerna bildar tillsammans med myndigheter och samverkande aktörer ett sådant professionellt nätverk av yrkespersoner

Nätverket blir en sidoordnad organisation som utövar en stark påverkan på branschens utveckling och styrning. Nätverkets medlemmar kan, genom sina organisationsövergripande kontakter, initiera och driva utvecklingsprojekt av olika slag. Detta engagemang är positivt och utvecklande för branschen. Det negativa är att kommunen riskerar att tappa det strategiska initiativet. När det händer kan man tala om okupation i den betydelsen att nätverket använder organisationen för sina syften.

En del yrkesgrupper som lärare, poliser, brandpersonal och läkare arbetar långt ifrån sina chefer men nära sina kunder. Medarbetarna har stor handlingsfrihet och fattar beslut i situationer som är svåra att förutse, och där beslut får direkta konsekvenser för andra människor. Här utövas den reella styrningen av det operativa arbetet av medarbetaren själv. Här går ofta uppfattningarna om det övergripande uppdraget isär mellan uppdragsgivare och medarbetare. Det uppstår lätt normer och organisationskulturer¹³ i de olika arbetsgrupperna som definierar vad som är ett riktigt brandmannayrke. Varje profession har inte bara sin världsbild utan också sitt språk vilket försvårar kommunikation med andra professioner t ex den politiska.

Det ligger i verksamhetens natur att det förhåller sig på detta vis. I denna miljö fungerar inte traditionell mål-medellogik till vilken jag återkommer senare. Professionen anser sig besitta mer kunskap än de politiker som fattar beslutet. Ett bibehållande av en strikt mål-medellogik innebar endast att politiken tappar sin styrförmåga ytterligare.

En styrka med de professionella nätverken är deras kreativitet och utvecklingsförmåga. Det är viktigt att kommunen tar tillvara på denna egenskap. Risken med professionella nätverk hanterar kommunen bäst genom att vara tydlig i sin styrning samt i övrigt betrakta professionens karaktär som en tillgång.

¹² Henry Mintzberg; Structures in fives- designing effective organizations

¹³ Ola Mårtensson; Räddningsstyrkans inre liv

4.5 Styrfilosofi

Det är skillnad på att styra en hamburgerkedja och en skola. Mc Donalds har en väl definierad värdeskapande process gentemot en väldefinierad målgrupp¹⁴. Skolans verksamhet är betydligt mer komplex och svårare att beskriva. Det är också skillnad mellan att styra en korvkiosk under 60-talet än en hamburgerkedja idag. Verksamheter är olika och verksamheter förändras.

När en verksamhet utvecklas mot en ökad kundorientering och den kommunala ekonomin stramas åt så måste också styrningen förändras. Det är kommunledningens ansvar att främst utveckla styrningen – inte verksamheten.

Ofta är det ekonomiska förhållanden som föranleder en översyn av kommunens skydd mot oönskade händelser. Sällan beror en översyn på att verksamheten har misslyckats med att lösa sitt uppdrag. Eftersom staten av tradition har haft en stark roll i styrningen av räddningstjänsten är det begripligt att kommunerna styr på det som man uppfattar sig att ha makt över att styra, nämligen ekonomi. Varken lagstiftning eller kommun har haft medborgarna i fokus. Men så behöver inte verkligheten se ut längre.

Alltför ofta står kontroll i centrum för kommunens styrning. Särskilt är det kontroll av ekonomin, resursutnyttjande och prestationer som lyfts fram. Problemet uppstår när det samtidigt saknas en beskrivning över vad som är verksamhetens verkliga syfte. Då blir ekonomi och resursutnyttjande substitut för de mål som saknas. Organisationens fokus riktas åt fel håll och det uppstår ett minskat värdeskapande med ökade kostnader och lägre effektivitet till följd. Just det som den kontrollerande styrningen ville undvika.

Det är kommunens uppdrag och kundens situation som är grunden för verksamheten. Men i många kommuner har jag sett att man styr på prestationer som t ex antal utbildade, antal övningar med krisledning, antal tillsyner etc. Det blir ett inifrån och ut perspektiv ivrigt påhejat av förarbetena till LSO att kommunerna ska redovisa prestationsmål. Det är en logik som är hämtad från marknaden där det finns kunder som reagerar på tjänsterna, men som inte fungerar inom offentlig monopolverksamhet. Prestationerna blir viktigare än kundernas behov. Visst kan kommunen konstatera att räddningstjänsten har presterat alla sina planerade tillsyner, att de har utbildat 3 000 personer, att det har presterats 1 500 brandskyddskontroller och 800 räddningsinsatser. Men frågan om hur mycket säkrare samhället har blivit förblir obesvarad. Frågan är också om denna styrning leder till att verksamheten utvecklas på bästa sätt.

¹⁴ Mc Donalds affärsidé är att leverera god mat med snabb och vänlig service i rena, trevliga lokaler till ett lågt pris.

4.5.1 Resultatstyrning

Resultatstyrning kallas också målstyrning eller mål- och resultatstyrning. Rombach¹⁵ beskriver resultatstyrning på följande sätt: resultatstyrning innebär att mätbara och specifika mål ska ställas upp. Det är också positivt om målen är tidsatta, specifika och accepterade. I resultatstyrning ingår givetvis också att utvärdera och avgöra vilka förändringar som behöver vidtas.

Begreppen inriktningsmål, effektmål, produktionsmål och resurser fått ett visst genomslag där inriktningsmålen motsvarar syftet med verksamheten (verksamhetsiden). Effektmål handlar om samhällseffekter eller kundnytta, medan produktionsmål kan jämföras med prestationer. Resurser i form av kostnader och intäkter tas upp för att man ska kunna bedöma verksamheten i förhållande till förbrukade resurser.

Begreppet *smarta* mål som fått ett visst genomslag står för Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska, Tidsatta och Anpassade. Dessa begrepp kan möjligen fungera i organisationer där produktionsprocessen består av enkla flöden. I komplicerade flöden är begreppen inte tillämpliga. Smarta mål är också svåra att tillämpa i politisk styrning där symboliken ofta är viktigare än den linjära logiken.

Problemet med resultatstyrning är inte dess definition, utan hur den tillämpas. Verksamhetens syfte bryts ofta ned som om den följde ett linjärt, logiskt förlopp. Eller som en kollega uttryckte det:

Så som målstyrningen används borde det istället kallas måttstyrning.

Det är inte möjligt att tillämpa denna måttstyrning på oönskade händelser, sambanden mellan prestationer/resurser och effekter är betydligt mer komplexa än så. Men i målstyrningens renodlade form kan det vara ett effektivt sätt att skapa feedback och lärande.

4.5.2 Hur betraktas styrd nivå?

Genom att granska kommunens styrning kan man se hur kommunen betraktar styrd nivå. Jag skiljer på tresynsätt:

- Organisationen står i centrum för styrningen och den ska utföra vissa prestationer. Verksamhetsidén bryts ned i mål och fördelas i organisationen.
- Verksamheten drivs i form av processer och det är dessa som behöver styras och stöddas. Förmågan att bygga och utveckla processer betonas.
- Styrningen bygger på ett systemiskt tänkande där helheter, sammanhang och information betonas.

¹⁵ Björn Rombach 1991; Det går inte att styra med mål.

Här nedan följer en beskrivning av hur de perspektiven¹⁶påverkar styrningen. I praktiken är styrningen ofta en kombination av de olika perspektiven, men ofta med en dominerande filosofi. Prova själv att identifiera din organisations styrning utifrån beskrivningarna nedan.

4.5.3 Styrning på organisation

Detta är det vanligaste perspektivet när det gäller styrning av skyddet mot oönskade händelser. Styrningen sker uppifrån och ned. Mål, uppföljning och resurser följer hierarkin. Man bryter ned helheter i avgränsade delar genom en linjär, mekanistisk logik. Interaktion och ömsesidig påverkan mellan de olika delarna blir lidande. Verksamhetsidén bryts ned i mål och delmål likt kinesiska askar som fördelas i organisationen och inga mål förväntas kollidera med varandra. Denna styrning utgår från att det går att skapa väl avgränsade enheter samtidigt som optimering inom varje enhet också medför att syftet uppnås. Styrningen handlar mer om att kontrollera organisationen än att skapa goda förutsättningar.

Utvärderingen baseras på en resursstyrningslogik. Den logiken säger att om kapaciteten ska ökas krävs mera resurser. Något som alla förtroendevalda känner igen från budgetdiskussionerna.

De som verkar inom räddningstjänstverksamheten känner säkert också igen denna beskrivning. Ekonomi och prestationer har lyfts fram på bekostnad av information om syftet med verksamheten. Denna kritik handlar inte om att ekonomin är oviktig. Det handlar istället om att effektivt resursutnyttjande aldrig kan vara syftet med verksamheten, däremot ett självklart krav på verksamheten.

Denna typ av styrning har på goda grunder utsatts för kritik bland annat för att den leder till fragmentisering av verksamheten. Nedbrytningen av övergripande mål till nästa nivå har lett till allt för mycket fokus på organisationers prestationer. Effekter som avser kundnytta kommer i skymundan.

Styrning på organisation bygger på principen att den som styr inte behöver känna till eller förstå den process som skapar resultaten så länge det går att mäta resultaten. En utgångspunkt som vid närmare eftertanke ter sig främmande inom många kommunala verksamheter som t ex skola, barnomsorg och äldreomsorg. Ju mer komplex en verksamhet är, ju fler myndigheter som är involverade desto dysfunktionellare ter sig detta perspektiv.

Att förverkliga ett antal nedbrutna mål innebär inte att man lyckats förverkliga syftet, eftersom summan av delarna är annorlunda än helheten. En fokusering på många mål fragmentiserar uppdraget. Det viktiga blir inte att människor tar sitt ansvar för sitt eget skydd utan hur många som har utbildats. Det viktiga blir inte hur riskerna minskar i ett

¹⁶ Avsnitten bygger på rapport 2007:12, Verket för förvaltningsutveckling

företag utan hur många tillsyner som har gjorts. Betoningen på delarna skymmer den meningsskapande helheten. Delarna särskiljs från dess sammanhang och skymmer det övergripande uppdraget. Fokus på delarna tenderar att osynliggöra helheten.

Skydd mot olyckor är också en komplex verksamhet. Den ska ge enskilda individer stöd i sin process att hantera olyckor, dvs verksamheten ska transformera individer att ta ett eget ansvar, inte omvandla råvaror till produkter. Den linjära logiken kan fungera när systemet är enkelt. Men i komplexa system kommer verksamhetsiden inte att uppnås eftersom styrningen inte utvärderar systemets förmåga att leverera.

Många medarbetare upplever målen som störande eller tar dom inte riktigt på allvar eftersom målen inte ligger i linje med det syfte som de intuitivt förstår att verksamheten har. Störningar i organisationen hanteras genom ytterligare styrning. Det uppstår misstroende mellan ledning och medarbetare och man skyller på varandra. Det hjälper inte om alla personer byts ut - felet ligger i styrningen.

4.5.4 Styrning på processer

Med ett processperspektiv utgår styrningen från att allt arbete sker i processer och det är i dessa värdet skapas för kunden. Processer är en kedja av sammanhängande aktiviteter som till slut leder fram till verksamhetens syfte. Processer är repetitiva så att de kan upprepas gång efter annan för att hela tiden förfinas. Styrning på processer handlar om att komma bort från styrning i vertikala stuprör till styrning av flöden. Att bygga en kanal där produktion flyter fram. Processtyrning flyttar perspektivet från den egna organisationens resultat till att betrakta hela verksamhetens resultat. Det kan till och med vara fråga om flera organisationers agerande. Processtyrning utgår inte från produktionen.

Processtyrning handlar inte om att fastställa regler eller rutiner för hur arbetet ska utföras. I processtyrning utgår man från kundens perspektiv. Det är i processerna som det skapas ett värde för kunden. Därför är det processer som ska styras - inte organisationen. Fokus hamnar då på att identifiera och beskriva processerna, förstå hur arbetet i processerna går till samt att bygga ett styrsystem utifrån processerna.

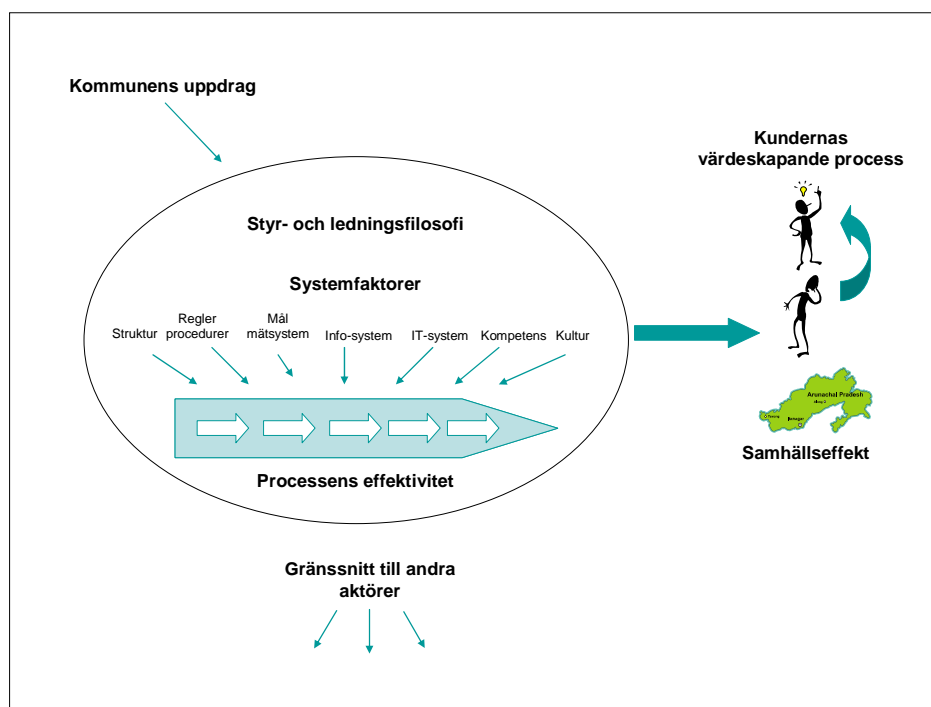
4.5.5 Styrning på system

Med ett systemteoretiskt synsätt fokuserar man på helheten och hanterar sambanden mellan delarna genom att gå till en högre abstraktionsnivå där helheten går att överblicka. På det viset skapas förståelse för helheten och sambanden mellan delarna. Systemstyrning betyder att man bekantar sig med helheter, sammanhang, funktioner, relationer och mönster. Systemsynsättet är särskilt användbart när det gäller att hantera en "röra", dvs. problem som inte är tydligt avgränsade i tid och rum, där osäkerheten är stor och det inte råder enighet om lösningen eller hur den ska nås. Skillnaden mellan den linjära logiken och

styrning på system kan jämföras med vad som händer om man kastar iväg en sten respektive en levande fågel! Det går att med en linjär modell förutsäga ganska exakt var stenen kommer att landa, men modellen är helt oanvändbar när det gäller att förutse fågelns bana trots att både stenen och fågelns lyder under samma fysikaliska lagar¹⁷.

Med den analogin ter det sig svårt att styra komplex verksamhet med linjär logik. Lika lite som det går att förutsäga fågelns bana när man kastar iväg den går det i ett komplext system att förutsäga det slutliga utfallet. I dessa fall är den linjära logiken inte till någon som helst hjälp. Systemstyrning ger heller ingen självklar lösning, men man får en ökad gemensam förståelse och ett lärande som ändå kan leda till effektivast möjliga lösning.

Fågeln tar till sig den nya situationen (styrningen) genom att göra sina egna val. Attackera fågelkastaren, sätta sig på en telefontråd, flyga till Spanien eller lämna brevet till sin mottagare. Allt efter det syfte som fågelns förstår. Ett alternativ är förstås att binda fågelns vingar och ben så att den följer stenens logik, vilket närmast kan jämföras med styrning på organisation! System styrs bäst genom att ställa information till förfogande. Medarbetarna gör allt vad de kan för att tolka information – all information – och utveckla verksamheten.



Figur 4) En bild som exemplifierar vad som kan inrymmas i ett system. Systemet styrs effektivast i dess gränssnitt med omvärlden.

¹⁷ Exemplet hämtat från Chris S Chapman

Ett system har en mängd egenskaper som är väsentliga att beakta när de ska styras. System behöver kunna vidga sin kontext, kunna betrakta problem från ett annat perspektiv eller t o m utanför systemets ram. Utvecklingen i ett system går trappstegsvis. Systemet gör som sköldpaddan – går framåt bara när den sticker ut huvudet. Det är ett risktagande som sköldpaddan tar för att sedan vila ut under skalet. Ett system behöver perioder av ordning växlat med perioder av kaos.

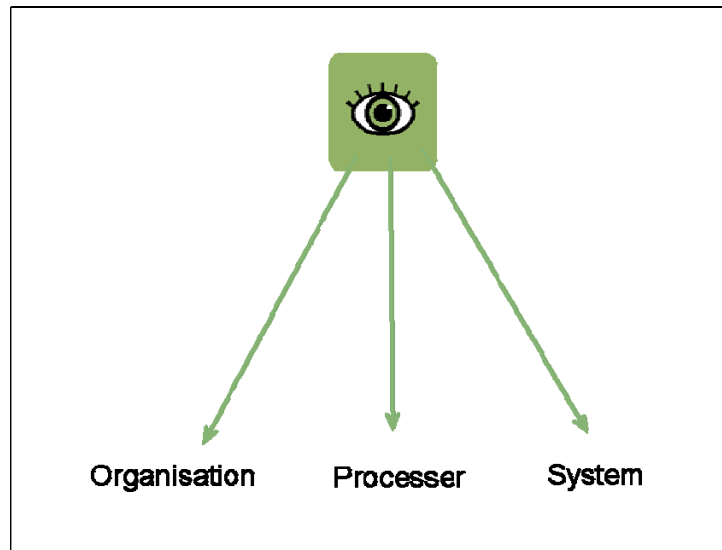
Hur ska då kommunen styra ett system? Det handlar om att föra in ny information i lagom stora doser och undvika att styra med detaljerade planer, prestationer eller program. Ställa gränsvillkor så att styrande nivå inte intervenerar i systemets hierarki. Styrande nivå behöver tillämpa en öppen styrning vilket innebär att man inledningsvis tar ett första steg mot ett väl definierat mål varefter dörren öppnas för flera alternativa vägar. Någon av dessa vägar väljs genom den feedback som systemet får från styrande nivå och från kunder.

Verksamhetsledningens uppgift handlar om att koordinera informationen, processer och styrning i riktning mot målet så att delarnas energi riktas mot helhetsperspektivet. Ahrenfelt¹⁸ skriver i sin bok; ”Endast när delarna skapar helheten systemet, en integrerad helhet, utvecklas de kollektivt inneboende potentialerna som manifesterar sig som helhetsegenskaper.”

4.5.6 Slutsats

Det går inte att styra skyddet mot oönskade händelser med en linjär, instrumentell logik. Området är för komplext. Skyddet mot oönskade händelser styrs bäst som processer och system, där man försöker förstå helhet och samband mellan delarna snarare än att bryta ner och isolera delarna och styra dem var för sig. När medarbetarna i en organisation har samma känsla för uppdraget förenas de i ett gemensamt öde. De är medvetna om hur allt hänger ihop i en helhet och de medverkar aktivt till att syftet uppnås. Processtyrning och systemstyrning är effektivare jämfört med dagens måttstyrning baserad på en instrumentell, linjär logik. Med en effektivare styrning menar jag då dels att åstadkomma ett ökat värde för samhället och kunder, dels att få en kostnadseffektivare verksamhet.

¹⁸ Ahrenfeldt, Förändring som tillstånd



Figur 5) Styrningen får helt olika karaktär om du betraktar styrd nivå som organisation, processer eller system.

4.6 Vad är då en organisation?

Organisationer är en formell struktur, en slags hierarki som verkar i ett bestämt syfte. Komponenterna ordnas på ett särskilt sätt för inbördes samarbete. Organisation är alltså delar som samverkar för att nå ett visst syfte. Dessvärre blir organisationen ofta utgångspunkt för vilka handlingar eller processer som kopplas till denna. Syfte, processer och systemet ska vara utgångspunkt vid förändringar, inte existerande struktur.

När en kommun omprövar sin styrning av skyddet mot oönskade händelser hamnar många i en återvändsgränd om man utgår från den struktur som finns idag. Det gäller att identifiera de värdeskapande processerna. Inte att koppla processer till den struktur som redan existerar. Det är processen som har behov av ett organiserande. Inte organisationen som har behov av processer.

Man kan också se organisationen som ett system vars funktioner och kopplingar vi inte fullt ut förstår men som trots allt förmår att uppnå ett syfte. Systemet är ett fenomen som ännu inte någon fullt ut har lyckats förklara eller beskriva hur det ska styras. Systemet är som en biologisk varelse som hämtar intryck och bearbetar i sina egna handlingsmönster. Det här fenomenet kan styrande nivå påverka på olika sätt. Med respekt för systemets inneboende förmåga bör styrande nivå utöva en försiktig påverkan med skarp observation för att se hur systemet beter sig. Ett alternativ är naturligtvis att inte bry sig om systemets inneboende förmåga utan slå spikar – prestationsmål eller måttstyrning - rakt igenom utan att bry sig om hur dessa skadar. Den inneboende kraften tas inte tillvara, den störs eller i värsta fall - förstörs.

Delar som bryter sig loss från en organisation saknar eller ser inte nyttan med att tillhöra organisationen. Trosa kommun bryter sig loss från Nyköpings kommun.

Räddningstjänstorganisationer bryter sig loss från kommunen och ingår i ett kommunalförbund. Skolor övergår till friskolor. Man ser inte ett mervärde att tillhöra den större organisationen. Det kan vara en kamp om makt. Men det kan lika väl vara så att mervärdet inte fanns i den gamla tillhörigheten. Den som bryter sig ut vill tillhöra ett annat system där mervärdet finns.

På 90-talet hade jag en befattning som teknisk chef i Sollentuna kommun. Inom kontoret fanns ett antal resultatenheter bland annat Brandkåren Attunda, Sollentuna Vatten, Sollentuna Parker och Sollentuna Gator. I mitt ledarskap utgick jag från att Tekniska kontoret var en organisation. Så småningom upptäckte jag att resultatenheterna kunde fungera var för sig utan att förlora sin funktion. Var och en hade sina egna kundrelationer och sina egna processer. Tekniska kontoret var visserligen en organisation, men inte ett system. Tekniska kontoret bestod av flera system. Min roll var koncernledning. Den upptäckten ledde till en helt annan styrning. Vi satte som mål att resultatenheterna skulle fungera som välskötta "affärsområden" och konstaterade att då målet är uppnått behövs inte Tekniska kontoret som koncernledning längre. Och så blev det.

För att tydliggöra olika nivåer i organisationers hierarkiska uppbyggnad använder jag begreppen styrande och styrd nivå. De styrande nivåerna är alltid överordnade i den meningen att de ger uppdrag till de styrda nivåerna och skapar bra förutsättningar för styrd nivå. Överordnad nivå upprätthåller också gränserna mellan flera styrda nivåer för att helheten ska fungera. Ju högre upp i hierarkin man befinner sig, desto vidare område täcks av respektive styrning. Styrningen blir mer abstrakt och täcker fler perspektiv.

Varje nivå måste tolka uppdraget från styrande nivå och omsätta det till en viljeyttring på sin nivå. Tydliga uppdrag är en förutsättning för att den styrda nivån ska kunna utvecklas medan alltför många restriktioner flyttar tillbaka ansvaret för helhetsperspektivet till styrande nivå.

För att kunna ta ett helhetsperspektiv behöver en organisation resurser, ledningskompetens och mandat att ta ett långsiktigt ansvar för att stå på sina egna ben, forma sin egen identitet och ansvara för sin långsiktiga överlevnad. Så länge organisationen ingår i en kommun ska man naturligtvis följa kommunövergripande regler men inte acceptera restriktioner som avgränsar rörelsefriheten om man har systemansvar.

Det är många aktörer som verkar inom skyddet mot oönskade händelser som t ex räddningstjänst, kommunskydd, krishantering, socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddsförvaltning, säkerhetsskydd, informationsskydd, IT-säkerhet, folkhälsa och brottsförebyggande verksamhet. Utanför kommunens struktur finns polisen, landstinget, Vägverket, Sjöfartsverket, kustbevakningen, Svenska kyrkan, Röda korset och många fler.

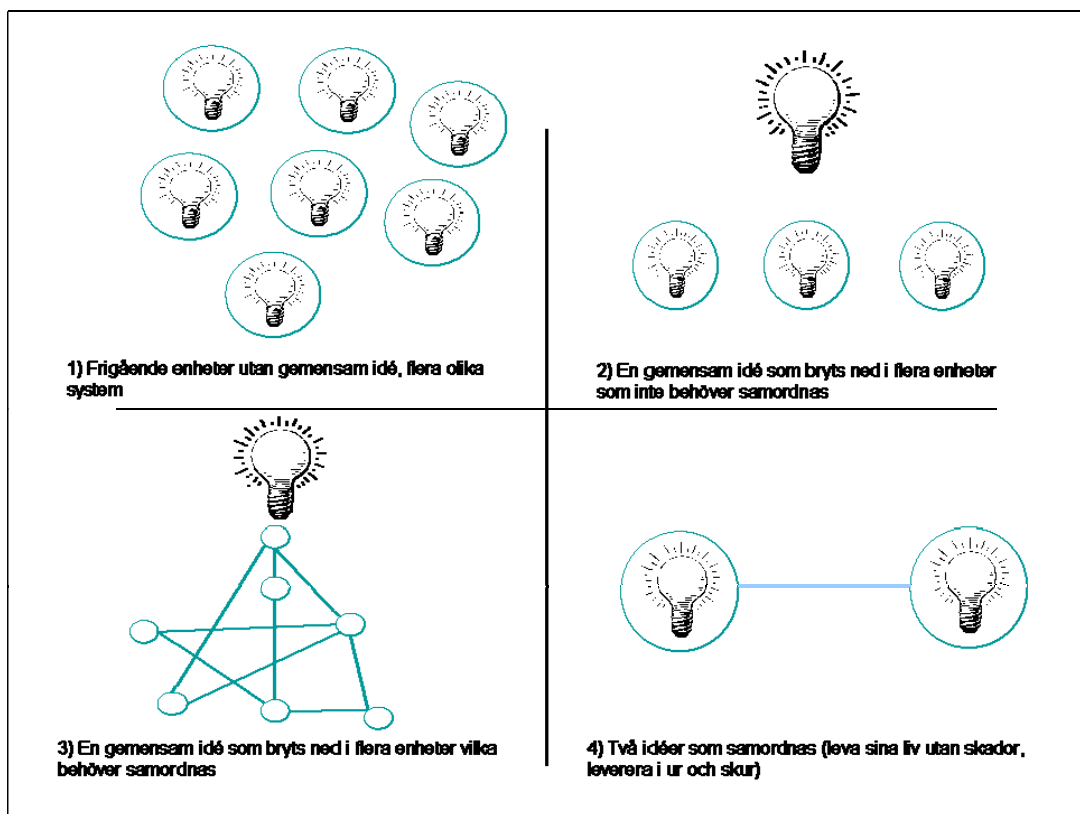
Lagstiftarna vill att kommunerna ska anlägga ett helhetsperspektiv och samordna det nät av handlingar som skapar ett visst skydd. Kommunen behöver anlägga en systemsyn på skyddet mot oönskade händelser och se det nät av handlingar som skapar skydd. Gränssnitten mellan olika organisationer behöver säkras. I de fall som räddningstjänsten är organiserad i ett kommunalförbund är det särskilt angeläget att definiera gränssnitten mellan förbundets och kommunens ansvar.

Kommunledningen kan uttrycka vilka samhällseffekter man vill se inom hela området oönskade händelser. Om kommunledningen avstår från att styra helheten får man istället ägna sig åt att styra delarna och passa ihop de fragmentiserade bitarna.

Kommunen kan på sin nivå formulera ett eller flera verksamhetsidéer. I figur 6 illustreras en idé med en glödlampa. Jag ser fyra möjliga sätt att strukturera verksamheten.

- Kommunen har ett syfte för vardera t ex räddningstjänst, kommunskydd, krishantering och brottsförebyggande verksamhet vilka var för sig utvecklar sina egna koncept.
- Kommunen har ett övergripande syfte men delarna tjänar inte på att samordnas.
- Kommunen har ett syfte och verksamheterna samordnas av styrande nivå.
- Kommunen har ett syfte (möjligen två) och en organisation.

Många kommuner har en styrning som liknar alternativ 1. Jag tror att kommunerna tjänar på varje förflyttning mot alternativ fyra.



Figur 6) Kommunernas struktur för skyddet mot oönskade händelser kan ha fyra olika utgångspunkter.

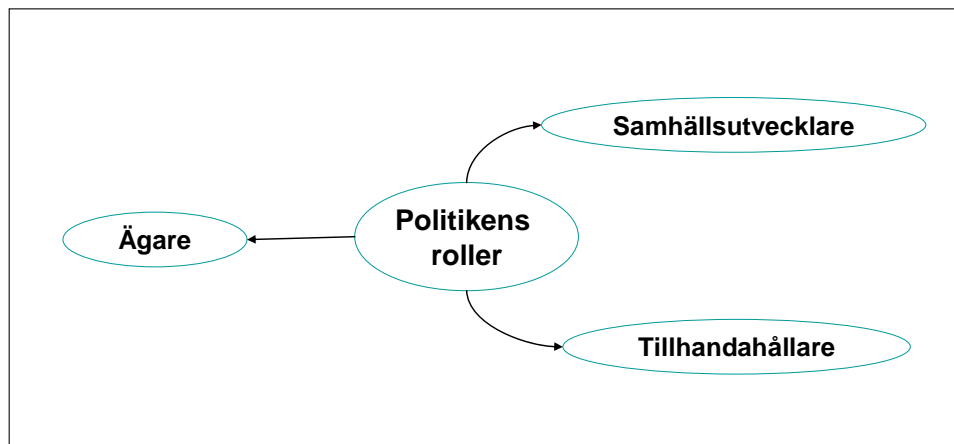
4.7 Kommunpolitiken har tre roller

Smaka på ordet förtroendevald. Ett mäktigt ord, att få förtroende och vara vald att företräda andra människor. Det känns stort. I organisations- och rörelsesveriges värld finns det mycket att göra för var och en av oss. Att dessutom få ett förtroendeuppdrag känns förstås fantastiskt¹⁹.

I en kommun är det fullmäktige som tar ställning till vilka nämnder som skall finnas och rollfördelningen mellan dem. Uppgifterna avseende skydd mot oönskade händelser kan

¹⁹ Viking Jonsson, kommunstyrelsens ordförande i Vingåker, citat från hemsida.

fördelas på en eller flera nämnder och ska anges i reglementet för respektive nämnd. Jag vill lyftas fram nämnderna tre roller²⁰.



Figur 7) Nämnderna har tre olika roller

4.7.1 Samhällsutvecklare

Den första rollen handlar om att utveckla samhället i den riktning som partierna gett löfte om innan valet och som därefter majoriteten enats om. Kommunen uttrycker mål för vilka förändringar man vill åstadkomma. Fokus är samhället som helhet och målgrupperna kan vara medborgarna och näringsliv. Det är vanligen kommunstyrelsen (KS) som har rollen av samhällsutvecklare vilken är överordnad de två andra rollerna.

Kommunen behöver manifesteras sin politiska vilja inom området oönskade händelser på motsvarande sätt som inom miljö, skola eller kultur. Ett program som beskriver hur kommunen ska utvecklas i ett trygghetsperspektiv, ett program för skydd mot oönskade händelser.

Skydd mot oönskade händelser berör alla invånare i kommunen och hela näringslivet i kommunen. Den övergripande politiska viljan blir ett koncerndirektiv som påverkar i stort sett alla facknämnder och är styrande för hur den kommunala organisationen levererar sina tjänster. Det blir en slags aspekt på hur skola ska bedrivas, på samma sätt som skola har krav på miljö och jämställdhet. Det handlar om hur tryggt det ska vara att leva och verka i kommunen samt hur skyddsåtgärder prioriteras. Samhällsutvecklaren tolkar de nationella målen och formar en kommunvilja.

²⁰ Strategihuset; internt dokument

4.7.2 Tillhandahållare

Den andra rollen är att tillhandahålla välfärdstjänster. Det är i huvudsak obligatoriskt för kommunerna och styrs av nationella lagar och krav. Fokus är medborgarna i deras egenskap av kunder till olika slags samhällsservice. Skola och äldreomsorg är de stora serviceområdena.

Tillhandahållaren definierar och prioriterar vilken service som medborgarna ska ha tillgång till. Tillhandahållaren ser till att det finns verksamheter som levererar servicen. Inom området skydd mot oönskade händelser ska kommunerna tillhandahålla t ex räddningstjänst, tillsyn och krisplanering.

Tillhandahållaren bestämmer vad som ska levereras i kommunal regi och vad som ska levereras av privata aktörer. Räddningstjänst är utesluten från den privata marknaden på grund av lagstiftningen. För andra verksamheter som krishantering, kommunskydd, IT-säkerhet och brottsförebyggande verksamhet finns inte motsvarande juridiska hinder att bedrivas i privat regi. Behovet av helhetsperspektiv medför dock att någon privatisering för dessa knappast är aktuell.

4.7.3 Ägare

Den tredje rollen är ägaren. Ägaren ser till att verksamheter i kommunens regi är välskötta, effektiva och föredömliga i användning av skattepengar. Detta uppdrag kan liknas vid ett traditionellt styrelseuppdrag där styrelsen företräder ägarnas intressen. Styrelsen ska se till att verksamheten leds och utvecklas professionellt utifrån sina förutsättningar. Ägarstyrning är och kommer att vara en viktig uppgift för politiken. Varje förlorad krona på grund av dåligt skött egen verksamhet innebär en förlorad välfärds-krona. Ägaren ser till att få ut största möjliga nytta av skattepengarna.

4.8 Skapa förutsättningar för de förtroendevaldas styrning

Förtroendevalda är lekmän inom området skydd mot oönskade händelser, något annat är inte heller avsikten. Det är inte kunskap om rökdykning, översvämningar eller vattenavbrott som är grunden för deras roll i nämnden, utan ett engagemang för samhällsutveckling.

Hur ska förtroendevalda plötsligt kunna styra ett område som ingen kommun har styrt tidigare? Chefstjänstemannen har en nyckelroll för att möjliggöra en effektiv politisk styrning. Han/hon är "möjliggörare" åt politiken och förser nämnden med information och analyser om samhällsutveckling och medborgarnas situation, skaffar fram underlag för mål, beskriver de viktigaste trenderna, gör utvärderingar och tar fram förslag till strategier. Nämnden behöver information om hur samhället ser ut idag och varför. I denna roll är chefstjänstemannen en coach som stödjer de förtroendevalda att fatta sina beslut. Han/hon är inte företrädare för sin förvaltning.

En annan och lika viktig roll som chefstjänstemannen har är att vara chef för en verksamhet. Att utöva företagsledarskap och se till att verksamheten utvecklar välskötthet. I många stycken liknar det en VD-roll.

Det är inte helt enkelt att särskilja de bägge rollerna som coach respektive VD. Medvetenhet och förmåga är två förutsättningar. I vissa kommuner finns särskilda befattningar som enbart har den coachande rollen (beställare). Då har chefstjänstemannen inte de dubbla rollerna utan kan koncentrera sig på VD-rollen.

De förtroendevalda har i rollen som ägare en av sina viktigaste uppgifter att rekrytera, utveckla och avveckla den verkställande chefen. I LSO²¹ finns krav på att bland annat räddningschefen ska ha sådan utbildning och erfarenhet att allmänheten tillförsäkras en tillfredsställande skyddsnivå med hänsyn till den kommunala riskbilden. Detta är ett synsätt som successivt håller på att rämna. Sjukhusdirektören behöver inte vara läkare, rektorn inte lärare, socialchefen inte socionom. Ledaregenskaper blir viktigare än fackkunskaper. Expertkompetensen behövs i det operativa arbetet, kunskapen om styrning hos chefstjänstemannen. Inom räddningstjänstområdet är det en tydlig trend att ledaregenskaper prioriteras allt oftare före fackkunskaper vid tillsättning av högste chefen. Utvecklingen tog fart när samverkan betonades så starkt i räddningstjänstlagen 1986. Då bildades organisationer som var så stora att de ekonomiskt kunde bära en person som hade till uppgift att enbart vara ledare.

Som tidigare nämnts har de förtroendevalda inte tagit det ansvar som staten förväntade. Den kanske allra största orsaken till detta är att chefstjänstemannen inte har lyckats coacha de förtroendevalda att styra verksamheten. Från chefer och personal framkommer ofta klagomål på oengagerade och okunniga politiker. Det må vara sant, men det är ett symptom. Orsaken kan säkert variera, men bättre coaching av de förtroendevalda är ett verktyg som jag tror på.

4.8.1 Chefen som coach

En svensk översättning av coaching är konsultativt arbetssätt. Ordet kommer ursprungligen från ungerskans kocsi, som står för häst och vagn – det snabbaste sättet att ta sig till ett mål. Tiderna förändras!

De förtroendevalda äger hela ansvaret för att ta fram nämndens mål. Coachen finns där för att hjälpa de förtroendevalda att tänka – gärna högt - kring situationen i samhället. Som coach går du bredvid de förtroendevalda. Inte före som den som leder eller bakom som den som styr.

Syftet med coaching är att få de förtroendevalda att känna sig engagerade och vilja ge sitt bästa. En bra coach ser de förtroendevaldas starka sidor och hjälper till att stötta och

²¹ Kommentarer till Lagen om skydd mot olyckor 3.kap 14 §

utveckla dem. När de förtroendevalda själva kommer fram till lösningar och prövar dem blir besluten bättre. Coaching uppmuntrar till fler kreativa förslag.

Den fotbollscoach som själv vill göra målen bör se sig om efter ett nytt jobb. Chefstjänstemannens stora nöje är att vägleda förtroendevalda. Inte att lysa själv i första hand. Coachen gör sig fri från egna ambitioner och släpper kontrollen. Ju större ansvar och fler initiativ nämnden tar, desto mer beredda är de att ro båten i land när det blåser. Så skapas förtroendevalda som kan ta ett eget politiskt ansvar – om dom inte kan det från början.

5. Vad säger lagstiftningen egentligen

Staten ger kommunerna ett antal uppdrag i *Lagen om skydd mot olyckor* (LSO) och *Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* (LXO) samt formulerar nationella mål och syften. Vissa uppdrag riktar sig direkt till en viss roll t ex krisledningsnämnd, räddningschef eller räddningsledare. Dessa frågor passerar kommunen och riktar sig direkt till en myndighetsperson på samma sätt som skollagen gör till rektor. Dessa uppdrag behandlas inte här eftersom jag lägger fokus på de uppdrag som landar på kommunen och den tolkning, lokala anpassning och styrning som kommunen behöver utforma.

5.1 Skydd mot olyckor (LSO)

5.1.1 Förtroendevalda ska ta större ansvar

Den tidigare Räddningstjänstlagen ersattes år 2004 av Lagen om skydd mot olyckor (LSO). Den förra lagen uppfattades av många som detaljstyrande, vilket den också var. Men kanske inte så styrande som den uppfattades. Går man tillbaka till före 1987 så var brandchefen den kommunala myndigheten, efter 1987 var räddningsnämnden den kommunala myndigheten och år 2004 blev kommunen myndigheten. Förändringarna belyser hur riksdagen strävat efter att öka det lokala politiska inflytandet över skyddet mot olyckor i flera steg. Utan att riktigt lyckas.

- Flytta myndigheten från tjänsteman till en politisk nämnd
- Lyfta fram räddningstjänstplanen som ett lokalt politiskt styrinstrument
- Lyfta det politiska ansvaret till fullmäktige som i sin tur avgör hur det politiska ansvaret ska fördelas
- Reglera formen för hur kommunen ska styra skyddet mot olyckor. LSO gick från detaljstyrningen av verksamheten till detaljstyrning av styrningen.

Statens uppdrag till kommunerna är öppet så till vida att kommunerna ges stor frihet att utifrån de lokala förhållandena utforma sina mål och medel. Utan en sådan kommunvilja avstår kommunen sin möjlighet att påverka skyddet eller dumpar ansvaret till tjänstemän.

Visserligen finns en del märkliga synsätt på styrning i förarbetena till LSO men det kan säkert kommunerna bortse från utan påföljder. I förarbetena till LSO sägs t ex att

räddningstjänsten kräver ett övergripande synsätt som bäst tillgodoses på central nivå i kommunen²². Så är det naturligtvis inte, det är feltänk i flera steg. Det är styrning av systemet som kräver ett övergripande synsätt. Räddningstjänsten är bara en del av systemet. LSO är en något större del. Skyddet mot oönskade händelser kan utgöra systemets gränser.

5.1.2 Det finns utrymme för politisk styrning

Genom LSO vill staten säkerställa att det finns en viss skyddsnivå i alla kommuner så att människor, oavsett var de bor, ska ha ett tillfredsställande skydd mot olyckor. Nivån på skyddet bestämmer kommunen och det är kommunens ansvar att tillhandahålla en viss del av skyddet.

Med LSO i ryggen förväntas de förtroendevalda anpassa verksamheten efter lokala förhållanden. Kommunernas behov varierar, bland annat på grund av storlek, befolkningstäthet och industriell verksamhet. Några kommuner har turistinvasioner under korta säsonger som ställer alldeles speciella krav. LSO är skriven för att inspirera till en lokal utformning av skyddet mot olyckor. Trots detta visar flera rapporter²³ att förtroendevalda inte har tagit tillvara på denna möjlighet.

Här vill jag passa på att uppmana kommunerna att först ikläda sig rollen som samhällsutvecklare och utforma ett helhetsperspektiv. De andra rollerna som tillhandahållare och ägare kommer annars snabbt att ta över intresset.

5.1.3 Tillsammans skapar den enskilde och kommunen skyddet

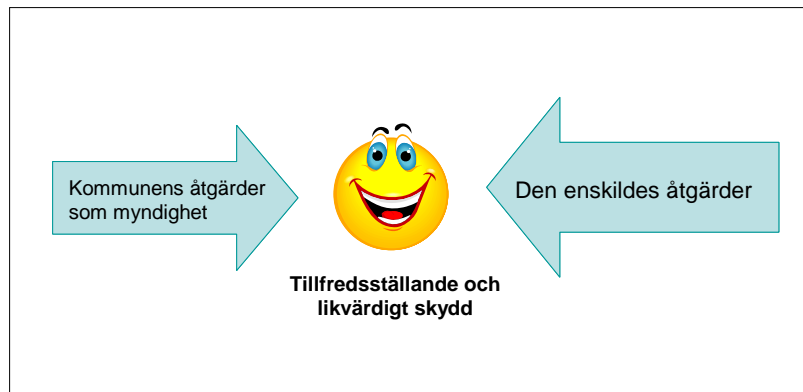
LSO betonar den enskildes ansvar för brandsäkerheten. Den enskilde, vare sig det är en fysisk eller juridisk person, har ett primärt ansvar för att skydda liv och egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand är det den enskilde som ska vidta och bekosta åtgärder för att förhindra olyckor och begränsa konsekvenserna av de olyckor som trots allt inträffar.

Kommunen har en skyldighet att göra räddningsinsatser. Men kommunens skyldighet befriar inte den enskilde från ingripanden vid olyckshändelser. Kommunen ska hålla en organisation som kan gripa in först när den enskilde inte själv klarar av att bemästra en

²² I förarbetena till 3 kap. 11 § sägs. ”Uppgifterna inom ett visst specialreglerat område kan fördelas på flera nämnder. Vissa uppgifter kräver emellertid ett kommunövergripande synsätt som bäst tillgodoses på central nivå. Detta gäller bland annat räddningstjänsten.”

²³ Räddningsverket; Erfarenheter från arbetet med införandet av lagen om skydd mot olyckor. Räddningsverket; Framtidens risker och säkerhetsarbete

olycka. Ingripandet ska ske när det framstår som rimligt att kommunen ska ansvara för räddningsinsats.



Figur 8) Den enskildes ansvar är en viktig förutsättning i kommunens styrning. Det är de två aktörerna tillsammans som skapar ett tillfredsställande skydd.

Inte sällan förs diskussioner som om brandstationen, tillsynen eller brandskyddsutbildningen skulle vara avgörande för skyddsnivån. Så förhåller det sig inte vare sig i verkligheten eller i lagstiftningen. Den grundläggande säkerheten ska den enskilde skapa. Kommunens ansvar är en adderad säkerhet som ibland - men inte alltid - kan begränsa skadorna.

Några kommuner har tagit fasta på detta och styr på den enskildes förmåga. Dessa kommuner undersöker inte bara invånarnas kunskap och förmåga att förebygga en brand utan också hur invånarna agerar vid en olycka. Det är lagens mening omsatt i kommunal styrning. De är en början på att involvera kunderna i sina leveranser, något som Ingvar Kamprad började med 1955.

Kommuner som avstår från att involvera kunden och som avstår från att styra på kundens förmåga bortser från den som har det primära ansvaret. Spänningen mellan kund och organisation uppstår aldrig. Organisationen blir mer navelskådande än omvärldsorienterad. Mer produktionsorienterad än kundorienterad.

5.1.4 Kommunernas sex uppdrag

Staten har gett sex uppdrag till kommunerna vilka tillsammans med den enskildes åtgärder ska åstadkomma ett tillfredsställande skydd. Ambitionen inom respektive uppdrag ska kommunen själv bestämma. Kommunen kan t ex välja att satsa på underlättande åtgärder och mindre på tillsyn. Här finns stort utrymme för lokala anpassningar. Det är inte tillsynen som ska åstadkomma ett tillfredsställande skydd, det är inte räddningsinsatser, det är inte sotning. Det är den enskildes förmåga som tillsammans med effekterna av de sex uppdragen som ska ge ett tillfredsställande skydd. Avvägningen mellan dessa bestämmer

kommunen utifrån de lokala förhållandena. Även om brandstationen har ett starkt symbolvärde för trygghet är den långt ifrån det enda medlet för att skapa trygghet. Kommunen har stor frihet att själva utforma sammansättningen och kan naturligtvis genomföra andra åtgärder för att åstadkomma ett tillfredsställande skydd. Men dessa sex uppdrag är tvingande.

I LSO sägs också att skyddet ska vara likvärdigt. Det ska tolkas som att skyddet ska vara likvärdigt i förhållande till riskerna. Det är lätt att lägga ett geografiskt perspektiv på likvärdigheten så att skyddet ska vara större i tätorter och orter med riskfylld verksamhet. Men det individuella perspektivet är väl så viktigt. I Socialstyrelsens Hälso- och sjukvårdsrapport 2009 kan man läsa följande problembeskrivning.

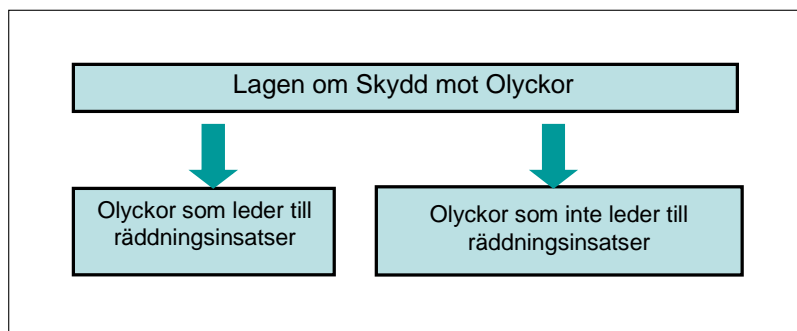
Det handlar om fragmentiserade vårdprocesser som inte sätter patientens behov i centrum, det handlar om alltför starkt fokusering på behandlande istället för förebyggande insatser och det handlar om oacceptabla skillnader i hälsa mellan olika grupper av medborgare.

Det är intressant hur väl den beskrivningen passar på skyddet mot oönskade händelser. De fragmentiserade processerna och behovet att sätt kunden i centrum har jag beskrivit tidigare. Socialstyrelsens rapport om oacceptabla skillnader mellan olika grupper leder tankarna till likvärdighet i skyddet mot olyckor.

Likvärdighet bör resultera i att inga grupper är mer utsatta för olyckor än andra grupper. Det förebyggande arbetet behöver planeras utifrån dessa skillnader i t ex sociala strukturer och riskbeteende. Då kan man uppnå kravet på likvärdighet även inom kommunen. När människor i Rinkeby och Rosengård inte är mer utsatta för olyckor än personer i andra stadsdelar har kommunerna levt upp till lagens krav på likvärdighet.

Samordna skyddet mot olyckor

Alla sex uppdragen har bäring på olyckor som leder till räddningsinsatser. Men samordningsuppdraget har ett bredare perspektiv än de andra eftersom det dessutom har bäring på olyckor som inte leder till räddningsinsatser. Den delen är frivillig. Kommunen inspireras att ta ett större grepp för skydd mot sådana olyckor som inte leder till räddningsinsatser. Det kan handla om fallskador, klämskador, krosskador, brännskador, köldskador, skärskador, alpin skidåkning, scooterolyckor, drunkning och trafikolyckor.



Figur 9) Kommunens inspireras att ta ett större grepp på olyckor – inte bara de som leder till räddningsinsatser

Ansvar för skydd mot olyckor är fördelat på många olika aktörer som t ex staten (vägar och sjösäkerhet), landstinget (sjukvård och kollektivtrafik) och kommunen (tillsyn av brand, miljö, alkohol, byggnadsverksamhet och brandfarliga varor).

Syftet med samordningen är att åstadkomma en samsyn i fråga om skydd mot olyckor och att undvika sektorskollisioner. Kommunen ska inte ta över ett ansvar som åligger någon annan myndighet eller något annat organ. Samordningsuppdraget bygger på att alla aktörerna tillsammans skapar ett bättre skydd än när varje aktör arbetar utifrån sitt perspektiv. Samordningen skapar en grupp av aktörer med samma övergripande mål i kikaren. Inte en hop där var och en driver sin linje.

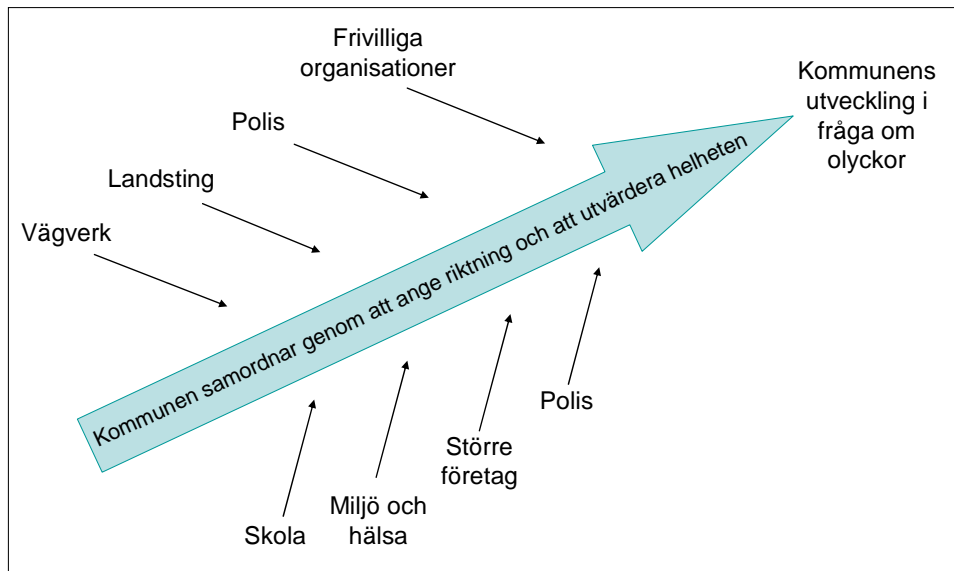
Politikernas möjligheter att styra nätverken är begränsade²⁴. Samordning uppnås genom att varje aktör bidrar på bästa sätt utifrån sina förutsättningar. Varje aktör arbetar utifrån sitt ansvar, sin ekonomi och sin förmåga. Kommunen styr genom kollaboration. En samarbetsmodell där organisationer från skilda intresseområden och kunskapssektorer på sitt unika sätt bidrar till ett gemensamt mål. Där varje yrkesgrupp upprätthåller sitt ansvarsområde, sin kompetens och kompletterar varandra. De olika hierarkiska systemen hålls strikt isär och varje nivå ska bevara sin autonomi i alla angelägenheter. Kommunikationen mellan nivåerna i syfte att styra får endast ske med avseende på gränssnitten, ett sätt att respektera den andres kompetens.

Samordningsuppdraget²⁵ skiljer sig från de andra mer specialistinriktade uppdragen. Det kräver en annan kompetens, andra aktiviteter och ett helhetsperspektiv. Något som kommunen behöver reflektera över när man beslutar om hur ansvaret för samordningsuppdraget ska struktureras. Att kommunicera de förväntade

²⁴ Internationellt diskuteras nätverksförvaltning under benämningen "governance" till skillnad från "government". Om man googlar på dessa ord hittar man flera intressanta fördjupningar och referenser.

²⁵ LSO 3 kap 1 §: För att skydda människors liv och hälsa samt miljön skall kommunen utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

samhällseffekterna är troligen ett verkningsfullt sätt och gis-system troligen ett effektivt hjälpmedel i kommunikationen.



Figur 10) Samordningsuppdraget utförs bäst som kollaboration

I många av mina uppdrag har jag noterat att samordningsuppdraget inte har fått den uppmärksamhet som det förtjänar. Det är endast ett fåtal kommuner som har lyft fram samordningsuppdraget och använder det som ett verktyg för att förbättra skyddet mot olyckor. Det beror inte på en medveten bortprioritering utan snarare brist på kunskap om uppdraget eller kanske brist på systemiskt perspektiv. Som tidigare nämnts kan professionen med sin världsbild och språkbruk försvåra samordning och samverkan. Den organisation som svarar för samordning måste eliminera de fränstötande delarna i sin professionalism. En annan lika viktig faktor är att de andra aktörerna ges en faktisk möjlighet att bidra till samhällseffekten inom sina ramar.

Bland kommunalförbunden är det endast ett fåtal förbund som har tilldelats samordningsuppdraget. Det innebär att samordningsuppdraget ska ingå i andra nämnders reglemente eftersom hela LSO inte är överfört till förbundet. Det är naturligt att kommunstyrelsen tar detta samordningsansvar med stöd av ett särskilt råd i likhet med brottsförebyggande råd eller krishanteringsråd. Men inte sällan har samordningsuppdraget fallit mellan stolarna.

Underlätta för den enskilde att skapa sin egen säkerhet.

Kommunen ska underlätta för den enskilde att ta sitt ansvar. Bakgrunden är att kommunen genom sina räddningsinsatser får sådan kunskap om olyckor som den enskilde aldrig kan

erövra. Främst handlar det om rådgivning, information och viss utbildning. Syftet är att öka den enskildes förmåga.

Tillsyn för att stärka den enskildes ansvarstagande

Kommunen ska kontrollera att enskilda tar sitt ansvar enligt LSO. Kontrollen handlar mera om att granska systematiken än det tekniska utförandet. Om kommunen beslutar att tillsynen även ska omfatta Boverkets byggregler ska även det tekniska brandskyddet tillsynas. Ur kundens perspektiv är det naturligt att de bägge tillsynerna samordnas.

Sotning och brandskyddskontroll

Kommunen ska svara för att sotning (rengöring) samt brandskyddskontroll av pannor, och eldstäder genomförs regelbundet. Uppdraget utförs oftast av privata företag efter upphandling, men kommunen ska hålla uppsikt över utförandet och besluta om frister och taxor.

Genomföra räddningsinsatser

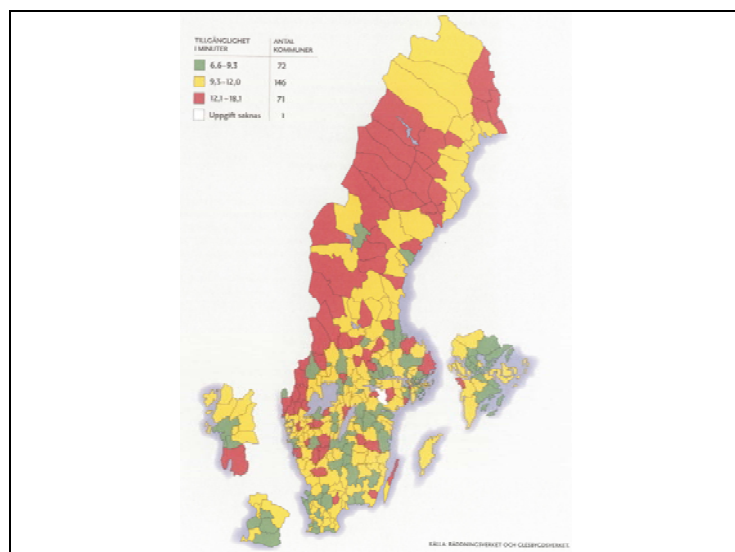
Kommunen ska genomföra en räddningsinsats när den enskilde själv inte har tillräckliga resurser för att klara situationen. Räddningsinsatserna ska vara effektiva och ske inom godtagbar tid. Det är kommunerna som närmare ska definiera innebörden i effektiva insatser och godtagbar tid. Kopplat till tidigare avsnitt om politikernas olika roller handlar godtagbar tid om samhällsutveckling, medan effektiva insatser är en typisk ägarfråga.

Räddningsinsats inom godtagbar tid

LSO har som krav att kommunerna ska ha effektiva räddningsinsatser inom godtagbar tid. Det optimala är givetvis att branden släcks inom mycket kort tid. Då behövs väldigt små resurser som t ex en brandfilt eller en brandsläckare. Ju längre tiden går desto större resurser behövs för att kunna släcka branden. Det är en kamp mellan brandutveckling och släckresurser. Att få snabb hjälp när en nödsituation uppstår är därför viktigt. En samhällsekonomisk studie visar att varje sparad minut i snitt betyder 10 000 kr i minskade kostnader för samhället. På samma sätt ökar kostnaderna för samhället med 10 000 kr om insatsen kommer en minut senare.

Det finns olika begrepp för vad som är godtagbar tid för räddningsinsats. Jag väljer att använda det begrepp som används i Sveriges kommuner och landstings (SKL) Öppna jämförelser. Responstid är den tid som det tar från det att SOS Alarm AB besvarat samtalet till dess att första brandbil är på olycksplatsen. Responstiderna redovisas och jämförs på två olika sätt

- Datasimulerade körtider från varje adress till närmaste brandstation
- Verklig responstid enligt larm- och insatsrapporter



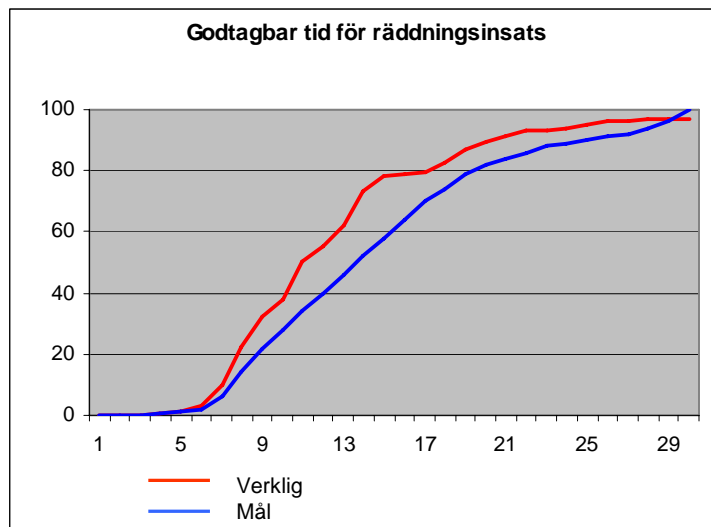
Figur 11) Medelresponstid i Sveriges kommuner,

Källa: Öppna jämförelser trygghet och säkerhet 2008, Sveriges kommuner och landsting

I stort sett alla kommuner har formulerat ett mål kopplat till godtagbar tid. I de allra flesta fallen använder man datasimulerade tider. Målen formuleras ofta så här: 50 % av befolkningen ska nås inom 12 minuter. Om man granskar målet lite kritiskt så betyder det följande: Brandstationerna ska ligga där de ligger. Som mål betraktat fyller det ingen som helst uppgift. Som information till medborgarna är det magert.

De verkliga responstiderna är ett betydligt mer adekvat underlag för målbeskrivningar och utvärderingar. Mål och utvärdering beskrivs bäst som en kurva. Det kanske allra mest intressanta är att målet går att påverka på flera olika sätt. Antalet handlingsalternativ ökar markant.

- Brandstationernas placering
- Bemanning med heltidspersonal eller personal i beredskap
- Larmhanteringstid
- Första InsatsPerson
- "I Väntan på Räddningstjänst"
- Geografisk selektering av förebyggande åtgärder



Figur 12) Den blå linjen illustrerar kommunens mål för godtagbar tid för räddningsinsats medan den röda linjen kan vara en del av årsredovisningen.

Begreppet räddningstjänst är som tidigare nämnts inte en organisation. Det är en verksamhet som karaktäriseras av fyra villkor:

- Behov av ett snabbt ingripande
- Det hotade intressets vikt
- Kostnaderna för insatsen
- Den enskildes möjlighet att själv hantera olyckan

Endast när alla dessa kriterier råder har kommunen skyldighet att hantera olyckan. Ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv är denna avgränsning nödvändig. Vid en viss tidpunkt övergår ansvaret för att hantera en olycka från räddningsledaren till ägaren. Kriterierna för räddningstjänst gäller inte längre och räddningsstyrkan kan lämna olycksplatsen. Ur ett kundperspektiv kan avgränsningen vid vissa olyckor förefalla lite onyanserad eller fyrkantig.

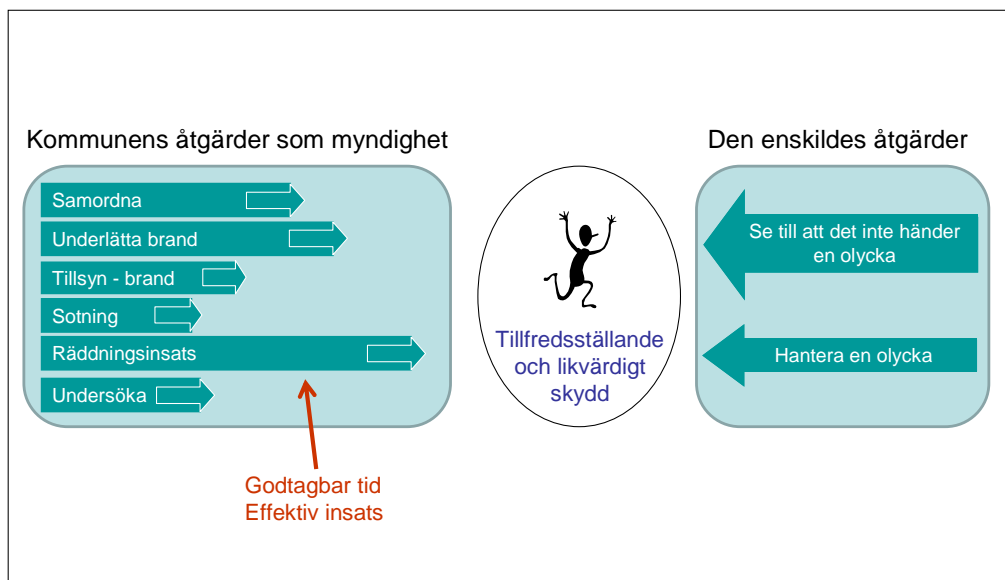
Vid några tillfällen under de senaste åren har några mycket omfattande bränder uppstått efter att räddningsstyrkan lämnat olycksplatsen och överlämnat ansvaret till ägaren. Dessa har inte haft tillräcklig förmåga att hålla uppsikt med förödande resultat. För att lyfta fram kundnyttan före juridiken kan kommunerna betona att räddningstjänstbegreppet inte alltid ska utgöra en gräns för de skadeavhjälpanse insatserna. En förlängd närvaro eller annan stödjande åtgärd kan vara meningsfull. Kommunerna kan välja att "flytta" gränsen för räddningsinsats något.

Undersöka olyckans orsak och hur insatserna genomförts

Kommunen ska undersöka orsak, förlopp och räddningsinsatsen vid olyckor. Syftet är att skapa ett lärande som får genomslag både i förebyggande och skadeavhjälpanse arbete.

5.1.5 En sammanfattande bild av uppdraget till kommunerna

Det är den enskildes åtgärder som tillsammans med kommunens sex uppdrag skapar ett tillfredställande och likvärdigt skydd. Det är kommunen som avgör vad som är tillfredsställande och likvärdigt skydd samt vad som är godtagbar tid och effektiv insats.



Figur 13) Det är den enskildes åtgärder som tillsammans med kommunens sex uppdrag skapar ett tillfredställande och likvärdigt skydd.

5.1.6 Riskanalyser och lärande

Meningsfulla riskanalyser

Enligt LSO var riskanalyserna²⁶ tänkta att utgöra grunden för kommunens planering av skyddet mot olyckor. Det är logiskt och strukturerat. Riskerna ska utgöra grunden för kommunens prioriteringar.

Men så har det inte blivit. Det är ekonomi, organisationen och media som skapar prioriteringarna. Inte ens god ingenjörskonst i form av de allra bästa riskanalyser har lyckats bli mer styrande. Det finns olika skolor för hur riskanalyser ska genomföras. Det saknas inte modeller. Men det är enstaka kommunala riskanalyser som går i mål. Som blir styrande. De blir en tjock lunta med förteckningar över objekt där man multiplicerat

²⁶ Proposition 2002/03:119: "För att kommunerna i handlingsprogram skall kunna redovisa de risker som finns i kommunen kommer det vidare att krävas att de genomför en riskinventering och en riskanalys med åtföljande riskbedömning."

sannolikhet med konsekvens. Riskanalyser behöver inte bara titta framåt, minst lika viktigt är det att titta bakåt.

Nationell statistik

MSB (tidigare Räddningsverket) har gett ut ett antal rapporter²⁷ som beskriver olycksläget i Sverige. Ur dessa kan vi konstatera att sedan mitten av 90-talet har antalet människor som omkommit i dödsolyckor ökat med knappt 30 procent, från 2 336 till 2 967 omkomna. Orsaken beror främst på att antalet dödsfall till följd av fallolyckor har ökat. Det finns också en tydlig social dimension i olycksbilden. Arbetslösa, ensamstående, lågutbildade och låginkomsttagare är kraftigt överrepresenterade. Social problematik är även en dominerande bakgrundsfaktor när det gäller avsiktliga person- eller egendomsskador. Det går också att lägga ett genusperspektiv på olycksbilden eftersom män utgör två tredjedelar av alla som omkommer i olycksfall. Redan i ettårsåldern syns tydliga skillnader i antalet skador mellan pojkar och flickor. Alkohol, droger och vissa typer av läkemedel förekommer i en mycket stor andel av dödsolyckorna. De flesta olyckor som leder till besök på sjukvårdsmottagning inträffar i hem- och fritidsmiljöer.

Varje kommun bör pröva om denna nationella statistik är tillämplig också för den egna kommunen. I så fall finns ett utmärkt underlag för att prioritera skyddet mot oönskade händelser.

Lokal statistik

Det finns en hel del statistik över vilka oönskade händelser som har inträffat i kommunen de senaste åren. Jag tänker främst på kommunernas incidentrapporteringssystem, räddningstjänstens insatsrapporter och Strada²⁸. Om dessa kopplas till ett gis-system²⁹ får kommunen en översikt på vad som inträffat inom området oönskade händelser. Med ett sådant system får kommunen helt nya möjligheter att prioritera åtgärder och utvärdera resultat. Ett system som också är ett verktyg för kommunens samordningsuppdrag.

Även om erfarenheterna av riskanalyser hittills är dåliga så är det rimligt att kommunerna i framtiden grundar sina åtgärder på riskanalyser. Men jag saknar ett steg i riskanalyserna, nämligen systematisk bearbetning av redan inträffade händelser.

Kundorienterade utvärderingar

I många riskanalyser, årsredovisningar, handlingsprogram etc visas hur många uttryckningar som räddningstjänsten gör. Jag förstår inte syftet. SJ kan ju inte utvärderas efter hur många tåg som startar från Sundsvall, eller SAS efter hur många flygplan som lämnar Kallax. Det är mer intressant om resenären kom fram i tid eller om servicen var bra.

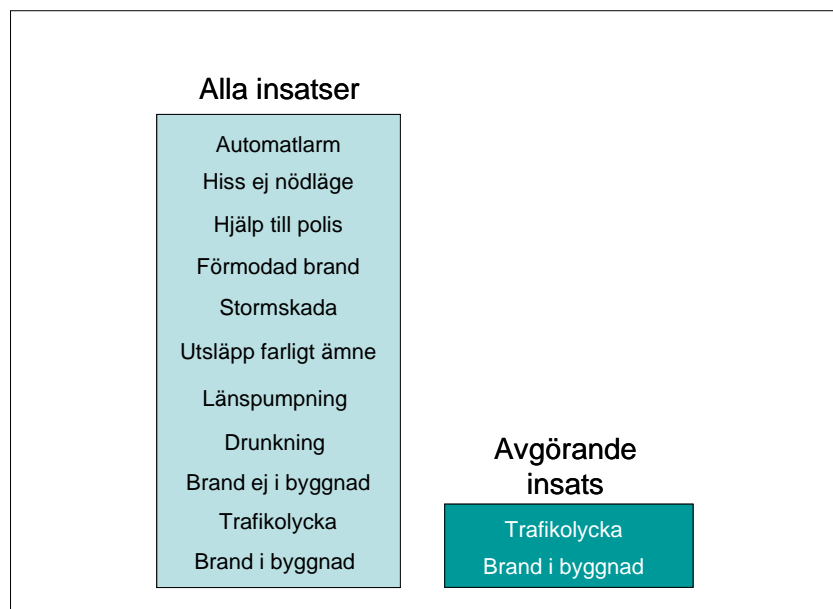
²⁷ Trygghet och säkerhet i vardagsmiljön NCO 2007:8, Säkerhetens bestämningsfaktorer NCO 2006:6, Olycksläget NCO 2008:1, Olyckor i siffror som ges ut varje år, m fl,

²⁸ Strada är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet. Det bygger på uppgifter från polisen och sjukvården.

²⁹ Geografiskt informationssystem för att samla in, lagra, analysera och presentera lägesbunden information.

Stämde resan med det som utlovats. Applicerat på räddningstjänsten så bör utvärderingen handla om när kundnytta eller samhällsnytta skapas.

Alla räddningsinsatser skapar inte ett mervärde. Människor tar sig ur den kraschade bilen själva. Branden släcks innan räddningsstyrkans framkomst. Det är intressant att veta hur många räddningsinsatser som leder till nytta. En erfaren räddningsledare har gjort djupstudier av 6 000 insatsrapporter under fem år i två kommuner och kom fram till att vid 6 % av insatserna begränsas olycksförloppet. Motsvarande studier har gjorts i andra kommuner med liknande resultat. Spridningen är dock ganska stor eftersom det saknas en enhetlig definition av begreppet avgörande insats. Andelen avgörande insatser, vilka främst gäller brand i byggnad och trafikolyckor, varierar mellan 6-20 procent av det totala antalet insatser. Vid övriga insatser påverkas alltså inte olycksförloppet i nämnvärd grad. Detta är inte en kritik av räddningsinsatserna utan en efterhandsanalys för att betrakta effektivitet ur ett nytt perspektiv.



Figur 14) Beräkningar indikerar att kundnytta skapas i mellan 6-20 % av alla insatser. Dessa avgörande insatser gäller främst trafikolyckor och bränder.

Kundorienterade insatsrapporter

Efter varje räddningsinsats gör räddningsledaren en rapport. Rapporterna ska underlätta lärande på lokal, regional och nationell nivå. Rapporterna har säkert vissa förtjänster men dessa döljs av den monumentala bristen på kundperspektiv. Insatsrapporterna visar hur en produktionsorienterad organisation lär sig. Ett exempel på detta är den systematiska uppföljningen som kan aggregeras till regional eller nationell nivå. I insatsrapporterna följer man upp funktionen för viss teknisk apparatur som t ex andningsapparat, rökdykarradio, slang och strålrör

Insatsrapporten omfattar endast räddningstjänstens åtgärder. Någon utvärdering av den primära aktören - den enskilde – förekommer inte. Insatsrapporterna berör överhuvudtaget inte den enskildes förebyggande åtgärder eller insatser vid olyckstillfället, inte heller andra aktörers agerande som t ex Vägverket, Landstinget eller Polisen. Räddningstjänstens insatsrapporter har ett ensidigt produktionsperspektiv. Kund- och systemtänkandet lyser som en solförmörkelse.

Vid de flesta insatser finns personer som har larmat, det finns drabbade, åskådare och medaktörer. Det finns mycket information och kunskap om olycksförloppet, räddningsinsatsen, enskildas insatser och förebyggande åtgärder. Ingenting av detta kan aggregeras i insatsrapporterna. Av de ca 95 000 insatser som görs varje år i Sverige skapas ingen kunskap om kundens beteende, förmåga eller uppfattning om räddningsinsatsen. All statistik handlar om räddningstjänstens produktion. Måttstyrningen har här nått sin fulländning.

Hur kan alla dessa leveranser göras utan systematisk utvärdering av kundnytta och medaktörers erfarenheter? Kunden är osynliggjord. Trots att den enskilde är den primära aktören för att skapa skydd så har kommunerna inga rapporter där man kan dra slutsatser om den enskildes förmåga. Kundperspektivet står helt i skymundan för produktionsperspektivet. Det är tur för den kommunala räddningstjänsten att den inte är konkurrensutsatt.

Det finns fyra företag som var för sig säljer "affärssystem" designade för räddningstjänsten. Dessa företag måste tillsammans med MSB slå sina kloka huvuden ihop och skapa ett tänkande som hjälper kommunerna att styra mot samhällseffekt och kundnytta. Man kan naturligtvis tänka sig att företagen konkurrerar om bästa affärssystem. Dessvärre är marknaden för liten, för uppdelad och har för små marginaler för att motivera en sådan ekonomisk satsning från en enstaka leverantör. Det är en uppgift för MSB att hålla samman en sådan utveckling av affärssystemen tillsammans med marknadens aktörer.

LSO omfattar bara en del av alla önskade händelser

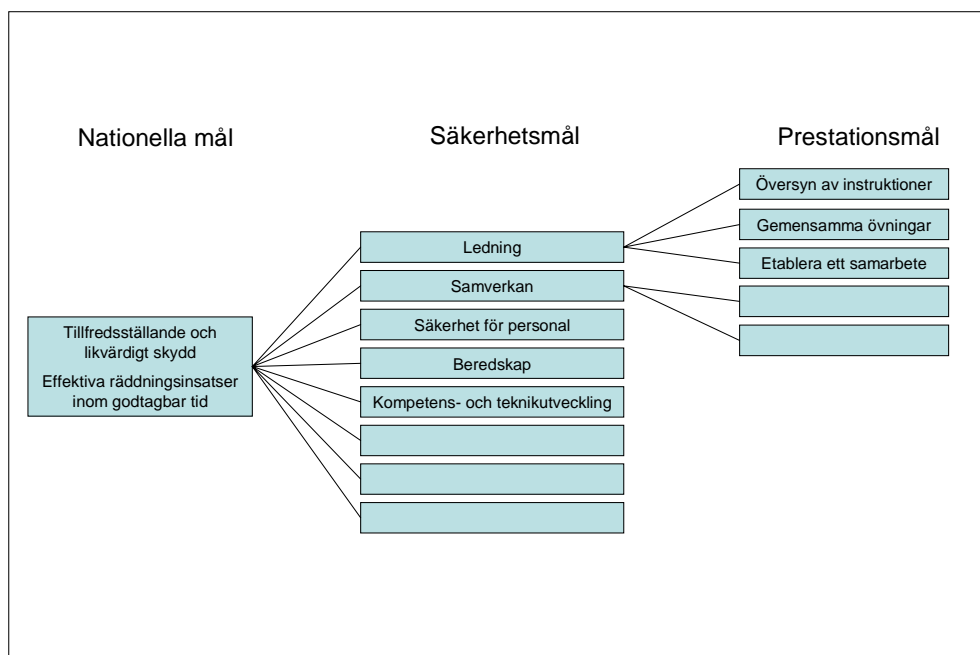
LSO hanterar endast en del av alla önskade händelser. Det förebyggande arbetet berör endast brandförebyggande verksamhet. Räddningsinsatser sker inom ett vidare område som t ex bränder, trafikolyckor, kemikalieolyckor, snöoväder och vägras. Men kommunen har inte ansvar att göra räddningsinsatser vid alla dessa olyckor eftersom den enskilde kan förväntas klara vissa insatser själv. Olyckan fyller inte de fyra kriterierna på räddningstjänst. Därför är inte "alla" snöoväder inkluderade i begreppet räddningstjänst. Inte alla trafikolyckor inom ramen för räddningstjänst.

Man inser lätt att en organisation som har ansvar för räddningstjänst och brandförebyggande inte har ett helhetsansvar för kundsituationen önskade händelser, utan ett betydligt mer avgränsat ansvar. Så avgränsat att det blir svårt att utvärdera kundnytta. Det innebär att den överordnade nivån har ansvar för helheten - vanligen KS - som då parallellt får ansvar för att

- Ta fram en samhällsutveckling inom området skydd mot oönskade händelser.
- Styra verksamheten räddningstjänst och förebyggande brandskydd,
- Styra de andra verksamheterna inom området skydd mot oönskade händelser,
- Samordna verksamheterna alla aktörer inom området

Det innebär att KS tar på sig alla tre rollerna samhällsutvecklare, tillhandahållare och ägare. Det ska göras i en miljö som historiskt präglats av stark statlig styrning och i praktiken inneburit att kommunens tre roller reducerats till ekonomistyrning.

Varje kommun bör fråga sig om och hur de styr skyddet mot oönskade händelser. Det finns handlingsprogram med upp till 100 säkerhets- och prestationsmål. Kommunens styrning fokuseras på aktiviteter. Vad som ska göras. Betydligt mindre på vilka samhälleffekter som kommunen vill skapa. Figur 15 är ett exempel på innehåll i och struktur av ett handlingsprogram. Detta handlingsprogram har fastställts av kommunfullmäktige. I stort sett hela innehållet är tjänstemannafrågor förutom lagtexten. Det enda som saknas i handlingsprogrammet är den kommunalpolitiska viljan, vilket är det enda som borde finnas!



Figur 15) Exempel på innehåll i ett handlingsprogram. Är det givet att organisationen når de nationella målen om man granskar bilden från höger. De politiska målen saknas.

I denna logiska, men fragmentiserade struktur styr kommunen räddningstjänsten. Det är en styrning där kommunen tar på sig rollen som ägare men avstår från rollen som samhällsutvecklare. Men allra troligast är det en tjänstemannaprodukt som inte har granskats av de förtroendevalda.

5.2 Krishantering (LXO)

Under den senaste 20-årsperioden har landet och dess kommuner upplevt helt nya och betydligt mer omfattande olyckor och kriser än tidigare. Det har handlat om kärnkraftolyckor utomlands som påverkat landet, mord på öppen gata av höga regeringsmedlemmar, stora färjeolyckor, svår brand med många döda, omfattande stormar, snöoväder och långvariga elavbrott. Slutligen en flodvägskatastrof på andra sidan jorden som fick långtgående konsekvenser här hemma både nationellt och lokalt hos kommunerna. Utmaningarna för vårt samhälle har förändrats.

En extraordinär händelse (kris³⁰) avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. En mer systemteoretiskt baserad beskrivning har utvecklats i Vetenskapsrådets skrift varur detta utdrag hämtats³¹

Krishantering omfattar inte bara ett operativt förhållningssätt utan har även en symbolladdad, sociopolitisk sida. Insatsen kan inte begränsas till en uppsättning väl inarbetade, problemlösningar och ledningsaktiviteter. Det handlar i hög grad om frågor som rör samhällelig makt, legitimitet och politisk kommunikation. Kriser gör att förtroendefrågor kommer i fokus. Medborgarnas tillit till myndigheters eller förtroendevaldas förmåga kan komma att sättas på spel. Det demokratiska systemet och dess företrädare prövas i kriser. Kriser karaktäriseras av organisatorisk komplexitet, mediala beroenden och ökad politisering. En mångfald krafter interagerar okontrollerat och oförutsägbart.

Genom krishantering ska kommunerna nå en godtagbar nivå på kommunens olika verksamheter oavsett krisens karaktär och omfattning. Kommunerna får ersättning av staten för sina kostnader i samband med krisplanering. Det är inte bara LXO som lägger ansvar om säkra leveranser på kommunerna utan också speciallagstiftning på en rad olika områden som t ex livsmedelslagen beträffande vattenförsörjning. Dessutom gör kommunerna själva egna åtaganden för kommuninvånarna som har bäring på säkra leveranser.

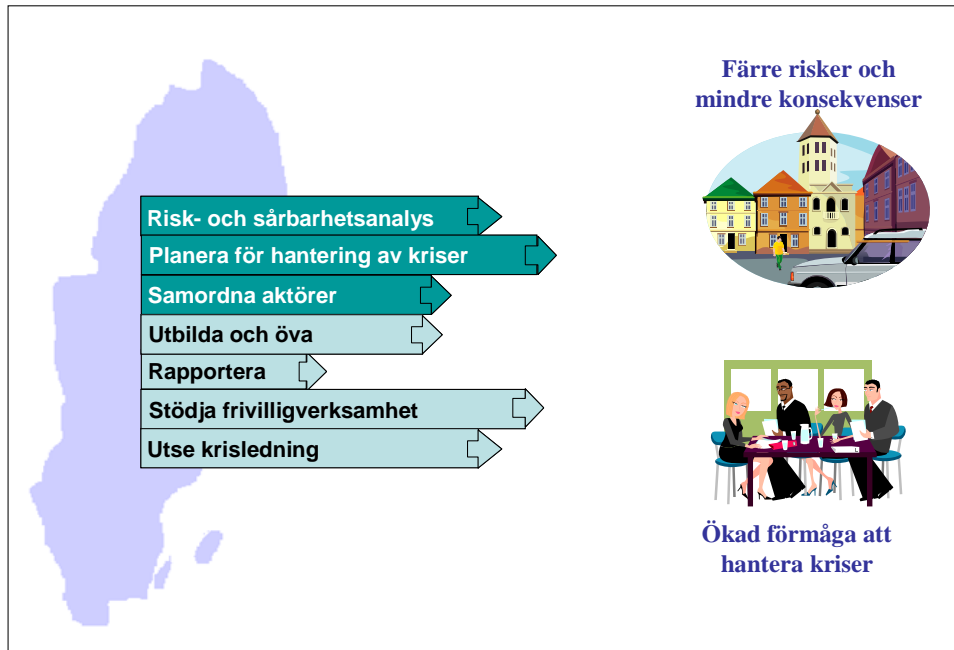
³⁰ Jag väljer att i fortsättningen använda det mer lätthanterliga ordet kris i stället för extraordinär händelse

³¹ Bengt Sundelius i tvärsnitt nr 1:2005

LXO har två syften eller för att koppla till terminologin i LSO - nationella mål:

- Åstadkomma färre händelser eller händelser med mindre konsekvenser
- Ökad förmåga att hantera händelser inom kommunens organisation och bland aktuella aktörer

Man kan urskilja sju uppdrag som ska leda till syftet. Av dessa vill jag särskilt belysa tre.



Figur 16) De sju uppdragen enligt LXO

Risk- och sårbarhetsanalyser

Riskhantering enligt LSO har berörts tidigare. Enligt LXO ska kommunerna också göra en risk- och sårbarhetsanalys. Den här kartläggningen och värderingen är en angelägen men komplicerad och svår uppgift. Det har visat sig svårt för kommunerna att ta fram styrande risk- och sårbarhetsanalyser. De flesta kommuner har förteckningar över risker men har inte värderat de olika riskerna och framför allt inte fattat politiska beslut om hur riskerna ska prioriteras och reduceras. Risk- och sårbarhetsanalyser är en förutsättning för inte bara skyddsarbetet utan också för översikts- och detaljplanering, miljöplaner och försäkringshantering. Om en grundlig analys saknas bygger kommunens åtgärder mer på erfarenhet, tradition eller möjligen intuition. Vilket i och för sig kan ge ett bra resultat men inte i linje med lagstiftningen.

Riskanalyser mot bakgrund av LSO skiljer sig till innehållet från risk- och sårbarhetsanalyser som görs mot bakgrund av LXO. Men problematiken att värdera konsekvens och sannolikhet är densamma. Tekniken, handhavandet är lika. I fråga om

olyckor finns omfattande statistik att falla tillbaka på, vilket inte finns inom krishanteringen.

Som tidigare påpekats är det flera kommuners riskanalyser som inte har gått i mål, inte har blivit styrande på det sätt som förväntats. Både LSO och LXO betonar vikten av riskanalyser i vilket jag instämmer.

Om kommunerna ska kunna prioritera risker inom hela området oönskade händelser behöver riskanalyserna göras i ett helhetsperspektiv. Inte LSO-analyser för sig, LXO-analyser för sig och risker för brottslighet för sig. Det kan inte vara effektivt att splittra en så svår verksamhet på flera händer. Kommunerna behöver samla riskhanteringsprocessen, inte splittra. Särskilt mot bakgrund av att kommunen behöver prioritera sina satsningar mellan olika oönskade händelser.

Planering för hantering av kriser

Varje aktör ska ta sitt ansvar för hantering och planering av kriser. Kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå det vill säga så långt möjligt hanteras av den nivå som normalt har ansvaret för verksamheten. En kris på en skola hanteras av rektor. En kris inom kommunens skolverksamhet hanteras av skoldirektören. Det här är inte unikt för krishantering. Motsvarande förhållande gäller för hela området skydd mot oönskade händelser.

Samordna aktörer

Kommunen ska enligt lagen om extraordinära händelser samordna³² olika aktörers förberedelsearbete och krishantering. Det som ofta kallas geografiskt områdesansvar. Kommunen skall vara initiativtagare och pådrivande för att skapa nätverk och samverkan i krishanteringsfrågor. Kommunen ska verka för gemensam inriktning, prioritering och samordning av åtgärder som behöver vidtas i en krissituation. Uppdraget har samma karaktär som samordningsuppdraget enligt LSO. Att skapa samsyn hos alla berörda aktörer är en utmaning för varje kommun. Att samordna enligt LXO i ett politiskt råd och samordna enligt LSO i ett annat politiskt råd kan inte vara effektivt och inte heller leda till helhetsperspektiv. Fragmentisering blir följden och stört omöjligt att prioritera och utvärdera.

I MSB´s och SKL´s uppföljning av kommunernas krisberedskap konstateras att kommunerna upplever samordningsansvaret som otydligt och teoretiskt. Kommunerna har

³² Lag 2006:544 7§ Kommuner skall inom sitt geografiska områdesansvar i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

- olika aktörer i kommuner samverkar och uppnår samordning i planerings – och förberedelsearbetet
- de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och
- informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas

svårt att motivera relevanta aktörer att medverka i krishanteringsråd eller motsvarande. Uppgiften upplevs inte som meningsfull.

Nu är ju inte målet med samordningsuppdraget att etablera ett krishanteringsråd. Det är en metod av flera möjliga. Syftet är att aktörerna ska sträva i samma riktning var och en utifrån sina förutsättningar. Det finns betydligt effektivare medel än krishanteringsråd vilka jag berört tidigare. Min erfarenhet är att det råder en viss rådströtthet i många kommuner, verkningsgraden upplevs som låg. Det geografiska områdesansvaret enligt LXO kan med fördel genomföras i samma form som samordningsuppdraget enligt LSO.

LXO omfattar bara en del av önskade händelser

Händelser som omfattas av lagen om extraordinära händelser kan föranleda räddningsinsats som vid t ex vägras eller snöoväder. Det brandförebyggande arbetet inom ramen för LSO (t ex brandgator i skogsområden) kan också minska risken och konsekvensen av en extraordinär händelse.

De flesta önskade händelser i en kommun ligger utanför ramen extraordinära händelser. Dessa händelser hanteras i den normala organisationen. Avbrott i vattenförsörjning, elavbrott eller översvämning blir sällan så extraordinära att krisledningsnämnden behöver träda i funktion. Med detta vill jag exemplifiera att avbrott i el- eller vattenförsörjning kan föranleda räddningsinsats, vara en extraordinär händelse eller ligga utanför dessa två lagstiftningar och hanteras i den normala strukturen. Därmed glider jag successivt över till kommunskyddet.

5.3 Kommunskydd

Kommunskydd eller som det också kallas "Internt skydd" hanterar skyddet och säkerheten för kommunen som enskild. Som vilken annan organisation som helst. Kommunen har ett ansvar att skydda sina anställda och sina medborgare. Av kommunallagen framgår också att kommunen ska skydda sin egendom och sin verksamhet mot fysisk och ekonomisk skada. Kommunskyddet har som syfte att

- Skydda sin egendom, verksamhet, anställda och brukare mot fysisk och ekonomisk skada/avbrott orsakade av olyckor, brand, brott, tekniska fel, extraordinära händelser
- Vara robust och kapabel att både förebygga hot och hantera händelser så att leveransförmåga avseende viktiga servicefunktioner bibehålls

De flesta kommuner har någon form av incidentrapporteringssystem för att hantera alla incidenter som berör kommunen. Det innebär att stora delar av området önskade händelser täcks upp och skapar ett betydelsefullt underlag för riskanalyserna.

När en händelse rubbar skyddet eller robustheten uppstår en skada som om den blir tillräckligt stor i lagens mening kan leda till en extraordinär händelse. I de allra flesta fall ligger händelsen under den nivån. Oavsett vilket måste det finnas en förmåga att hantera händelsen. Här skiljer sig inte kommunen från vilka andra verksamheter som helst. Men kommunen har ett särskilt ansvar som leverantör av samhällsviktig verksamhet vilket gör att kraven på säkra leveranser av t ex omsorg, skola, vattenförsörjning är särskilt höga och behöver följas upp särskilt.

Kommunskydd omfattar bara en del av oönskade händelser

Kommunskyddet verkar inom de områden som drabbar kommunen som ägare av lokaler och anläggningar samt som tillhandahållare av kommunal service. En händelse som hanteras inom kommunskyddet kan också vara en händelse som hanteras enligt LSO eller LXO. Det finns inga tydliga gränssnitt i fråga om olycksförloppet, att förebygga eller att begränsa skadorna.

5.4 Brottsförebyggande arbete

Brottsligheten är ett samhällsproblem och allas vårt ansvar att bekämpa, som det ibland brukar uttryckas³³. Polisens brottsförebyggande uppgift följer av lag³⁴. Kommunernas engagemang i det brottsförebyggande arbetet vilar istället på ett politiskt engagemang och vilja att verka för en ökad trygghet för kommuninvånarna och de som vistas och verkar i kommunen.

Sedan 1990-talet har de flesta kommuner inrättat lokala brottsförebyggande råd. Vilka aktörer som finns med i det lokala rådet skiljer sig mellan de olika kommunerna beroende på hur den lokala problembilden ser ut. Polisen är i stort sett alltid representerad. Andra vanligen förekommande aktörer är kommunpolitiker, socialförvaltning, skola och fritidsförvaltning. Beroende på inriktning kan rådet också innehålla representanter för den lokala företagsamheten, stadsbyggnadskontor, bostadsföretag och trossamfund. De aktiviteter som de flesta lokala råd uppger att de arbetar med är förebyggande aktiviteter inom skolan, insatser mot drogmissbruk, insatser mot ungdomar i riskzonen, nattvandring och alkoholförebyggande arbete. För många kommuner är förebyggande insatser i skolan högprioriterat³⁵.

De brottsförebyggande råden är många gånger en plattform för en bred samverkan på motsvarande sätt som samordningsuppdragen enligt LSO och LXO. Råden antar ofta

³³ Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program, Ds 1996:59

³⁴ 2§ Polislagen (1984:387)

³⁵ Apropå, Brottsförebyggande rådets tidskrift nr 1/2002

handlingsprogram och planer för det brottsförebyggande arbetet. Sådana program och planer kan också beslutas av kommunfullmäktige.

Rikspolisstyrelsen har antagit ett nationellt handlingsprogram om samverkan mellan Polis och kommun³⁶. Programmet syftar till att skapa en gemensam problembild och en fördjupad och konkret samverkan som bygger på överenskommelser mellan polis och kommun. Sådana överenskommelser finns nu i flera kommuner och undertecknas av länspolismästaren och kommunstyrelsens ordförande.

Jag har förstått att många kommuner uppskattar överenskommelsen med polisen. Med uppenbar risk för kritik konstaterar jag att överenskommelsen bygger på en linjär styrning och inte betraktar brottslighet i sammanhanget oönskade händelser. Kommunerna behöver sätta överenskommelsen i sitt styrsammanhang, inte oreflekterat anpassa sig till avtalsförslaget. I övrigt är överenskommelsen ett välkommet närmande mellan polis och kommun.

Brottsförebyggande omfattar bara en del av oönskade händelser

Successivt framträder en allt tydligare bild av hur olika lagstiftningsområden överlappar varandra om man betraktar dem i ett kundperspektiv. Många brott genererar också en räddningsinsats, en olycka eller i värsta fall en kris. Många brott berör kommunala anläggningar och engagerar kommunskyddet. Åtgärder för att minska brottslighet förbättrar skyddet mot olyckor och kommunskyddet. Skyddet mot olyckor och kommunskyddet motverkar brottslighet.

5.5 Annat arbete med koppling till oönskade händelser

Vi har nu beskrivit fyra områden som har en stark koppling till oönskade händelser.

- Skydd mot olyckor
- Krishantering
- Kommunskydd
- Brottsförebyggande

Men det finns fler områden som angränsar till oönskade händelser. Jag avser inte gå in närmare på dessa än att kort beskriva dem. När kommunen omprövar sin styrning inom området oönskade händelser finns anledning att överväga om också dessa områden ska involveras i systemet.

³⁶ 2007-09-24, Dnr PoA 480-5788/06

Säkerhetsskydd

Med begreppet säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet, skydd mot brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften (terrorism) även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Verksamheten styrs av lagen och förordningen om Säkerhetsskydd.

IT- och informationssäkerhet

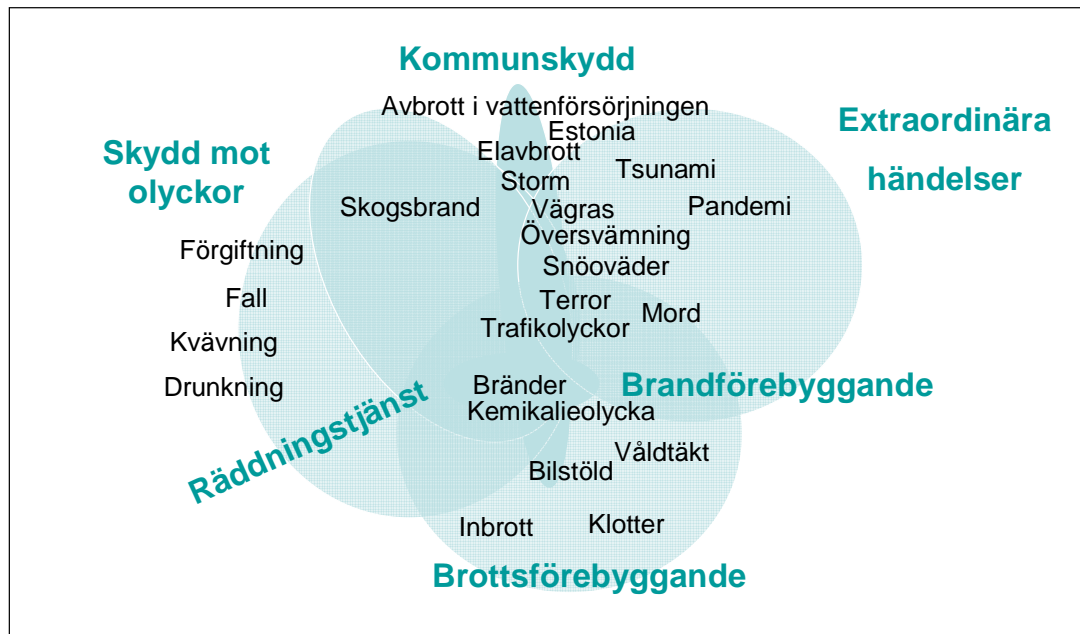
Med IT- och informationssäkerhet avses skydd av information och informationssystem, inklusive kommunikationssystem, som möjliggör att verksamhetens krav på sekretess, tillgänglighet, riktighet, spårbarhet och rättsliga krav uppfylls. Kraven på säkerhet utformas efter lagar och avtal samt kommunens egna mål och krav.

Folkhälsa

Statens övergripande mål är att skapa samhällliga förutsättningar för en god hälsa för hela befolkningen. Särskilt angeläget är det att hälsan förbättras för de grupper som är mest utsatta för ohälsa. Folkhälsoarbetet ska präglas av en helhetssyn på människan och ett gemensamt ansvarstagande mellan det offentliga, den ideella sektorn och den enskilda människan.

5.6 Var finns helheten?

När man lägger de olika lagstiftningsområdena som en folie över kundens önskade händelser syns tydligt att inget lagstiftningsområde hanterar helheten.



Figur 17) När man lägger de olika lagstiftningsområdena som en folie över kundens önskade händelser syns tydligt att inget lagstiftningsområde hanterar helheten.

5.7 Med tillsynen får kommunen nya perspektiv

Jag har många gånger hört kommunledningar som uttrycker en oro för vilka synpunkter länsstyrelsen kommer att lämna på handlingsprogrammet. Det finns därför anledning att utveckla förutsättningarna för den regionala tillsynen något.

För det första ska tillsynen avse resultatet av verksamheten och inte metoderna. Tillsynen ska ske med respekt för den kommunala självbestämmanderätten. Regeringen kan besluta om ändring av ett kommunalt handlingsprogram, men ett sådant ingripande bör inte komma i fråga utan att det finns starka skäl. Befogenheten skall ses som en yttersta utväg. Möjligheten att ändra i ett program får endast användas om det finns synnerliga skäl³⁷.

Den viktigaste delen i länsstyrelsens tillsyn är att se om de lokala målen i kommunens handlingsprogram stämmer med de nationella målen, men också att se om de lokala målen uppfylls. Tillsynen ska bedrivas i rimlig proportion till risk, omfattning och konsekvens av svag lagefterlevnad.

³⁷ Texten är hämtad från propositionen till Lagen om skydd mot olyckor

Statens sätt att granska kommunerna behöver inte vara styrande för hur kommunerna styr och organiserar sitt arbete. Det är helhetsperspektiv (systemsyn), samhällseffekter och kundnytta som ska vara avgörande för kommunernas styrning. Då blir ju statens tillsyn en intressant aspekt där man granskar verksamheten utifrån ett annat perspektiv. En second opinion. Det kan bara bli ett spännande tillskott.

6. Det finns en kund att sätta i centrum

6.1 Önskade händelser som system

Om kommunen vill ompröva verksamheten behöver man först göra en avgränsning. Bestäm de styrda nivåernas ställning och ansvar. Har den styrda nivån ansvar att utveckla sina egna koncept och säkra sin position och överlevnad eller är de styrda nivåerna utförare av ett koncept som formuleras på kommunledningsnivå så som visats tidigare.

Kommunen kan välja att betrakta skyddet mot oönskade händelser som ett system där de medverkande organisationerna levererar bäst nytta genom att styras utifrån ett helhetsperspektiv. Men är det värdefullt för kommunen att betrakta området som ett system, som en helhet? För att testa detta behöver kommunen först bestämma en konstant. En utgångspunkt varifrån frågan betraktas.

Om man väljer lagstiftningarna som konstant uppstår knappast några nya perspektiv. Ett annat alternativ är den befintliga organisationen och de personer som bemannar den, vilket knappast heller leder till några nya tankar. För att i verkligheten sätta kunden i centrum är kunden den givna utgångspunkten.

6.2 Vad är en verksamhetsidé?

Verksamhetsidén är organisations grundbult, fundamentet som organisationen står på och som är utgångspunkten för allt annat som t ex mål, ledarskap, organiserande, investeringar och kompetensutveckling. I verksamhetsidén gestaltas organisationens värdeskapande process.

Mot denna bakgrund bildar jag nu hypotetiskt en organisation som har önskade händelser som sitt arbetsområde. Jag börjar med att helt enkelt kalla organisationen för Skyddet och den politiska nämnden för Skyddsnämnden. Modellen för att utforma en verksamhetsidé är välkänd för de flesta och innehåller följande delar:

- Kunder, marknad, målgrupp
- Kundernas situation och värdeskapande process
- Lösningarna – erbjudanden som kan vara till hjälp i kundens värdeskapande process
- Vad ska erbjudandena leda till för kunden
- Hur sker produktion och leverans

Skyddet är en kommunal förvaltning, en avdelning inom en förvaltning eller ett kommunalförbund. Namnet är inget förslag utan bara ett sätt att komma undan tänkande i

lagstiftningens stuprör eller i gamla strukturer. Jag tänker mig också att Skyddet ska ha ett helhetsansvar, utgöra ett system.

Skyddet verkar i en kommun med 50 000 invånare där det dör 16 personer varje år på grund av olyckor. För tio år sedan var det 12 personer men kommunen har inte lyckats bryta den stigande trenden. Det är 8 700 personer som uppsöker primärvården eller akutmottagningen varav 580 läggs in på sjukhus på grund av olyckor. Kommunens och landstingets kostnad för olyckor är 202 mkr. Olyckorna inträffar till 80 % i hem och på fritid, resten i trafik eller på arbete. Äldre och socialt utsatta är mest drabbade. Alkohol och droger är den dominerande bakomliggande orsaken. Det är helt enkelt en vanlig svensk kommun.

Kommunledningen har bestämt sig för att se över skyddet mot oönskade händelser och överväger nu hur de ska gå till väga. Vilka uppdrag ska lämnas till Skyddsnämnden och vilka frågor ska lösas inom andra kommunala nämnder eller bolag. Här följer förslag till två uppdrag som kommunen kan lämna till Skyddsnämnden.

Jag vill inte låsa fast tänkandet i dessa kundsituationer, men inte heller avstå från att delge mina erfarenheter. Om kommunen gör egna analyser kan man komma fram till andra kunder, andra kundsituationer och andra lösningar. En annan verksamhetsidé.

6.3 Skyddets verksamhetsidé

Skyddet finns inte till för sin egen skull utan för sina kunder och för att genomföra kommunens uppdrag. Jag väljer två verksamhetsidéer vilka kallas:

- Leva sina liv utan skador
- Leverera i ur och skur

6.3.1 Leva sina liv utan skador

Alla människor och företag som bor eller verkar i kommunen kan råka ut för oönskade händelser. Det är dessa som är Skyddets kunder. De vars situation Skyddet ska lösa. De kan råka ut för t ex inbrott, trafikolycka, elavbrott, klotter, brand, fallolycka, storm, pandemi eller joniserande strålning. Vissa är vanliga olyckor, andra nästan osannolika företeelser.

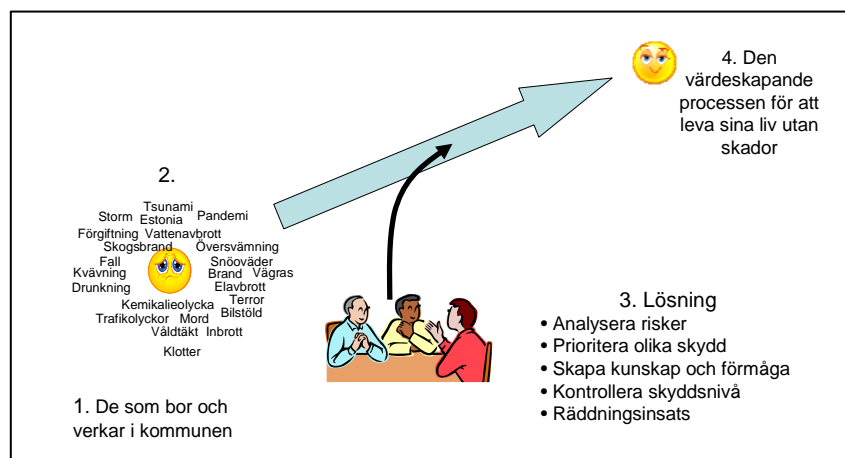
Kundernas önskade situation är att leva sitt liv utan att skadas. Visserligen finns mer eller mindre riskbenägna människor. Men inte ens de riskbenägnas mål kan vara att skada sig eller sin egendom.

Skyddet ska se till att fler kan leva sina liv utan att skadas. Skyddet prioriterar de åtgärder som effektivast skapar kundnytta. Det kan naturligtvis aldrig bli tal om att skydda alla kunder från allt eller rädda alla kunder i alla situationer. Ramarna bestäms av kommunen och beskrivs i ett uppdrag till Skyddet till vilket jag återkommer till senare.

Om Skyddet får bygga sin utveckling efter hur kundens situation ska lösas kommer nya och kreativa lösningar att skapas. Skyddet kommer att prioritera de lösningar som gör mest

nytta för pengarna. Det är inte statliga direktiv som styr verksamheten, det är kundens situation som är Skyddets ledstjärna. Lagstiftningen är inte på något sätt underordnad eller av lägre vikt. Tvärtom. Lagstiftningen utgör många gånger ett stöd och skapar en nödvändig likvärdighet inom hela landet. Men lagstiftningen är inte utgångspunkten för hur Skyddet utvecklar sin verksamhet. Det är kundens verkliga och i viss mån också upplevda trygghet som är utgångspunkten eller som jag beskrivit tidigare – kundens värdeskapande process.

Skyddets verksamhetsidé skulle kunna formuleras så här: Skyddet vänder sig till alla individer och organisationer som bor, verkar eller vistas i kommunen. Dessa kan råka ut för alla typer av oönskade händelser. Skyddet skaffar sig en bild över de risker som är mest angelägna att hantera och stödjer kunden att välja det bästa skyddet för att leva sina liv utan att skadas.



Figur 18) Skyddets ena verksamhetsidé i populärform: Leva sina liv utan skador.

För att utföra det här uppdraget behöver Skyddet utforma en strategi. En plan för hur verksamheten ska genomföras. Innehållet i den planen går jag inte in på här eftersom det handlar om Skyddets styrning, inte kommunens styrning.

6.3.2 Leverera i ur och skur

En annan kund till Skyddet är de som producerar samhällsviktig verksamhet som t ex skola, VA-verksamhet, äldreomsorg, vägförvaltning och elektricitet. Sådana tjänster behöver kunna levereras även under svåra omständigheter. Vägframkomlighet under snöoväder. Undervisning efter skolskjutning. Värme vid elavbrott. En försvarande omständighet är privatisering av kommunala tjänster. Vid upphandling av äldreomsorg, skolmältider, underhåll är det angeläget att kommunen skriver in klausuler om leveranssäkerhet vid oönskade händelser.

Vi definierar dessa producenter som en kundgrupp. Deras önskade situation ligger i perspektivet robusta leveranser. Att kunna leverera i ur och skur. Skyddet levererar det stöd som de kommunala producenterna efterfrågar. Här kommer olika kommunala producenter

att skilja sig från varandra. Några kan behöva utbildning, andra stöd i riskanalyser, några behöver stöd att välja effektiva skyddsåtgärder, vissa behöver stöd att prioritera vad som är viktigast att skydda. Men det handlar endast om stöd. Ansvaret ligger hos varje producent. Det är ingen annan än denne som kan ansvara för skyddet mot oönskade händelser inom sin verksamhet. Fastighetschefen hanterar klotter. VA-chefen säkerställer tillförsel av vatten. Skoldirektören för att undervisningen kan bedrivas i alternativa skollokaler om en skola brunnit ned.

Men det är inte så lätt för en rektor att urskilja vilka risker som utgör det största hotet och vilka åtgärder som är effektivast. Dessutom har vardagens bestyr en benägenhet att ta över det som inte omedelbart knacker på dörren. Då kan det vara skönt att ha en sakkunnig att stödja sig på och som stöter på ibland. Men med balans. Stödfunktionen är inte viktigare än skolans kärnverksamhet.

Kommunens fastighetsbolag/kontor är ofta en organisation som kan erövra tillräcklig kompetens för att kunna leverera i ur och skur. Det ligger i det vardagliga arbetet att skydda fastigheterna mot brand, klotter, inbrott och vattenskada. Fastighetsbolaget/kontoret får därmed tillräcklig kompetens för att hantera de vanliga händelserna och behöver troligen ett begränsat stöd av Skyddet.

En alldeles speciell kund till Skyddet är kommunledningen som ska svara för robustheten inom hela kommunkoncernen. Kommunen behöver en samlad bild av oönskade händelser i kommunen för att kunna bestämma en rimlig ambitionsnivå. Kommunen behöver underlag för att prioritera olika skyddsåtgärder. Hur ska pengarna prioriteras mellan åtgärder mot fallolyckor, bränder, klotter, trafikolyckor, inbrott och elavbrott? Var gör pengarna störst nytta? Kommunledningen behöver en samlad bild av risker och förslag till åtgärder inom hela området oönskade händelser. Kommunledningen behöver stöd i rollen som samhällsutvecklare.

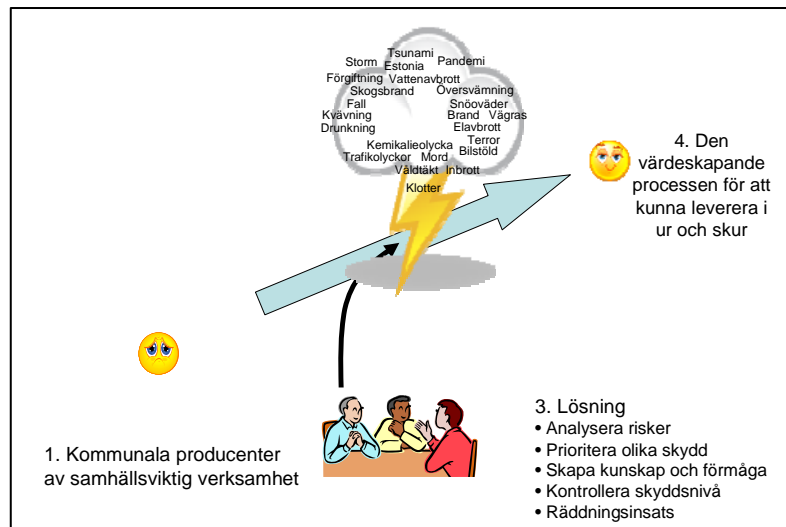
Kommunledningen har ytterligare en alldeles speciell uppgift. Nämligen att samordna alla berörda aktörer. Det handlar då inte bara om kommunala aktörer utan statliga, landstingskommunala och privata aktörer som verkar inom kommunens geografiska gränser. Med samordningen ska kommunledningen skapa en samsyn mellan olika inblandade aktörer så att det samlade skyddet mot oönskade händelser får större effekt.

Eftersom kommunledningen också är krisledning behöver kommunen utveckla sin förmåga att leda i kris. Skyddet ordnar utbildning, tar fram funktionella planer och tränar krisledningen. Skyddet utgör inte kommunens krisledning även om anställda i Skyddet kan ingå i kommunens krisledning.

Skyddet är en organisation som specialiserar sig på att stödja och följa upp robustheten mot oönskade händelser utan att ta över någons ansvar. Ansvaret för robustheten ligger hos respektive aktör. Effektiviteten i stödet svarar Skyddsämnden för i sin roll som ägare. Målet är att varje leverantör är nöjd med stödet och anser sig ha robusta leveranser.

Skyddets andra verksamhetsidé skulle kunna formuleras så här: Skyddet vänder sig till producenter av samhällsviktig verksamhet som hotas av oönskade händelser. Skyddet

skaffar sig en bild över de risker som är mest angelägna att hantera och stödjer verksamheterna att välja det effektivaste skyddet så att de kan leverera i ur och skur.



Figur 19) Skyddets andra verksamhetsidé i populärform: Leverera i ur och skur

6.4 Kommunen är både myndighet och enskild

Kommunen har både rollen som myndighet och rollen som enskild. Som myndighet ska kommunen skapa en viss samhällsutveckling eller tillhandahålla en viss samhällservice t ex räddningsinsatser, tillsyn och krishantering. I rollen som enskild måste kommunen följa olika lagstiftningar som tex arbetsmiljölag, lag om skydd mot olyckor, miljöbalken, etc. Här skiljer sig inte kommunen från vilket annat företag som helst. Men kommunen har ett särskilt ansvar som leverantör av samhällsviktig verksamhet. Kraven på robusta leveranser av t ex omsorg, skola, vattenförsörjning är särskilt höga på kommunen och behöver följas upp särskilt.

I figur 20 visas hur kommunens ansvar fördelas enligt olika lagstiftningar. Den första verksamhetsidén (Leva sina liv utan skador) hanterar kommunen som myndighet och den andra idén (Leverera i ur och skur) gäller kommunen som enskild.

Verksamhet	Kommunen som	
	Myndighet	Enskild
Skydd mot extraordinära händelser (LXO)	X	
Minskad sårbarhet och god förmåga att hantera kriser (LXO)		X
Räddningstjänstverksamhet (LSO)	X	
Skydd mot olyckor som inte leder till räddningsinsatser (LSO)	X	
Brandförebyggande (LSO)	X	X
Brottsförebyggande	X	
Säkerhetsskydd (säkerhetsskyddslag)		X
Kommunskydd (kommunallag)		X

Figur 20). Kommunen har två roller; som myndighet och som enskild. Rollerna behöver särskiljas i programförklaringar

7. Kommunens styrning

7.1 Visa på rörelsen

Att synliggöra rörelsen är en av ledarskapets viktigaste uppgifter. Den får inte fragmentiseras i mål, delmål som bryts ned på gruppnivå. Det blir bara ett excellerande i logik eller matematik. Det skapar ingen rörelse.

Ett ledarskap som inte är radikalare än snittet är inte ett ledarskap. Då leder man inte något som är i rörelse, sade ärkebiskop KG Hammar pingstdagen 2006.

Rörelsen uppstår när ledningen och medarbetarna vill lösa kundsituationen. Då först kan en gemensam rörelse uppstå. Och som jag tolkar K G Hammar. Det får inte vara samma uppgift som idag. Det måste vara något nytt och utmanande. Något som inspirerar medarbetarna till nya, kreativa lösningar. Annars leder man något som står still. Hur spännande är det att vara skeppare på en segelbåt i stiltje?

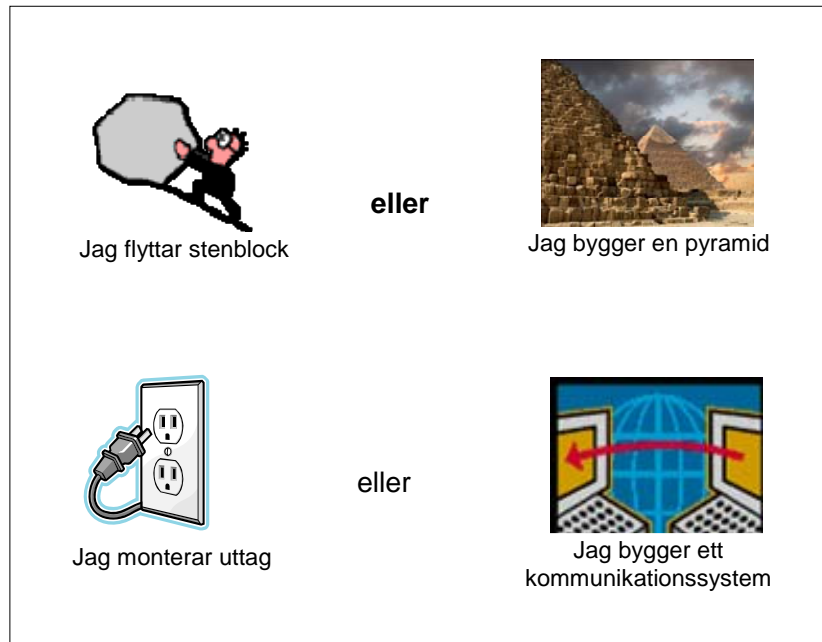
Kostnaderna för olyckor har ökat och antalet döda på grund av olyckor har ökat. Den kritiskt lagde kan hävda att ledarskapet inte har varit ett ledarskap i Hammars bemärkelse. För man har ju inte skapat någon rörelse, i alla fall inte en förbättring i samhället.

7.2 Bryt inte ned mål

Verksamhetsidén utgör den måltavla som Skyddet ska sikta på. En sådan måltavla kan ingen organisation vara utan. Hur ska man annars ställa in sikte och avstånd? På samma sätt som olympiaskyttarna vill varje organisation också få feedback på sina framgångar. Men målen måste ligga inom måltavlan – verksamhetsidén - och får inte utformas så att de förstör systemets inneboende förmåga.

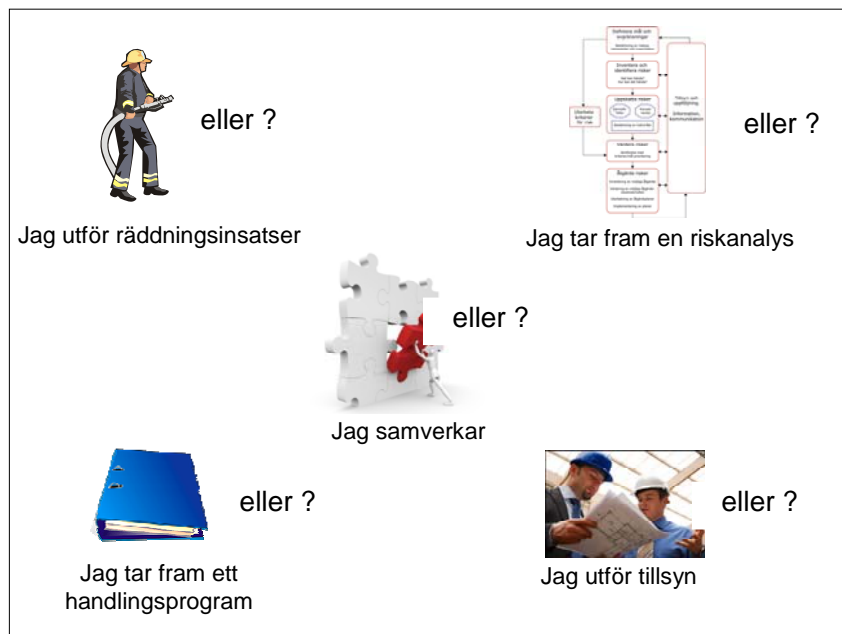
Inte sällan hörs krav på att målen ska brytas ned på nästa nivå. Det behöver inte alls vara så. Många mål fungerar alldeles utmärkt på flera nivåer särskilt för att skapa energi i en viss riktning.

Utmaningen är inte att bryta ned mål. Utmaningen är inte att ta fram många mål. Utmaningen är att avstå från allt detta och istället kommunicera syftet med verksamheten och utveckla gränssnitt. Här följer två exempel på hur syfte kan tolkas. När målen tolkas som till vänster i figur 21 har ledningen misslyckats att kommunicera helheten. När målen tolkas som till höger har ledningen lyckats.



Figur 21) Styrande nivå behöver kommunicera helheten så att den blir förstådd

Om kommunen styr på delar som inte skapar en helhet så kan inte helheten skapas i den styrda nivån eftersom man inte har fått det ansvaret. Prova själv vilka helheter som skapas av följande mål som jag hämtat från några kommuners handlingsprogram.



Figur 22) Vilka helheter skapas av dessa mål vilka hämtats från några handlingsprogram

Det är den politiska viljan som ska vara grundbulten för hur styrd nivå utvecklar sin verksamhet. Det går inte att kommunicera helheten när den inte är synliggjord. Kommunen

kan formulera mål och följa upp resultat så att organisationen gör det som utvärderas. Men medarbetarna kommer bara att flytta stenblock och montera uttag, utvärderas och i värsta fall lönesättas efter detta.

Som tidigare nämnts finns handlingsprogram med ett otal säkerhets- och prestationsmål. De är så många att de varken blir uppföljningsbara eller kommunicerbara. Många av målen uttrycker vad organisationen ska utföra eller vad som ska karaktärisera utförandet. Frågor som hör till styrd nivå. Kommunen tar över ledarens ansvar genom att i handlingsprogrammet besluta vilken teknisk standard räddningstjänsten ska ha eller hur många elever som ska brandskyddsutbildas. Ledarens ansvar ockuperas av förtroendevalda. Ledaren får då ta över avdelningschefernas ansvar som i sin tur ... Så skapas en styrning där varje ledare styr på en nivå lägre än vad han/hon är anställd för. Så skapas en dominoeffekt.

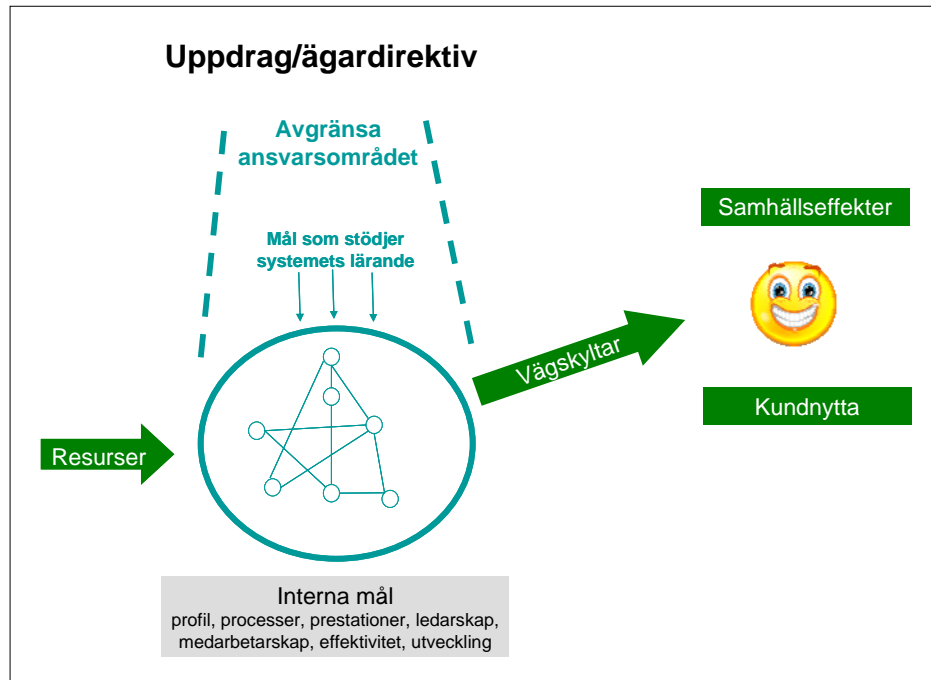
Politiker och ledaren ska enbart verka på det gränssnitt där hon/han är behörig. Inte göra samma saker som styrd nivå. Det begås ett allvarligt systemfel om ledaren omväxlande agerar på olika nivåer i systemet³⁸. Att skilja på nivåer skapar frihet och handlingsutrymme.

Mål som styrverktyg kan användas på alla nivåer. Men det måste användas med urskiljning. För kommunen handlar det främst om att uttrycka samhällseffekter, kundmål och sådant som gynnar systemets inneboende förmåga. Givetvis behöver kommunen ge ett antal restriktioner för verksamheten. Ekonomiska ramar är en naturlig restriktion, men inte ett mål.

Nu räcker det inte att kommunicera verksamhetens syfte – samhällseffekter och kundnyttan. Kommunen behöver sätta andra mål. Interna mål och "vägskyltar³⁹" har funnits länge och satts upp av staten och det professionella nätverket. Men mål i form av samhällseffekter och kundnytta har aldrig fått något genomslag. Det betraktas som för svårt att mäta på och kommunen anses vara en för liten enhet för att kunna dra statistiskt säkerställda slutsatser. Men det beror också på att kunden inte har betraktats som viktig. Då är det svårt att utveckla kundmål.

³⁸ Oscar Öqvist; Systemteori i praktiken.

³⁹ I första hand tänker jag på MSB indikatorer i IDA (<http://ida.msb.se>) och Sveriges kommuner och landstings (SKL) öppna jämförelser



Figur 23) Kommunerna vinner på att styra på de gröna områdena. Det finns en del färdiga vägskyltar hos SKL och MSB men många finns inom det grå området och en del bör inte köpas okritiskt utan bör anpassas lokalt. Kommunen kan också montera upp egna vägskyltar.

7.2.1 Resurser

En viktig fråga är naturligtvis resursförbrukningen i form av pengar. Vad kostar det att driva verksamheten? Skyddet mot oönskade händelser har ingen speciell karaktär som gör att budgetfrågor behöver hanteras på särskilt sätt. Möjligen kan nämnas att kommunen ska kunna visas hur statsbidraget används.

7.2.2 Avgränsa ansvarsområdet

Kommunen behöver avgränsa ansvarsområdet, strukturera och ge inriktning för samverkan utifrån tidigare resonemang om vad som kan omfattas av begreppet skydd mot oönskade händelser. Här kan också anläggas restriktioner för verksamheten eller lokala tolkningar av lagstiftningen som t ex begreppet godtagbar tid.

7.2.3 Mål som stödjer systemets lärande

De viktigaste målen för organisationens lärande är naturligtvis samhällseffekter och kundnytta. Ur ett koncernperspektiv kan andra mer interna mål också vara viktiga som t ex att verksamheten ska vara miljöanpassad eller att medarbetarna ska ha en viss fördelning i fråga om kön eller etnisk bakgrund.

Ett annat krav kan vara effektivitet. I de flesta företag är beläggning en viktig faktor för det ekonomiska resultatet. Hur många timmar i veckan ägnar medarbetarna åt att skapa kundnytta? I företag som producerar varor är det enkelt att mäta genom antalet timmar vid "löpande bandet". Inom många tjänsteproducerande företag är det lika enkelt att mäta. Antalet timmar som är debiterbara. I offentlig verksamhet är knappast några timmar debiterbara. Beläggningsgrad är ett opassande – och nästan förbjudet – begrepp. Ur ett ekonomiskt perspektiv har beläggningsgraden avgörande betydelse för ett företags ekonomiska resultat. Jag föreställer mig att det har samma betydelse för effektiviteten i användningen av skattepengar. En utmaning är att – genom att mäta beläggning - öka verkningsgraden av skattepengarna. Det kan t ex göras genom att "sortera" arbetstiden i tre begrepp.

- Värdeskapande tid
- Förutsättningsskapande tid
- Förlorad tid

Genom att definiera de två första begreppen och skapa rapportsystem så kan organisationen mäta åtminstone förändringar i sin effektivitet.

I en rapport från dåvarande Svenska kommunförbundet konstaterades att en räddningsstyrka använder 3-4 % av sin arbetstid för räddningsinsatser. Det ger en värdeskapande tid på 3-4 %. Räddningsstyrkan ska träna och utbildas för att ha kompetens för alla tänkbara händelser, sköta fordon och utrustning samt göra insatsplanering. Det finns säkert erfarenhet över vad som är rimlig tid för denna förutsättningsskapande tid.

Nu är inte bara räddningsstyrkans beläggning av intresse, utan hela organisationens beläggning. Handläggare bör ha en värdeskapande tid på 85-90 %. Administrativ personal har ungefär lika stor förutsättningsskapande tid. Om man slår samman de olika grupperna får man ett värde för hela organisationen. Beläggningsgraden av värdeskapande tid kan aldrig nå upp till den nivå som många företag har eftersom beredskapsuppgiften medför begränsningar. Oavsett vilket värde man kommer fram till så kan det värdet användas för att styra mot ökad effektivitet. Om organisationen går från 35 % till 37 % är det också en förbättring som gör avtryck i ekonomi eller förbättrad service.

Om uppdraget begränsas till att utföra räddningsinsatser blir det svårt att öka beläggningen. Om uppdraget vidgas till hela området oönskade händelser skapas större möjligheter att utnyttja den stora personella resurs som räddningsstyrkan utgör.

7.2.4 Vägskyltar

När man startar en resa känns det skönt att efter en tid få bekräftelse på att man är på rätt väg. Det står Eskilstuna 32 km på skylten. SK 847 till Oslo avgår om 30 min vid gate 12. Man är inte framme vid målet, men man kan lägga ett antal val bakom sig, släppa oron och blicka framåt.

Det finns ett antal färdiga vägskyltar inom området skydd mot oönskade händelser. MSB har på sin hemsida ett antal indikatorer presenterade så att kommunen kan ta ut egen statistik och jämföra på både regional och nationell nivå. Dessa presenteras i ett webbaserat system som kallas IDA i vilket datakällorna uppdateras kontinuerligt. Indikatorerna berör främst området olyckor. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har på sin hemsida öppna jämförelser inom områdena olyckor, brott och krishantering. Där redovisas siffror och kartor i pdf-format.

Syftet med dessa vägskyltar är att kommunen ska kunna bedöma om man är på rätt väg. Men det förutsätter förstas att kommunen först har bestämt målet. Jag avstår här från den välkända liknelsen med Dorothy Gales och trollkarlen från Oz. Kommunen behöver välja ut vilka färdiga vägskyltar man ska ta fasta på och vilka egna vägskyltar man ska montera upp.

SKL´s öppna jämförelser har värde främst för styrande nivå men i några fall också för styrd nivå. MSB´s indikatorer i IDA förhåller det sig tvärtom. För kommunledningen gäller det att främst forma verksamhetsidé och fånga upp de färdiga vägskyltar som finns inom den egna måltavlan men framför allt att sätta upp egna vägskyltar.

7.2.5 Kundmål

Kundmålen är nära besläktade med mål för samhällseffekter. Kundmålen kan vara mer individriktade, medan samhällsmålen betraktar kunderna som en grupp. I första hand är det den enskildes kunskap och förmåga som är intressanta för kommunen att styra på.

Som tidigare nämnts är kundtrycket svagt förutom vid vissa akuta händelser. Då blir å andra sidan kundtrycket starkt fokuserat på den avhjälpande insatsen. Det uppstår ett intermittent kundtryck som inte gagnar det långsiktiga uppbyggandet av ett bättre skydd. Kommunerna kan bidra till ett mognare kundtryck genom att via media och hemsidor beskriva vilket stöd som företag och medborgare ska förvänta sig. Då uppstår ett önskvärt kundtryck på verksamheten inte bara vid olyckor.

7.2.6 Samhällseffekter

Exempel på samhällseffekter är att:

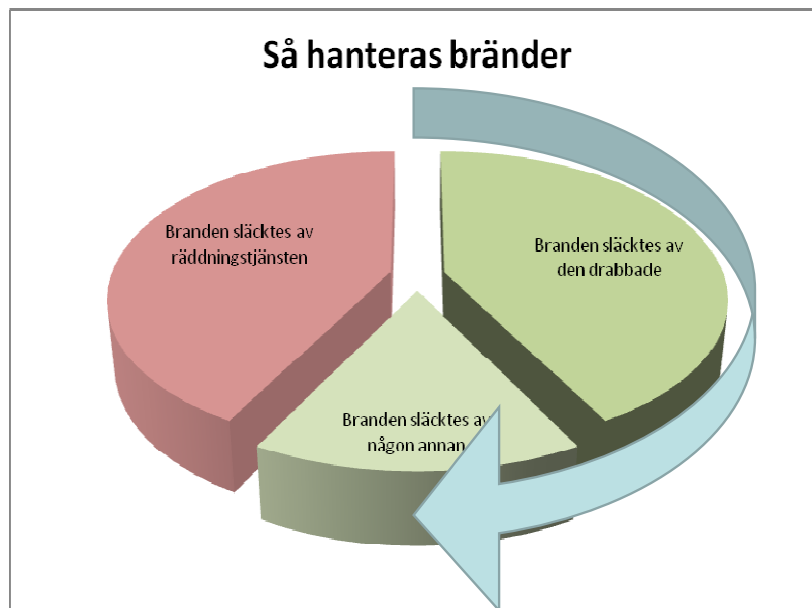
- antalet oönskade händelser minskar
- konsekvenserna av oönskade händelser minskar
- kostnader för vissa frekventa oönskade händelser

MSB har påbörjat en serie av rapporter⁴⁰ som redovisar de samhällsekonomiska kostnaderna för olyckor. Där framkommer att den årliga kostnaden för bränder i Sverige är

⁴⁰ Räddningsverket NCO 2008:6A och MSB 0047-09

5,7 miljarder kronor. Samhällskostnaden för trafikolyckor är 16,7 miljarder kr. MSB planerar ytterligare en rapport som berör fallolyckor. MSB redovisar i en annan undersökning⁴¹ vilka grupper som gör en insats vid bränder. Där framkommer att den drabbade eller någon annan släcker ca 60 % av bränderna.

Dessa rapporter är utmärkta utgångspunkter för kommunerna att både uttrycka samhällsmål och prioritera åtgärder. Det borde vara ett givet samhällsmål att "vrida klockan framåt" så att en större del av cirkeln blir grön.



Figur 24) Ett givet samhällsmål är att "vrida klockan framåt" så att en större del av cirkeln blir grön.

På samma sätt som många organisationer har tagit fram miljöbokslut och jämställdhetsbokslut borde det vara naturligt att ta fram ett bokslut över olyckor. En redovisning över vilka samhällskostnader som uppstår inom området skydd mot oönskade händelser. Med stöd av MSB´s rapporter har några kommuner låtit göra en djupanalys av insatser från en brandstation. Under fem år var det årliga genomsnittskostnaderna för bränder och trafikolyckor enligt tabellen nedan.

⁴¹ Hur vanligt är det med olyckor - Resultat från enkätundersökning, MSB 2009

	BRAND				TRAFIKOLYCKA			
	Egendoms- skada	Öppen- vårdade	Sluten- vårdade	Döda	Egendoms- skada	Lindrig skada	Svår skada	Döda
Antal	5,6	0,2	0	0	2,2	4,8	1	0
Kostnad per styck (kr)	78 000	5 300	455	4 466 000	12 823	57 645	397 395	1 148 770
Summa (kr)	436 800	1 060	0	0	28 211	276 696	397 395	
Totalt per olyckstyp	437 860				702 302			
Totalt					1 140 162			

Figur 25) Tabellen ger en värdefull översikt över kostnaderna för bränder och trafikolyckor.

Med en sådan översikt blir det lättare att identifiera problemområden och prioritera åtgärder. MSB har ett rikt underlag för den som är intresserad av statistik och som varje kommun kan använda för att utveckla sin styrning - under förutsättning att kommunen först har valt en egen inriktning. Det är annars lätt att bli fångad under statistiken.

7.3 Gör en programförklaring – inte flera

En kommun ska enligt LXO utforma en handlingsplan som ska antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. Enligt LSO ska kommunen utforma ett handlingsprogram som också ska antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod. Motsvarande programförklaringar bör göras inom kommunskydd och brottsförebyggande verksamhet. Det riskerar att bli en packe programförklaringar som kräver bevakning i gränssnitten. Och det försvårar prioritering mellan de olika verksamheterna.

Jag minns den kommundirektör i en mellanstor kommun som med förtvivlan i rösten berättade att alla handlingsprogram i kommunen omfattade 13 A4-sidor – bara rubrikerna!

Vid en genomgång av ett 50-tal handlingsprogram enligt LSO kan jag konstatera att det finns en stor utvecklingspotential. Handlingsprogrammen är en orgie av upprepningar av lagstiftningen eller dess förarbeten. Kommunerna behöver förstå lagstiftningens innebörd, den behöver processas och presenteras på något sätt. Men kommunens handlingsprogram ska vara ett uttryck för den lokala politiska viljan och en informationskälla till kommuninvånarna, inte en beskrivning över kommunens interna bearbetning.

Det har å andra sidan börjat dyka upp några program som är ett genuint uttryck för den politiska viljan. De har en relevant styrning och täcker ett allt vidare område än skydd mot olyckor. Programförklaringen ska vara ett uttryck för den politiska viljan så att den kan utgöra ett underlag för kommunens egenkontroll och statens tillsyn men framför allt ska det kommuniceras med kommuninvånarna.

7.4 Handlingsprogrammet är information till kommuninvånarna

Handlingsprogrammet är information till kommuninvånarna. Inte en presentation för den regionala tillsynsmyndigheten. Inte heller en beskrivning av lagstiftning, hur handlingsprogrammet tagits fram eller frågor av intern karaktär. Handlingsprogrammet kan liknas vid en manual.

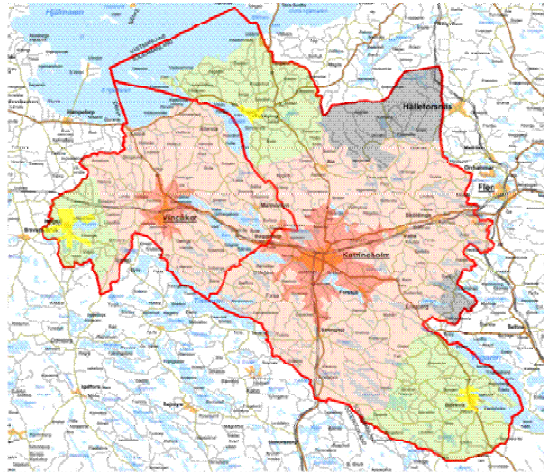
Handlingsprogrammet är en normativ beskrivning av "hit men inte längre" sträcker sig kommunens ansvar. Den enskilde får möta upp vid den gränsen. Därför är pedagogiken, utformningen och spridning av manualen nästan lika viktigt som själva innehållet.

Invånarna ska förstå vilket skydd som kommunen erbjuder. I handlingsprogrammet klargör kommunen gränserna för sitt ansvarstagande så att enskilda kan anpassa sitt eget skydd. Språket måste anpassas så att innehållet blir lättillgängligt.

Utifrån manualen ska den enskilde kunna rigga sitt eget skydd. Den måste utformas på ett sådant sätt att den enskilde kan tolka manualen och omsätta det i sin egen praktiska handling där den enskilde bor eller verkar. Ett räddningstjänstförbund har utformat sin manual på ett intressant sätt. På en karta med vidhängande text beskrivs risker, den enskilds åtgärder och vad den enskilde kan förvänta sig av kommunen. En lättförståelig manual för den enskilde.

Som den uppmärksamme läsaren redan noterat skiljer jag på programförklaring och handlingsprogram. Programförklaringen är den politiska viljan, handlingsprogrammet dess gestaltning. Som synonymer till programförklaring använder jag också orden *uppdrag* och *ägardirektiv*. Jag menar samma sak men i vissa sammanhang passar dessa ord bättre. Programförklaring är ett *uppdrag* till facknämnd eller ett *ägardirektiv* till ett kommunalförbund.

Denna uppdelning av programförklaring och handlingsprogram ligger kanske inte helt i linje med lagstiftningen, men formen måste få stå tillbaka för kommunens styrningslogik. Jag tror att uppdelningen passar bättre för att få ett politiskt intresse. Annars drunknar fullmäktige i handlingsprogrammets alla detaljer som egentligen ska ligga på facknämnden eller tjänstemannanivå. Vilken handlingsfrihet blir kvar på nästa nivå om man inte gör denna uppdelning.



ZON GRÖN

Risker

De vanligaste olyckorna är bränder och trafikolyckor.

Resurser

Inom 20 minuter kommer en person ur räddningsstyrkan till din hjälp. Efter 25 minuter kan det komma en räddningsstyrka om 2-3 personer. Men det är inte säkert - de är frivilliga. De första räddningsstyrkorna har begränsade resurser. Efter 20-40 minuter kommer en styrka om minst fem personer. Om en händelse blir så stor att vi inte klarar att hantera den med egna resurser tar vi hjälp från angränsande kommuners räddningsstyrkor som kommer efter 30-40 minuter.

Brand

Gör en släckinsats och stäng dörren till brandrummet. Risken är stor att branden hinner sprida sig till flera rum. Risk för riktigt stora skador. Möt oss och berätta om det finns personer kvar inne. Vi prioriterar alltid livräddning och utrymning framför brandsläckning. Ibland är branden så omfattande att vi inriktar arbetet på att hindra brandspridning, istället för att släcka själva branden.

Trafikolycka

Om du skadas vid en trafikolycka kan vi ge dig första hjälpen inom 20 minuter. Om du sitter fastklämd kan det dröja ända upp mot 60 minuter innan du tagits loss. Vi måste arbeta försiktigt för att inte förvärra skadorna. Om du själv är oskadd kan du hjälpa skadade och utföra L-ABC. Din insats är livsavgörande!

Vatten- och isolyckor

Så länge du befinner dig på ytan har vi möjligheter att hjälpa dig. Men om du har hamnat under ytan är vår möjlighet att rädda dig väldigt liten. Tidsfaktorn och ditt eget skydd är avgörande!

Hjärtstillestånd

Vi har defibrillator för att häva hjärtstillestånd. Det är oerhört viktigt att du eller någon annan har påbörjat hjärt- och lungräddning före vår/ambulansens ankomst. Tidsfaktorn är livsavgörande!

Förebygg olycka

Vi hjälper dig att förebygga olyckor, men det är du som har ansvaret. Vi kan bistå med utbildning, information, riskinventering, åtgärdsförslag och system för ett effektivt säkerhetsarbete. Vi finns där du bor och verkar. Vi följer upp alla olyckor, som föranleder räddningsinsats, för att bli bättre och lära oss mer. I vissa lokaler och verksamheter kontrollerar vi att ägaren sköter sitt brandskydd.

Vill du veta mer?

Gå in på vår hemsida www.vsr.nu

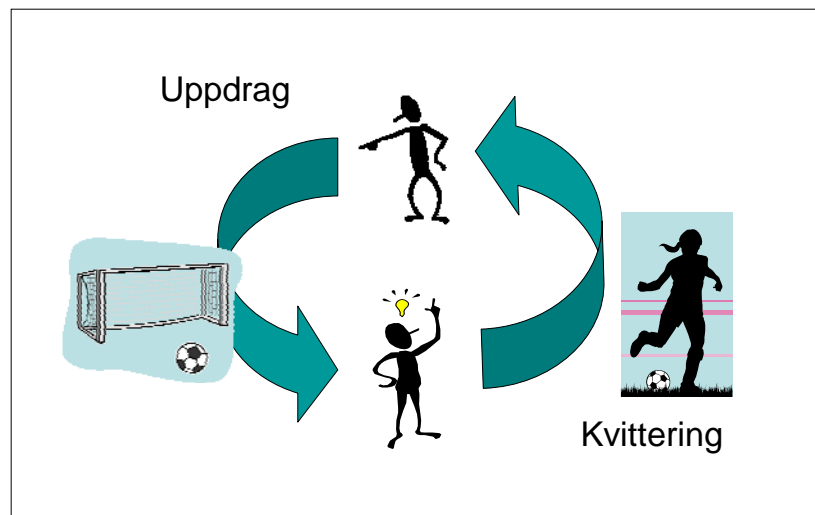
Figur 26) Exempel på "manual". Till kartans olika färgade områden kopplas beskrivningar som hjälper invånarna att ta sitt ansvar för skyddet mot olyckor.

7.5 Överlämna uppdrag

Med överlämning av uppdrag menar jag att styrande nivå kommunicerar sina förväntningar på styrd nivå. Kommunen tjänar på att överlämna uppdraget i en dialogprocess. Styrande nivå uttrycker sin vilja i en programförklaring. Styrd nivå behöver visa att man förstått programförklaringen genom att tolka, göra egna ställningstaganden, komplettera, bidra med sina egna erfarenheter och kvittera uppdraget. Inte förrän

överlämnaren och mottagaren är överens om uppdraget, dess förutsättningar och gestaltning har ansvaret överlämnats.

Den styrande nivån behöver också bestämma vilka resultat som ska rapporteras. Vad behöver den styrande nivån veta för att vara säker på att utvecklingen går i den avsedda riktningen?



Figur 27) Uppdragsstyrning är ett sätt att tydliggöra styrande och styrd nivå's olika roller och ansvar.

7.6 Önskade händelser är ett politikerområde

Många produkter och tjänster på marknaden säljs allt oftare som paket (bundling). Det mest kända är kanske Microsofts officepaket där köparen får i stort sett alla tänkbara program integrerade med varandra. Så var det inte i början på 80-talet. Då köpte man ordbehandlingsprogram från en leverantör och kalkylprogram från en annan leverantör vilka man sedan förtvivlat försökte integrera med varandra.

Idag erbjuder kommunerna brandskydd för sig, skydd mot fallolyckor för sig, brottsförebyggande för sig utan att se dessa hur dessa kan paketeras och integreras med varandra. Kommunens samlade skydd mot oönskade händelser skulle kunna vara ett attraktivt paket. Det exakta innehållet är upp till respektive kommun att besluta.

Jag har nu visat hur staten lägger ett antal uppdrag och ansvar på kommunerna och hur staten kan följa upp. Beskrivningarna av de olika lagstiftningarna visar att på övergripande nivå är syftena eller målen samma:

- färre händelser,
- mindre konsekvenser
- förmåga att hantera händelser

Men varje lagstiftningsområde har beskrivit detta på olika sätt. Lagstiftarna har tagit avstamp från händelsernas olika karaktärer och formulerat syftena på sina respektive sätt. Men på en övergripande nivå handlar skyddet mot oönskade händelser inte om något annat än dessa tre syften.

Jag har visat att det finns ett nära samband mellan kriser, olyckor och avsiktliga skador. Det finns inga vattentäta skott mellan händelser som ska hanteras enligt LSO, LXO eller kommunallagen. De bakomliggande orsakerna och det förebyggande arbetet är i många stycken desamma. Jag har pekat på två olika kunder och två olika kundsituationer men lösningarna – den värdeskapande processen - är lika. Jag har lyft fram kommunens samordningsroll som ett viktigt utvecklingsområde.

Det finns hur stort utrymme som helst för kommunen att välja den styrning som passar kommunen bäst. Och det kanske viktigaste av allt att tänka på när kommunen väljer struktur. Hur gör kommunerna för att väga olika risker mot varandra? Hur prioriterar kommunen åtgärder mot suicid i relation till klotter? Åtgärder mot fallolyckor i relation till elavbrott. Översvämning i relation till trafikolyckor. Drunkning mot brand. Omöjliga prioriteringar invänder någon. Ja, det är svåra avvägningar. Men de görs varje år i den kommunala budgetprocessen. Mer eller mindre medvetet.

När skyddet mot oönskade händelser utgör utgångspunkten för kommunens styrning skapas en nödvändig helhet. Det skapar också utrymme för lärande genom erfarenhetsutbyte av metoder och synsätt genom att sammanföra olika verksamheter i större utsträckning än vad som görs idag.



Figur 28) Området oönskade händelser rymmer det som kommunen väljer att lägga i den korgen. Syftena är att få färre händelser, mindre konsekvenser och ökad förmåga att hantera händelser.

Kommunen vinner på att se hela segmentet önskade händelser som ett enda politikerområde och samla största delen av verksamheten hos en aktör. Det ger kommunen möjlighet att prioritera åtgärder inom hela området. När verksamheter och nätverk kopplas samman sker en tillväxt av den samlade kompetensen. Kreativiteten skapar nya synsätt och nya lösningar. Genom att ta fram en programförklaring för hela området önskade händelser skapar kommuner en effektivare verksamhet och en snabbare utveckling.

8. Styrning av kommunalförbund

De flesta av Sveriges 290 kommuner bedriver räddningstjänst som "egen" verksamhet. Men ca 125 kommuner har överlåtit ansvaret för räddningstjänst till ett kommunalförbund. Antalet medlemskommuner varierar från 2 till 10. Två räddningstjänstförbund har upplösts. I flera räddningstjänstförbund har kommuner haft planer på att begära sitt utträde. Orsakerna är oftast missnöje med kostnaden, kostnadsfördelningen eller bristande inflytande.

8.1 Olika ansvarsfördelning

I en rapport från 2007⁴² urskiljs tre modeller för ansvarsfördelning mellan förbundet och dess ägare.

- Kommunerna är huvudmän och förbundet utförare
- Förbundet är huvudman och utförare
- Förbundet är huvudman för vissa delar och utförare

I det första modellen har förbundet en utförarroll och kommunerna är huvudman för räddningstjänsten och fungerar samtidigt som beställare. I den andra modellen har förbundet övertagit huvudmannaskapet för räddningstjänsten och eventuellt andra uppgifter. Förbundet är både huvudman och utförare. Den tredje modellen innebär att förbundet har övertagits vissa delar av huvudmannaskapet. Övriga delar svarar medlemskommunerna för.

Den sista modellen är den vanligaste inom räddningstjänstområdet. Huvuddelen av verksamheten är förbundets ansvar. Medan andra delar – vanligen samordningsansvaret, sotning och brandskyddskontroll – är respektive ägarkommuns ansvar. Det är en betydande skillnad mellan de tre modellerna. Det får konsekvenser för den politiska styrningen samt den tillsyn och uppföljning som ska göras.

I flera fall har jag noterat att förbundet utformar ett handlingsprogram för räddningstjänst och ägarkommunerna ett annat handlingsprogram för förebyggande verksamhet. Intentionerna med denna uppdelning har varit att kommunerna ska svara för det bredare perspektivet i det förebyggande arbetet. Det får formellt till följd att kommunerna är

⁴² Tillsyn och uppföljning. Rapport 2007 av representanter för länsstyrelserna, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Sveriges Kommuner och Landsting

huvudman för allt förebyggande arbete - inte förbundet. I förbundsordningen har man gjort en annan ansvarsfördelning när man förlagt det brandförebyggande ansvaret till förbundet. Kortslutning.

Ägarna ska ta fram handlingsprogram för sitt ansvarsområde och förbundet för sitt. Tillsammans ska ägarnas och förbundets två program ge en tydlig beskrivning av vilket skydd som kommunerna tillhandahåller så att de enskilda kan förstå var ansvarsgränsen går.

8.2 Kommunerna utövar ägarstyrning

Även om kommunallagen kallar de ingående kommunerna för medlemskommuner väljer jag att benämna dem för ägarkommuner. Det gör jag för att tydliggöra kommunernas ansvar att styra och utvärdera förbundet. Det syftet framgår inte av begreppet medlem. Ägarstyrning⁴³ beskriver hur ägarna utövar och organiserar sitt ägarskap och hur de utkräver ansvar. Ägarstyrning är styrning, kontroll och ansvarsutkrävande för att driva kommunalförbundet effektivt. Det är ägarnas försäkring att beslut tas på ett effektivt sätt ur ägarnas synvinkel istället för ledningens synvinkel.

Kopplat till tidigare resonemang om politikerns roller så bör ägarkommunerna anta rollen som samhällsutvecklare, tillhandahållare och som ägare i perspektivet att man definierar ansvarsområdet, kräver resultat och utkräver ansvar. Direktionen har rollen som ägare i perspektivet effektiv produktion.

8.2.1 Ägardirektiv

Min beskrivning av styrning av kommunalförbund nedan utgår från fyra dokument⁴⁴ kryddat med mina erfarenheter. Ett kommunalförbund är givetvis inget bolag, men det är fritt fram att styra kommunalförbundet utifrån de erfarenheter som vunnits de senaste 100 åren av att styra hundra tusentals bolag. En erfarenhet som jag inte kan finna ett enda skäl att inte ta tillvara på. Om inte LSO hade haft skrivningen att personal ska vara anställd i kommunen så hade räddningstjänsten lika gärna kunnat drivas i ett kommunalt bolag - eller privat bolag, men den diskussionen går jag inte in på här.

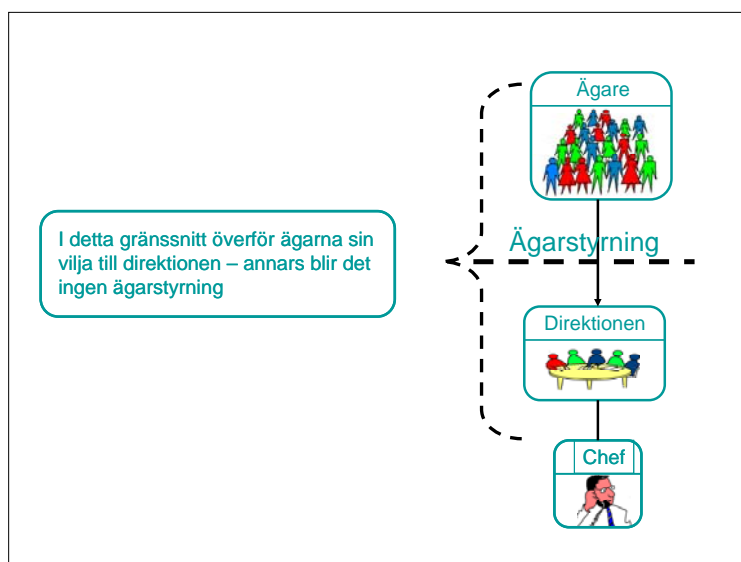
Ägarstyrning bygger på att ägare och kommunalförbundets ledning är skilda åt och att det finns styrmedel för att ledningen ska agera enligt ägarnas vilja. Ägarna sitter inte i kommunalförbundets ledning för när en och samma ledamot representerar ägare och förbundet så riskerar de olika nivåerna att jämnas ut. Det blir ofta besluten på den högsta nivån som blir lidande. Samhällsutvecklingen får stå i bakgrunden för ägarrollen.

⁴³ Begreppet är synonymt med företagsstyrning eller bolagsstyrning

⁴⁴ Aktiebolagslagen, Svensk kod för bolagsstyrning, Kommunallagen samt Principer för styrning av kommunal- och landstingsägda bolag

Ägarstyrningen ska förmå kommunalförbundet att agera i ägarnas intresse istället för i sitt eget. Ägardirektiven ska säkerställa att förbundet och ägare arbetar mot samma mål


En tydlig ägarstyrning skapar en effektiv verksamhet och en motiverad ledning. Kommunala bolag styrs ofta med så kallade ägardirektiv. Där beskrivs den utveckling som ägarna förväntar sig men också avgränsning av uppdraget, mål, krav, restriktioner, medgivanden, former för rapportering till ägarna etc. Det finns all anledning att applicera styrningen med ägardirektiv på kommunalförbund.



Figur 29) Skilj på de olika nivåerna och utforma en tydlig ägarstyrning

Jag har sett ägarstyrningar som formuleras på följande sett i ändamålsparagrafen i förbundsordningen "Kommunalförbundet skall fullgöra de uppgifter som åvilar medlemskommunerna enligt lag om skydd mot olyckor". Här finns ingen vilja kring samhällseffekter överhuvudtaget. Uppdraget är en ren dumpning av lagstiftningen. Förbundsordning har ett formellt korrekt innehåll. Här kan man läsa om namn och säte, antal ledamöter, ersättare och revisorer, närvarorätt, ersättningar och kungörelser samt ekonomiska frågor. Men hur skyddet mot olyckor ska utformas har ägarna inte formulerat en enda tanke kring. De formella kraven på dokumenten har blivit viktigare än att uttrycka ägarviljan. Figur 30 visar på ägarnas viktigaste styrmedel varav ägarviljan är fundamentet. Direktionen utses med avseende på utmaningarna i ägarviljan. Revisorer ska granska utifrån ägarviljan. Ansvarsfriheten kopplas till ägarviljan.

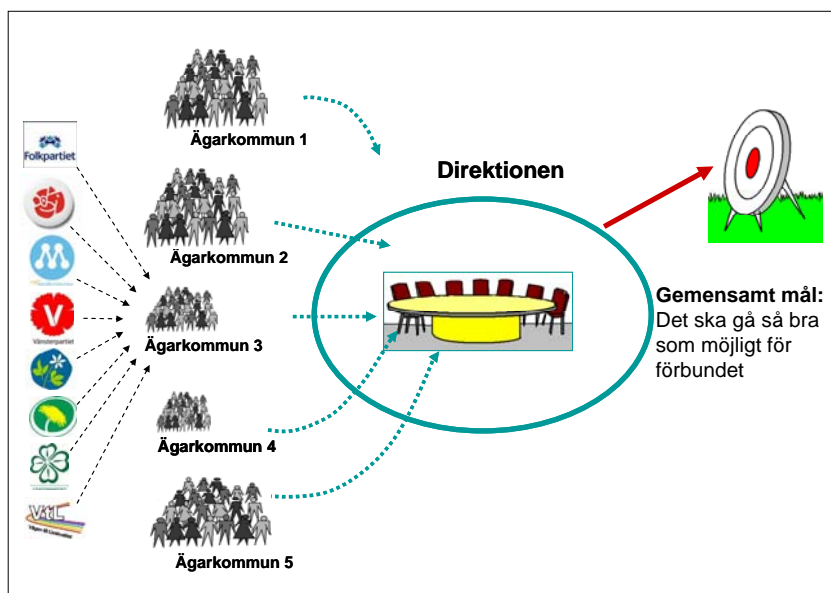
En otydlig ägarvilja eller dumpad lagstiftning skapar en herrelös hund. I händelse av att ägarna inte är nöjda med direktionens arbete är lösningen att byta ut direktionen. Inte att börja påta i direktionens arbete eftersom det försvårar utkrävande av ansvar.

	ska	ska inte
<p>Ägarna</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • uttrycka ägarviljan • välja direktion • besluta om arvode • besluta om ansvarsfrihet • välja revisorer • besluta om förbundsordningen • besluta om förändringar i ägandet 	<ul style="list-style-type: none"> • lägga sig i direktionens arbete

Figur 30) Ägarnas styrmedel

8.2.2 Vem representerar ledamoten?

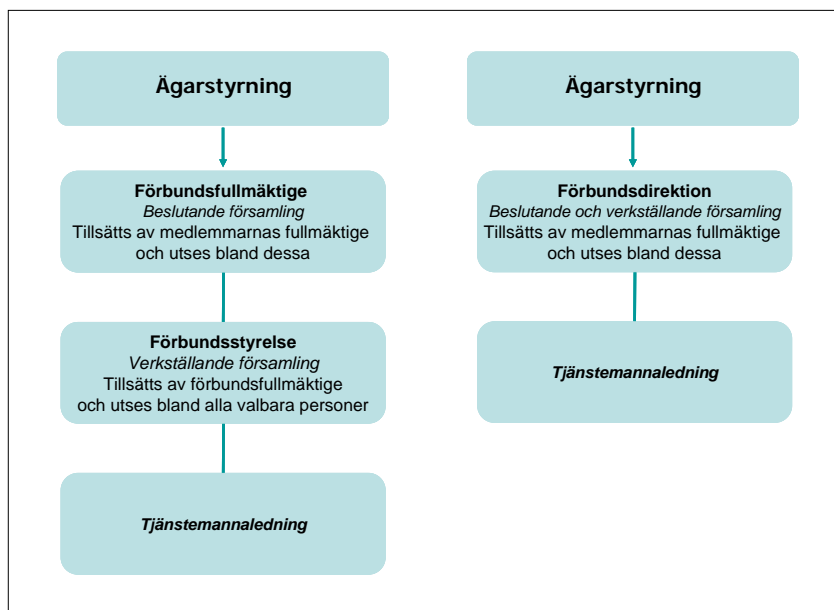
Direktionsmedlemmarna väljs genom indirekta val. Jag har noterat att många förtroendevalda i direktioner är tveksamma till vem de representerar. Är det partiet som har nominerat dom, är det orten där de bor eller är det kommunen som har valt ut dem? Det här är inga nya frågor för dem som arbetar politiskt. Men det är frågor som förtjänar att diskuteras i ägargruppen och i förbundet. Ledamöterna ska verka för förbundets bästa i enlighet med vad som kommit fram i ägardirektivet. Utrymme för politisk aktivitet eller tillvaratagande av lokala intressen i strid med ägardirektivet finns inte.



Figur 31) Ingen direktionsmedlem representerar det parti eller den kommun som man är nominerad av eller den ort man kommer ifrån. All lojalitet ska vara riktad mot förbundets bästa inom ramen för ägardirektivet. Utrymme för politisk aktivitet eller tillvaratagande av lokala intressen i strid med ägardirektivet finns inte.

8.3 Politisk styrform

Kommunalförbund kan organiseras i två olika modeller: fullmäktigemodellen eller direktionsmodellen. I fullmäktigemodellen kan man skapa två nivåer där den beslutande nivån är politisk och den verkställande t ex har professionell styrelsebakgrund. I direktionsmodellen kan kommunerna endast välja ledamöter ur respektive kommunfullmäktige.



Figur 32) Ett kommunalförbund kan organiseras efter fullmäktigemodellen eller direktionsmodellen.

Alla nuvarande räddningstjänstförbund är organiserade enligt direktionsmodellen. Några förbund bildades enligt fullmäktigemodellen men har senare förändrats till direktionsmodellen. Ledamöterna i många direktioner består vid bildandet av kommunstyrelsernas ordförande (KSO). Successivt uppstår andra urvalsgrunder och efter några mandatperioder finns endast enstaka KSO kvar i direktionen. Eller snarare är det så att det är samma personer varav flera inte längre är KSO.

Om ägarna finner det motiverat att bemanna den verkställande församlingen med personer som har erfarenhet från näringsliv behöver förbundet utformas enligt fullmäktigemodellen. Ett alternativ är naturligtvis att adjungera särskilda personer till direktionen.

8.4 Förbund är lite svårare att styra

Räddningstjänstförbunden bedriver oftast en verksamhet med bättre kvalitet än vad kommunerna var för sig kan klara. Särskilt gäller detta mindre kommuner. Däremot upplevs förbunden som svårare att styra än förvaltning. Förbunden är lite mer oätkomliga

för ägarkommunerna. Det uppstår ofta en distans mellan räddningstjänstförbundet och ägarkommunerna. Förbunden blir mindre integrerade i den kommunala familjen än om verksamheten drivs som förvaltning.

I de förbundsordningar jag studerat är den så kallade ändamålsparagrafen sällan styrande. Inte sällan är paragrafen en rak dumpning av LSO. Vissa närmare beskrivningar förekommer kring ansvar för sotning, brandfarliga varor, brandskyddsutbildning i kommunerna och krishantering. I andra förbundsordningar förtecknas förbundets ansvar paragraf för paragraf inom olika lagstiftningsområden. Vilka samhällseffekter ägarna vill se lyser med sin frånvaro.

Det är nästan alltid den traditionella "brandkårsverksamheten" som läggs i räddningstjänstförbunden. Kommunerna gör sällan en förutsättningslös granskning av vilka andra verksamheter som kan läggas i förbundet. Förändringar i lagstiftningen, kundnytta, systemtänkande och den nya statliga myndighetsstrukturen bör vara inspiration för kommunerna att ompröva uppdragen till förbunden.

Kommunalförbundet kan rent formellt debitera medlemskommunerna de kostnader som förbundet har. Även om resultatet överskrider budget. En sådan ledning blir naturligtvis inte långvarig men det åskådliggör problemet med den ekonomiska styrningen av kommunalförbund. Dåvarande Svenska kommunförbundet redovisade i en rapport att kommunalförbund har 3-4 % högre årlig kostnadsökning än verksamhet som drivs i förvaltningsform. Orsaken anges vara mindre konkurrens om skattepengarna med andra förvaltningar. Många förtroendevalda är missnöjda med möjligheten att styra kommunalförbundet inom samma ekonomiska ramar som man styr förvaltningar. Kommunalförbunden upplevs åka i en ekonomisk gräddfil. Av samma anledning är många medarbetare nöjda med just förbundsformen.

Kommunerna behöver i sin styrning säkra att kommunalförbund ekonomiskt är lika styrbara som förvaltningar. Det kan vara krav på för prognosförmåga, likviditet och soliditet. Det behöver också klargöras att det inte finns någon gräddfil för förbundet när kommunens andra förvaltningar behöver göra besparingar vilket kan göras genom t ex

- Bygga en kostnadsuppräknig på SKL´s uppgifter om löne- och prisutveckling
- Krav på effektiviseringar
- En dialog om de ekonomiska ramarna som tar hänsyn till det ekonomiska läget i kommunerna och som jämför förbundets ramar med de kommunala förvaltningarnas ramar

8.5 Fördela ansvar mellan ägare och förbund

Många kommuner står vid ett vägval mellan att slå samman de enheter som verkar inom området skydd mot oönskade händelser för att stärka helhetsperspektivet i kommunen eller att skapa räddningstjänstförbund för att effektivisera den operativa delen av räddningstjänsten. Det är inte lätt att förena de båda alternativen utan att tappa de

specifika fördelarna med respektive utvecklingsspår. Ett alternativ är då att lägga hela ansvaret för skydd mot oönskade händelser på förbundet. Det innebär att förbundet svarar för bägge idéerna:

- Leva sina liv utan skador
- Leverera i ur och skur

Det måste vägas mot risken av att förbund generellt sett ofta hamnar lite utanför kommunen vilket kan kompenseras av ett bredare uppdrag som skapar ökad samverkan med kommunernas förvaltningar. Förbundet blir naturligt integrerat i kommunen. Alternativt kan ägarna välja att lägga en kundsituation (Leva sina liv utan skador) på förbundet och svara för den andra kundsituationen själva (Leverera i ur och skur). Det finns säkert fler alternativ vilka kommer att utvecklas bland Sveriges kommuner under de närmaste åren. Oavsett hur man vrider och vänder uppstår gränssnitt som måste hanteras.

8.6 Dokumentstruktur

Ägarna måste uttrycka en tydlig ägarvilja och samtidigt uppfylla de formella kraven på styrning. Enligt kommunallagen ska det finnas en förbundsordning där ändamålsparagrafen ska vara ett uttryck för ägarviljan. Jag ser fördelar med att dela upp förbundsordningen i två dokument. Ett formellt dokument med det innehåll som föreskrivs i kommunallagen och ett annat dokument som beskriver ägarviljan/ägardirektivet/programförklaringen.

8.6.1 Förbundsordning

I förbundsordningen beskrivs den formella strukturen. Förbundsordningen är statisk och behöver sällan revideras. I förbundsordningen regleras de juridiska fundamenten som t ex medlemmar, namn, säte, ändamål, utträde samt politiska och ekonomiska styrformer.

8.6.2 Ägardirektiv

Ägardirektivet är det politiska dokumentet för styrning av förbundet och innehåller ägarnas tolkning och lokala utformning av nationella mål, syfte etc. Sett över flera mandatperioder är det ett dynamiskt dokument. Uppdraget ska förnyas eller omprövas inom ett år efter varje mandatperiod för att hålla den politiska styrningen av förbundet levande. Ägardirektivet kan naturligtvis revideras under pågående mandatperiod om det finns särskilda skäl.

Utifrån ägardirektivet ska förbundet ta fram ett handlingsprogram över hur förbundet avser gestalta uppdraget. Det blir en kvittering av ägardirektivet. Ägarna ska för de verksamheter som är kvar inom respektive ägarkommun utforma ett annat handlingsprogram.

Enligt LSO och LXO ska handlingsprogrammet vara ett uttryck för den politiska viljan. I förbund bör det inte vara så eftersom ägardirektivet uttrycker den politiska viljan. Direktionens handlingsprogram är ett uttryck för hur ägarnas politiska vilja gestaltas.

9. Självskattning

Kommunen kan själv värdera sin styrning enligt en bedömningsmall nedan. Mallen har byggts upp efter beskrivningarna i denna skrift. Själva idén är hämtad från Plast- och Kemiföretagens ledningssystem för intern granskning av säkerhet, hälsa och miljö. Systemet bygger i sin tur på EU-direktiv för miljöverifiering (EMAS) och Miljöledningssystem SIS 14001. Uppställningen i sju olika områden följer SIQ´s modell för kundorienterad verksamhetsutveckling. Dock har område nr 3 integrerats i område nr 1. Graderingen är gjord i en 10-gradig skala där vissa fält har definierats, framför allt de med lägst respektive högst poäng. Övriga fält överlämnar jag till användarens kloka beskrivning.

1. Ledarskap						
Nr	Område	Bristfällig (2p)	Bör förbättras (4p)	Bra (7p)	Utmärkt (10p)	Poäng
1	Förtroendevaldas engagemang	Knapp märkbar aktivitet från de förtroendevalda	Förtroendevalda tar initiativ till vissa framåtriktade aktiviteter. Uppföljning av oönskade händelser sker.	Förtroendevalda tar aktiv del i utvecklingen av skyddet mot oönskade händelser. Förtroendevalda har dialog med viktiga aktörer.	Ledamöter i kommunstyrelsen är de självskrivna företrädarna för skyddet mot oönskade händelser på sin nivå. De avsätter tid, medverkar personligen i kommunens styrning och diskussion om samhällseffekter. De är genuint intresserade av resultaten och kommunicerar kring dessa.	
2	Systemsyn	Styrningen av skyddet mot oönskade händelser är fördelat på flera nämnder. Ingen nämnd har ett samlat ansvar.			Kommunen betraktar alla olyckor oavsett vilken lagstiftning de kan hänföras till som ett enda politikområde. En nämnd har ett samlat grepp över samhällsutveckling, mål, strategier och resultat.	
3	Programförklaringar	Programförklaringarna är enbart en pappersprodukt. De är inte styrande för verksamheterna. Kommunen har flera handlingsprogram där gränssnitten är oklara. De förtroendevalda och medborgarna har begränsad kunskap om innehållet	En antydning till kommunvilja kan avläsas i programförklaringarna. Uppföljningen förekommer men är något bristfällig. Viss systematisk information till medborgarna	Programförklaringarna är styrande. Uppföljningar finns. Förtroendevalda och medborgare har kunskap om innehållet.	Det finns en uttalad samhällsutveckling som visar på kommunens genuina vilja. Kommunen har tolkat de nationella uppdragen och omsatt dessa i lokala förhållanden. Det finns en systematisk uppföljning av samhällseffekter. Kommunens roll som myndighet är åtskild från dess roll som enskild. Medborgarna förstår vilka åtgärder de själva behöver vidta för att skapa sig ett tillfredsställande skydd.	
4	Uppdragsgivare	Staten uppfattas som den viktigaste uppdragsgivaren. Kommunen har begränsade möjligheter att styra inom detta område. Kommunen styr mest med ekonomiska mål.	Kommunens förväntningar på verksamheterna kan anas. Viss dialog om innehåll och verksamheternas förmåga att leverera.		Uppdraget till styrda nivåer är tydligt och avgränsat. Det är väl kommunicerat och kommunen känner stort förtroende för verksamheternas förmåga att leverera uppdraget.	
5	Roller	Styrande och styrd nivå blandar rollerna som samhällsutvecklare, tillhandahållare och ägare. Dialogen i gränssnitten är begränsad.			Styrande och styrd nivå har full kontroll på sitt ansvar, sina roller och vad de kan förvänta sig från angränsande nivåer. Gränssnitten är tydliga	

2. Information och analys						
Nr	Område	Bristfällig (2p)	Bör förbättras (4p)	Bra (7p)	Utmärkt (10p)	Poäng
6	Verksamheternas förmåga	Kommunen ägarrollen har vag uppfattning om verksamheternas förmåga att leverera enligt uppdraget	Kommunen har en intuitiv uppfattning om verksamheternas förmåga		Genom systematisk uppföljning har kommunen kunskap om verksamheternas förmåga. De har kontroll på angelägna områden.	
7	Andra viktiga aktörer	Kunskap finns om vissa aktörer men inte alla. Kunskapen finns huvudsakligen på operativ nivå			Kommunen har en samlad och tydlig bild av vilka aktörer som verkar inom området skydd mot oönskade händelser. Deras ansvarsområden är väl kända liksom deras förmåga. Det finns etablerade former för samordning.	
8	Lagstiftning	Påtagliga brister i kunskaper om officiella krav på verksamheten			Kommunen har full kontroll över lagstiftningens krav på kommunen, både som enskild och som myndighet. De olika lagstiftningarnas gränssnitt är förstådda och har fått genomslag i kommunens styrning och struktur. Kommunen har tolkat lagstiftningen och omsatt den på lokal nivå.	
9	Risikanalys	Det finns flera förteckning över risker i kommunen. Inga särskilda åtgärder vidtagna med anledning av resultatet.	Enklare bedömningar finns	Risker är väl kartlagda och redovisade. Dimensionerande fall och worst case är definierade. Slutsatser har dragits av de senaste årens händelser har dragits.	Det finns en analys av de senaste årens händelser. Kvalificerade riskanalyser är genomförda. Värderingar och förslag till förbättrande åtgärder är framtagna, genomförda eller planerade. Det finns system för kontroll. Det finns ett system för att kommunicera risker och resultat inom kommunen och med berörda aktörer. Det politiska ansvaret har tagits.	
10	Omvärldsanalys	Knappt märkbar aktivitet	Omvärldsutvecklingen har begränsad betydelse för styrning av de olika verksamheterna eller samordning av de olika aktörerna	Kommunen har skapat sig en bild över kontexten vilken har fått effekt i fråga om styrningen av skyddet mot oönskade händelser.	Omvärldsutvecklingen har kraftigt genomslag i uppdraget till verksamheterna och i dialogen med andra aktörer	

3. Engagemang och utveckling						
Nr	Område	Bristfällig (2p)	Bör förbättras (4p)	Bra (7p)	Utmärkt (10p)	Poäng
11	Utbildning	Inga beslutade utbildningsprogram för chefer eller för förtroendevalda. Endast knappa resurser är avsatta för utbildning	I stort sett bara korta utbildningsprogram. Handledare är oftast en något mer erfaren person	Väl strukturerat utbildningsprogram med rikligt innehåll och kompetenta lärarresurser.	Omfattande utbildnings- och coachingprogram i fråga om styrning. Utbildning ges till förtroendevalda och chefer. Utbildningen leds av expertis och deltagarna byter erfarenheter med andras verksamheters styrning.	
12	Introduktion av förtroendevalda	Allmänt utbildningsprogram inför varje valperiod. Inget särskilt avsnitt kring området skydd mot oönskade händelser.			Berörda förtroendevalda får inför varje mandatperiod en utbildning i styrning av skyddet mot oönskade händelser av expert. Förtroendevalda känner sig säkra i sina roller som samhällsutvecklare, tillhandahållare eller ägare.	
13	Chefens plattform	Chefer har ytlig dialog med förtroendevalda. Huvudsakligen om ekonomi och vissa aktiviteter.			Chefen har en djup dialog med förtroendevalda. Det finns en tydlig rollfördelning och ett ömsesidigt förtroende. Chef och förtroendevalda visar alltid enad front vid kriser.	

4. Styrningens processer						
Nr	Område	Bristfällig (2p)	Bör förbättras (4p)	Bra (7p)	Utmärkt (10p)	Poäng
14	Beslutsprocessen	Tjänstemän tar fram förslag till beslut som presenteras i ansvarig nämnd. Inga förtroendevalda involverade i framtagandeprocessen		Den politiska viljan kan utläsas.	Förtroendevalda är involverade i framtagandet av de avgörande frågorna. Det finns en tydlig politisk vilja. Tjänsteman är ett objektvt stöd i den politiska processen.	
15	Samverkan mellan aktörer	De olika aktörerna träffas i stort sett endast i operativa sammanhang. Svag gemensam vilja.			Kommunen träffar regelbundet de olika aktörerna för att presentera sin bild av utvecklingen och planerade åtgärder. Kommunledningen har full kunskap om de olika aktörernas åtgärder för att uppnå samhällseffekter	
16	Prioriteringar	Kommunen har svag kunskap om nyttan av olika åtgärder. Prioriteringar är intuitiva eller grundar sig på tradition.			Kommunen har en medveten prioritering som grundas på både de senaste årens händelser och riskanalyser. Prioriteringen sker brett inom hela området oönskade händelser. Kommunen kan prioritera de insatser som har optimal effekt.	
17	Verksamhetsöversyn	Verksamhetsöversyner har aldrig genomförts och är inte planerade			Genomförs regelmässigt (minst var femte år)	

5. Resultat						
Nr	Område	Bristfällig (2p)	Bör förbättras (4p)	Bra (7p)	Utmärkt (10p)	Poäng
18	Kunskap om resultat	Kommunen följer huvudsakligen upp skyddet mot oönskade händelser genom att mäta de aktiviteter som verksamheterna utför			Kommunen har full kontroll över samhällseffekter och verksamheternas förmåga att genomföra uppdragen.	
19	Samordning av resultat med andra aktörer	Kommunen följer inte upp hur andra aktörer bidrar till samhällsutvecklingen. Endast sporadiska kontakter av påtvingad karaktär			Kommunen samlar regelbundet alla aktörer för att på strategisk nivå samtala kring utvecklingen och vad varje enskild aktör kan bidra med för att förbättra resultatet	

6. Kundtillfredsställelse						
Nr	Område	Bristfällig (2p)	Bör förbättras (4p)	Bra (7p)	Utmärkt (10p)	Poäng
20	Kundernas nuvarande situation	Kommunen ser inte att det finns några kunder. Verksamheten grundas på statliga krav.			Kommunen har identifierat målgrupper och känner de lokala förhållandena i kommunen. Kommunen har kunskap om bakomliggande faktorer som skapar oönskade händelser och hur de geografiskt är fördelade.	
21	Kundernas framtida behov	Inga analyser av kundernas framtida situation har tagits fram	Intuitiva kundanalyser		Kommunen har utifrån omvärldsutvecklingen analyserat kunderna framtida behov och anpassat sin verksamhet.	
22	Samverkan med kunder	Programförklaringar tas fram utan dialog med kommuninvånare, företag eller andra aktörer. Samhällsutvecklingen inom området oönskade händelser är ett tyst politiskt område.			Kommunen har en dialog med invånare och företag om handlingsprogram och samhällsutveckling. Innehållet diskuteras i olika fora och utmynnar i en ömsesidig förståelse för kommunens myndighetsansvar och den enskildes ansvar.	

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se

Publikationsnummer MSB 0133-09 ISBN: 978-91-7383-060-7