

Tommy Rosenberg

# Räddningstjänst i förändring

*– ledarskap och metodik  
för säkerhet och skydd mot olyckor*

Räddningsverket

*Att mångfaldiga innehållet i  
denna bok, helt eller delvis, utan  
medgivande av Räddningsverket  
är förbjudet enligt lagen  
(1960:729) om upphovsrätt till  
litterära och konstnärliga verk.*

*Förbudet gäller varje mång-  
faldigande genom tryckning,  
kopiering, bandinspelning etc.*

## **Räddningstjänst i förändring**

*– ledarskap och metodik för säkerhet och skydd mot olyckor*

Författare: Tommy Rosenberg

Redaktör: Anna-Lena Göransson

Illustrationer: Per Hardestam

Formgivning: Karin Rehman

Tryck: Elanders Skogs Grafiska AB, Malmö

Utgivningsår: 2001

Beställningsnummer: U30-610/01

ISBN: 91-7253-093-6

© 2001 Tommy Rosenberg och Räddningsverket

# Innehåll

## Förord 5

### 1. Räddningstjänst i förändring 9

Olyckor är kostsamma 13

Att arbeta för ett säkrare samhälle 15

*Frågor att fundera kring och diskutera 16*

### 2. Att arbeta för säkerhet och skydd mot olyckor 17

Kvalitet för ökat skydd och säkerhet 17

Att ändra fokus 18

*Att utnyttja kvalitetskriterier i säkerhetsarbetet 20*

Faktabaserade beslut 21 Behovsorientering och målstyrning 21

Ledarskap 21 Delaktighet 21 Kompetens 21 Långsiktighet 21

Processorientering 21 Olycksförhindrande åtgärder 21 Lära av

andra 22 Snabbare reaktioner för förbättringar 22 Samverkan 22

Säkerhet 22

*Skydd mot olyckor 22*

*Frågor att fundera kring och diskutera 23*

### 3. Modell och verktyg för systematisk olycksprevention 25

Den enskilda människans roll och möjligheter i säkerhetsarbetet 26

*Frågor att fundera kring och diskutera 28*

Verksamheter och tjänster 29

*Tjänsteproduktion 29*

*Frågor att fundera kring och diskutera 31*

Kommunens roll och möjligheter i säkerhetsarbetet 31

*Steg 1. Identifiering av den kommunala riskbilden 32*

*Identifiering och analys av riskkällor och*

*skyddsobjekt 33*

*Statistik 34*

*Ishikawa-diagram 35*

*Geografiska informationssystem, GIS 37*

*Steg 2. Inriktningsmål och förbättringsmål 38*

*Benchmarking 39*

*Steg 3. Åtgärder 42*

Verksamhetsanalys 43 Dokumentation 44 Åtgärdsförteckning 46

Kunskapsbank 47 Utvecklande samarbetsformer 47

*Steg 4. Kontroll av åtgärdernas effekter* 49  
*Steg 5. Ständig förbättring* 50  
**Generella slutsatser** 50  
*Frågor att fundera kring och diskutera* 52

#### 4. Ledarskap för förändring 53

##### **Ledarskap i förändring och utveckling – en övergripande modell** 54

*Ledarskap för operativ verksamhet* 56

*Ledarskap för förändringar och skydd mot olyckor* 58

Ett förändrat synsätt 58    Reaktivt kontra proaktivt synsätt –  
konflikter och synergieffekter 60    Hierarki och ojämn

könsfördelning 62    Traditionell hierarki 64    Tala samma språk 64

*Ledarskap för kunskapsutveckling, behovs- och målstyrning* 65

Lära i arbetet 67    Samverkan i team 68    Informationsteknologi 70

Utbildning 71    Rekrytering 71    Expertsystem för lärande och

beslut 72    Kostnads-/nyttostudier 74    Omvärldsanalys 74

Strategier 75

*Ledarskap för livslångt lärande och ständiga förbättringar* 78

Lärande i organisationer 78

*Frågor att fundera kring och diskutera* 79

#### 5. Mot en förändrad räddningstjänst 81

##### **Referenser** 83

## Förord

Risk och riskhantering är begrepp som används inom flera områden. De används av samhällets räddningstjänst, men t.ex. också inom industrin, försäkringsbranschen och miljövårdsarbetet. Förutom Räddningsverket är flera andra myndigheter och organisationer aktiva inom riskhantering såsom Arbetskyddet, Kemikontoret, Naturvårdsverket, Vägverket och Folkhälsoinstitutet.

Räddningsverket började år 1987 att genom studiebesök kartlägga kommunernas arbete med riskhantering. Det visade sig att det fanns ett generellt behov av stöd i kommunernas arbete med att inventera och värdera sina riskbilder. Verket utarbetade därför, år 1989, en handbok för kommunal riskanalys (Rosenberg m.fl. 1989). Handboken består av en informativ del, som behandlar begreppet risk och ger exempel på riskkällor och olyckor av betydelse för kommunernas riskanalyserbete, en metoddel för kommunal identifiering och värdering av olika kommunala riskobjekt samt en del som behandlar nyttan med riskanalyserna i fysisk planering och räddningstjänst m.m.

Den kunskap och de erfarenheter som kommunerna får av riskanalyserbete ska följas upp med olika åtgärder till skydd för människor, miljö och egendom. Erfarenheterna av kommunernas arbete med riskanalys har även legat till grund för en internationell version av ”riskhandboken” (Rosenberg et al 1992). Andra exempel på skrifter om riskhantering av Räddningsverket är *Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Processen* (U 29-545/97) och *Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Riskinventeringen* (U29-546/97).

Stöd till kommunerna i riskanalys var grundläggande för det fortsatta arbetet. Därför var verkets policy att introduktionen av handbokens metodik och exempel skulle vara bred och ambitiös. Tillsammans med Svenska kommunförbundet, Boverket, Överstyrelsen för civilberedskap samt länsstyrelserna inbjöd Räddningsverket kommunala företrädare till landsomfattande länsvisa konferenser i kommunal riskanalys. Totalt genomfördes 25 konferenser under 1990–1991. Sammanlagt deltog omkring 2000 kommunala tjänstemän och politiker.

Med handboken och konferenserna ville Räddningsverket, i *direkt dialog* med kommunala företrädare, såsom politiker och personal från räddningstjänst, miljö- och hälsoskydd samt fysisk planering, ge information om och metodik för riskanalys som på sikt skulle leda till ökad risk- och beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen. Sättet att genom direkt dialog med kommunerna implementera nya idéer, ge stöd och påverka attityder var nytt för kommunerna och för myndigheterna.

Under länskonferenserna kom Räddningsverket i kontakt med företrädare för de flesta kommunala räddningstjänsterna i Sverige samt med flera företrädare för miljö- och hälsoskydd. Trots att de länsvisa konferenserna stöddes av Svenska kommunförbundet och Boverket deltog få politiker och kommunal personal som arbetar med fysisk planering. Att så få politiker deltog bedöms av författaren bero på att riskanalys och olycksförhindrande verksamhet inte har lika hög prioritet som det långsiktiga arbetet med att förbättra vården, skolan och miljön i kommunerna. Detta trots att olyckor innebär otrygghet och negativa konsekvenser inom vården (dödsbränder i äldre boende), i skolan (anlagda bränder) och miljöförstöring (oljeutsläpp i dricksvattentäkt). Kommunens politiker är viktiga beslutsfattare för förändringar och är därför en angelägen grupp att nå vid införande av systematiskt arbete och åtgärder till skydd mot olyckor, bland annat eftersom de ska ange inriktningsmålen och ge resurser för arbetet. Att inte personal från fysisk planering i önskvärd utsträckning deltog i konferenserna bedöms bero på att riskanalys av många kommunala företrädare anses vara ett ansvar för den kommunala räddningstjänsten i första hand. Bidragande orsak var troligen även att Boverkets regler för hälsa och säkerhet i den fysiska planeringen år 1990 inte fått genomslag i kommunerna.

Som ett resultat av konferenserna återkom kommunerna med olika frågor. Bland annat ville de få fler exempel på tillämpning av metodiken i ”riskhandboken.” En exempelsamling utarbetades därför av Räddningsverket (Rosenberg och Strömberg 1992).

Räddningsverket utvärderade kommunernas arbete med riskanalyser (Kylefors 1995). Av 286 kommuner svarade 221 på

en enkät om riskanalysarbetet. En del kommuner svarade att räddningstjänsten deltog i samtliga riskanalysarbeten. I mindre än hälften av kommunerna deltog också andra förvaltningar. Endast en tredjedel av de kommunala räddningstjänsterna redovisade lokal statistik om olyckor. De flesta beaktade konsekvenserna på liv och egendom och två av tre kommuner beaktade konsekvenserna i miljön. Åtgärdsförslag och planerad uppföljning fanns i hälften av kommunerna. Ungefär hälften av kommunerna ansåg sig använda resultaten av riskanalyserna, medan 20% inte ansåg sig använda materialet. 30% svarade inte på frågan. Det sätt på vilket Räddningsverket och andra myndigheter genomförde implementering av riskhandboken och dialogerna med företrädare för kommunpolitiker och tjänstemän m.fl. får anses vara framgångsrikt, mot ovanstående resultat av kommunernas arbete. Ett problem som uppstod och som alltför lite analyserats var dock Räddningsverkets svårigheter att svara på kommunernas frågor och att ge dem stöd i det fortsatta riskhanteringsarbetet. En fråga som de kommuner som genomfört sin riskinventering ansåg angelägen var vad nästa steg efter kommunernas riskanalyser skulle inriktas på och hur detta arbete skulle kunna genomföras.

Arbetet med kommunal riskhantering och riskhandboken sedan mitten av 1980-talet gav förståelse för behovet av kommunal riskanalys som grund för arbetet för säkerhet och skydd mot olyckor. *I den här boken pläderas för att den kommunala räddningstjänsten tillsammans med politiker och andra kommunala förvaltningar i framtiden i allt större utsträckning ska arbeta för att förhindra att olyckor uppstår och systematiskt öka skyddet för liv, miljö och egendom.* Andra erfarenheter som återspeglas i innehållet kommer från nationellt och internationellt arbete med kvalitetsutveckling och riskhantering. Författarens avhandlingsarbete om systematisk olycksprevention i samverkan med ledning och personal för räddningstjänsten i Eskilstuna och Oxelösund har också gett viktiga insikter och erfarenheter, till exempel om vikten av ledarskap för förändringar och eldsjälarnas betydelse för utveckling av nya arbetssätt. Det pågående projektet *Säkrare kommun – genom målstyrd tjänsteutveckling (MÅSTE)* ger aktuell kunskap och erfarenheter från den kommunala arenan.

*Räddningstjänst i förändring* riktar sig framförallt till den kommunala räddningstjänsten och syftar till att ge impulser för förnyelse. Också politiker och företrädare för olika kommunala förvaltningar såsom fysisk planering, miljö- och hälsoskydd och säkerhetssamordnare kan ha behållning av skriften. Även forskare kan ha viss nytta av den eftersom den återspeglar utvecklingen inom riskhantering i Sverige ur ett räddningstjänstperspektiv under de senaste 15 åren.

Den som vill få en snabb överblick av problemställning och inriktning kan med fördel läsa kapitel 1 och 2. Skriften är ett diskussionsunderlag och inte en "kokbok" att följa slaviskt. Varje kapitel avslutas med frågor som syftar till att ge läsaren möjlighet till egna reflexioner om hur arbetet för säkerhet och skydd mot olyckor kan läggas upp i olika steg. Här ges exempel på viktiga verktyg för detta arbete.

Boken tillägnas de eldsjälare som trots motstånd mot förändringar och ofta genom personliga uppoffringar bryter ny mark för vår gemensamma trygghet och säkerhet. Synpunkterna är författarens egna och behöver inte nödvändigtvis delas av andra.

Karlstad i juni 2001  
Tommy Rosenberg



## KAPITEL 1

# Räddningstjänst i förändring

Behovet av trygghet, säkerhet och skydd har djupa rötter i människans liv och kan spåras långt tillbaka i vår historia. När människan blev bofast växte behovet av gemensam säkerhet och tog social form. Så framstår ansvaret för säkerhet tydligt i en mycket gammal lagtext<sup>1</sup> från Babylon: ”Om en byggmästare bygger ett hus och inte gör konstruktionen stark och säker, och huset vilket han byggt rasar samman och dödar ägaren av huset, ska denna byggmästare dödas. Om raset orsakar dödsfall av sonen till ägaren av huset ska sonen till byggmästaren dödas.”

I Sveriges tidigaste landskapslagar från 1100–1200-talen framgår behovet av skydd mot bygdebrand och skogsbrand. Ansvaret, för att på ett säkert sätt hantera eld, åvilade då den enskilde: ”Sin eld skall var man svara för.” Av hälsingelagen framgår att dödsstraff kunde utdömas för mordbrand. Också behovet av förebyggande och skydd mot vådaeld framgår i de tidigaste landskapslagarna: ”Vid kvällsringning skall ljus släckas och vakthållning hållas” står det i Bjärköarätten.

Under 1800-talets senare hälft blev Sverige allt mer industrialiserat. Antalet invånare ökade och infrastrukturen utvecklades i takt med behovet av transporter av olika slag. Stadsbränderna under andra hälften av 1800-talet (till exempel i Karlstad, Sundsvall och Umeå) innebar stort mänskligt lidande och förlust av stora ekonomiska värden. Kraven på kunskaper och teknisk utveckling av brandbekämpningen skärptes. År 1874 fick Sverige den första, för hela riket, gemensamma brandstadgan. Den innehöll riktlinjer för lokala brandordningar, bestämmelser om sotning, brandvakter, brandstyrka, brandsyn m.m.



*Vid kvällsringningen  
skall ljus släckas.*

1. Lagtext från Hammurabis, den sjätte härskaren i Babylon, fritt översatt av Petroski (1992).



*Brandutryckning  
med hästar.*

I 1944 års lagstiftning ställdes ökade krav på kommunerna för åtgärder för förebyggande och släckning av brand. Samhällsutvecklingen medförde att olycksriskerna förändrades. Fastän brandkårerna före 1974, enligt lag, inte hade någon annan primär uppgift än att förebygga och ingripa vid brand ställde samhällets utveckling även andra krav på ingripanden från brandkårernas sida, till exempel vid trafikolyckor, olyckor vid transporter med farligt gods, utsläpp av kemikalier i luft och vatten. I 1974 års brandlagstiftning framgår begreppet räddningstjänst för första gången. Det innebar ett utvidgat ansvar för räddningstjänsten att ingripa också vid andra olyckstyper än bränder.

Historisk utveckling

Nuvarande trend

*Figur 1. Den enskildes ansvar för egen och andras säkerhet har successivt övertagits av samhället och centrala myndigheter, en trend som nu går åt motsatt håll (pilen till höger).*

Först den enskilde  
 Sedan även grannarna  
 Därefter byäldste (senare kommunstyrelsen)  
 Vidare stadsstyrelsen  
 Tinget och senare den regionala myndigheten  
 Kungen, riksdagen och regeringen  
 samt centrala myndigheter

Den nya terminologin med räddningstjänst istället för brandkår har ännu inte slagit igenom i hela Sverige. Fortfarande finns begreppet brandkår kvar i flera kommuner. År 1987 ersattes den gamla brandlagstiftningen med räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen.

Figuren nederst på sidan 10 visar hur den enskildes ansvar för sin egen och andras säkerhet successivt övertagits av samhället och centrala myndigheter, men att trenden nu går åt motsatta hållet.

Resultaten av den historiska utvecklingen framgår bland annat i betänkandet *Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor*, SOU 1989:86: ”Samhällets insatser mot allvarliga olyckor består av en rad åtgärder som kommunen, länsstyrelsen och centrala myndigheter vidtar”. Den enskilde har, i lagens mening och i praktiken, inte setts som någon samhällsresurs, utom vid skogsbrand då den enskilde och militären ofta engageras som stöd till de kommunala insatserna. Men ansvaret för säkerhet och skydd har debatterats under de senaste årtiondena. Det finns numera en trend att engagera kommunala politiker och förvaltningar för att stödja den enskilda människans egen förmåga till ökad säkerhet och skydd (trendpilen till höger i figur 1). I regeringens proposition 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar i fred, bedömer regeringen att beredskapsåtgärderna bl.a. bör inrikta sig på att förbättra samhällets grundläggande stabilitet och flexibilitet. Regeringen pekar på att en väg för att åstadkomma detta är att förbättra den enskilda människans förmåga att agera på rätt sätt vid olyckor, katastrofer och störningar i viktiga infrastruktursystem. Regeringen konstaterar att konsekvenserna av en olycka till stor del beror av hur en människa handlar då en olycka hotar att inträffa eller har inträffat. Därför är det viktigt, menar regeringen, att alla människor har god kunskap om och färdigheter i livräddning, andningshjälp, annan första hjälp samt enklare brandsläckning. Varje människa bör också veta hur man skall klara sig vid långvariga avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjning. Det är också viktigt att människor genom ökade kunskaper ges möjlighet att agera så att olyckor kan förhindras. Räddningstjänsten har en viktig uppgift i detta sammanhang. Genom en välriktad och väl genomförd informationsverksamhet, kan

*Varje människa bör ha kunskap och färdighet i livräddning, andningshjälp, annan första hjälp, enklare brandsläckning och veta hur man klarar ett avbrott i el-, vatten- och värmeförsörjningen.*



*Modern räddningstjänst vid trafikolycka.*

*Genom effektiv och välriktad information kan räddningstjänsten bidra till att öka den enskildes säkerhetstänkande.*

räddningstjänsten bidra till att den enskildes säkerhetstänkande ökar i stor utsträckning.

Den kommunala räddningstjänsten, har djupa rötter i den skadebegränsande verksamheten som kräver snabba och effektiva insatser i samband med olyckor. Denna verksamhet har haft och har stor betydelse för säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom. Men räddningstjänstens arbete påverkas naturligtvis av samhällets utveckling och nya krav ställs på räddningstjänsten allteftersom nya riskkällor införs i samhället. Också samhällets övergång från central styrning mot större ansvar för den lokala nivån och den enskilda människan, liksom satsningen på miljöskydd, utvecklad olycksförhindrande verksamhet och intern kontroll, ställer krav på förändring av räddningstjänsten och dess ledarskap. Räddningstjänsten står med andra ord inför stora förändringar som kräver både nytänkande och en ny form av handlingsberedskap. Det räcker inte att reagera på olyckor först när de inträffat.

Vår värld förändras i ett ständigt växelspel mellan ny kunskap, ny teknik och nya produkter, som i sin tur förändrar vårt sätt att tänka och agera. Så nås vi till exempel numera snabbt av global mediainformation om olika levnadsförhållanden, kulturer, skador på miljön, svält, krig och andra olyckor. Medias

förmåga att visa bilder på olyckor och deras konsekvenser leder tankarna till behovet av snabb hjälp. Bilder som påvisar vikten av ett olycksförhindrande arbete, eller effekter av ett sådant arbete, visas sällan. Olyckor tenderar därför att uppfattas som ofrånkomliga och ”naturliga” av många människor. Olyckor förväntas inträffa, och ses i många fall som ett ofrånkomligt resultat av samhällsutvecklingen och vårt sätt att leva. Olyckor anses vara det pris vi får betala för att utvecklingen ska gå framåt och välfärden öka. Den enskilda människan tycks ha ett behov av säkerhet, men också fallenhet för frivillig risktagning, vilket för hela samhället betyder en balansgång mellan frihet och restriktioner.

## Olyckor är kostsamma

Olyckor innebär stora problem för samhället. Drygt 2400 människor omkommer årligen och omkring 130000 söker vård på grund av olyckor i Sverige. Det är emellertid svårt att fastställa den sammanlagda kostnaden för olyckornas konsekvenser. I *Ett samlat handlingsprogram för ett säkrare samhälle*

Tabell 1. Antal olyckor med dödsfall i Sverige under 1995. (Källa: Anders Åberg i 'Räddningsverket 1998'.)

	Skadetyyp	Andel % (alla)	Alla	Äldre än 64
	Fall	44,6	1 081	953
	Missöden vid kirurgi och medicinsk behandling	0,4	10	7
	Fordon	24,9	603	169
	Ogynnsamma effekter av läkemedel	0,1	2	1
	Resttillstånd av olycksfallsskador	3,1	74	59
	Förgiftningar	5,2	126	30
	Drunkning, kvävning, främmande kropp	9,7	236	113
	Natur och miljö	2,2	53	33
	Öppen eld	2,9	71	30
	Andra olyckor	6,9	166	100
	Summa	100,0	2 422	1 495

*Äldre människors  
säkerhet måste  
förbättras.*



(Räddningsverket 1998) bedöms kostnaderna uppgå till minst 30 miljarder kronor per år. Därtill kommer allt mänskligt lidande och långsiktiga effekter på miljön samt kostnader för vidtagna åtgärder för att förhindra olyckor. Den verkliga kostnaden kan möjligen ligga mellan 30 och 60 miljarder kronor per år bara i vårt land.

Antalet olyckor, liksom deras konsekvenser i döda och skadade människor, skador på egendom eller i miljön, varierar över åren. Tabell 1 ger exempel på olika dödsolyckor och skadetyper. Här framgår bland annat att över 60% av dödsolyckorna i Sverige 1995 drabbade människor över 64 år. Därför behövs en ökad satsning för att förhindra olyckor hos äldre. Det är till exempel nödvändigt att jobba för att förebygga fallolyckor.

Folkhälsoinstitutet (1996) har gjort en fördelning av olyckor på olika skademiljöer vilken visar att de allvarligaste skade-

*Tabell 2. Fördelning av  
olyckor på skademiljöer.  
(Källa: Folkhälso-  
institutet 1996.)*

<b>Skademiljö</b>	<b>Andel %</b>
Transport	13-20
Bostad	30-35
Produktion, handel	10-15
Skola, offentliga lokaler	10
Idrott, sport	15-20
Annat	5-15

miljöerna är bostaden, transporter av olika slag och idrott och sport (tabell 2). Läser vi ihop tabell 1 och 2 kan vi dra slutsatsen att det är äldre människor som löper den största olycksrisken och att det främst är i hemmiljön som de skadas. För räddningstjänststens del innebär detta att ett utvecklat arbete för att förhindra olyckor bör riktas mot händelser i vardagslivet, i hemmen och särskilt mot ökad säkerhet för äldre människor.

## Att arbeta för ett säkrare samhälle

I Sverige och i olika delar av världen byggs för närvarande nätverk med kommuner som arbetar för att öka tryggheten och säkerheten i samhället. I nätverken utbyts kunskaper, praktiska erfarenheter och forskningsresultat. I Sverige finns för närvarande 14 kommuner som av nationella skadeprogrammet vid Folkhälsoinstitutet och WHO utsetts till så kallade Säkra och trygga kommuner.

Våra värderingar påverkar våra beslut och handlingar. Den räddningstjänst som vill vara effektiv i sitt arbete för ett säkrare samhälle måste därför på ett medvetet plan ifrågasätta egna attityder och förhållningssätt till olyckor. Det är också viktigt att ta del av nya forskningsrön. Det finns till exempel forskningsrön som visar att begränsade, jippliknande, kampanjer inte ger någon bestående positiv påverkan på vår riskbild. Engångshändelser förmår inte förändra attityder, normer och vanor, men återkommande impulser kan ge resultat. Det är emellertid mycket viktigt att göra ordentliga uppföljningar av de olika insatserna, om vi ska kunna veta vilka resultat de ger.

*Riskhantering  
bör fokuseras på  
olycksförhindrande  
verksamhet.*

I samhället finns flera beslutsnivåer, med flera olika aktörer på varje nivå. Det är därför svårt att få en helhetsbild. Intressekonflikter förekommer mellan de olika aktörerna. Ett exempel kan vara när räddningstjänsten behöver öva insatser med brinnande bilar, medan kommunens miljökontor endast ser till de negativa miljöaspekterna i en sådan övningsverksamhet. Ett annat exempel är de stängsel och barriärer på vägarna som syftar till att minska antalet allvarliga olyckor, men som samtidigt utgör ett hinder för räddningstjänstens utryckande verksamhet. Samhällets riskhantering för olyckor behöver samordnas och inriktas mot gemensamma nationella mål. Det

*Samhällets riskhantering för olyckor behöver samordnas och inriktas mot gemensamma nationella mål.*

yttersta önskvärda tillståndet är ett samhälle utan olyckor. Eftersom samhället ständigt förändras, ändras också förutsättningarna för att uppnå denna vision. Det innebär att arbetet för säkerhet och skydd aldrig tar slut.

Som framgår av tabell 1 och 2 ovan visar antalet olyckor och konsekvenserna därav att nuvarande strategi inte räcker till för att trygga den del av livskvaliteten som gäller människors hälsa och säkerhet. För att åstadkomma ett säkrare samhälle behövs ett förändrat synsätt i samhällets arbete med säkerhet och skydd. Istället för att fokusera åtgärderna på symptomen – olyckorna – bör riskhantering i framtiden fokuseras på olycksförhindrande verksamhet.

Olycksprevention omfattar beslut, planering och åtgärder i syfte att förhindra att olyckor uppstår. Olycksprevention skiljer sig således från de åtgärder som görs i förväg för att skydda människor, miljö och egendom och åtgärder för att begränsa olyckornas konsekvenser.



*Frågor att fundera kring och diskutera*

- Hur bedrivs riskanalysarbete i din kommun/på din arbetsplats?
- Hur hålls din kommuns riskbild aktuell?
- Vilka olyckstyper förekommer på ditt jobb och i din kommun och vilka är de mest frekventa?
- Vilka tror du är de viktigaste orsakerna till att olyckor och skador uppkommer?
- Finns det statistik på orsaker till olyckor i din kommun?
- Vem/vilka har eller borde ha ansvar för att förhindra skador och olyckor, till exempel för att minska antalet döda på grund av fallolyckor?
- Vilka förhållanden är särskilt viktiga för att vidmakthålla säkerhet och trygghet, enligt din mening?
- Vad kan den enskilde själv göra för att öka säkerheten i sitt hem eller på sin arbetsplats för att uppmärksamma olycksrisker och förhindra olyckor?
- Vilka goda exempel känner du till som inneburit att riskbilden för liv, miljö eller egendom på ett tydligt sätt förbättrats?



# Att arbeta för säkerhet och skydd mot olyckor

*I detta kapitel beskrivs kvalitetsutveckling och begreppen säkerhet och skydd mot olyckor till stöd för räddningstjänstens vidgade roll och utveckling. Kapitlet är en sammansmältning av kvalitets- och säkerhetstänkande.*

## Kvalitet för ökat skydd och säkerhet

Kvalitetsstyrning bygger på att verksamheter och tjänster planeras, skapas och utvecklas utifrån identifierade kundbehov och att arbetet utvärderas noga med hjälp av vedertagna kvalitativa och kvantitativa mätmetoder. Viktigt är också att de vunna erfarenheterna tas till vara för kontinuerliga förbättringar. Nedan beskrivs ett kvalitetsarbete som syftar till ökat skydd och säkerhet. Inriktningen är att kvalitet och säkerhet ska planeras in i verksamheter och tjänster redan från början och inte kontrolleras in i efterhand.

Kvaliteten i en verksamhet beror av hur helheten fungerar. Verksamheten kan ses som en kedja där varje länk är lika viktig och helheten aldrig kan bli starkare än den svagaste länken. Kvalitetsutveckling innebär att förbättra och utveckla processer. Bestående förbättringar kan endast åstadkommas genom en samlad och systematisk satsning från alla inblandade parter. Varje tillfälle till förbättring ska tas tillvara. En viktig utgångspunkt är att det är bättre och mindre kostsamt att så tidigt som möjligt förebygga fel i processen/verksamheten än att ställa till rätta i efterhand.

*Varje tillfälle till förbättring ska tas tillvara.*

Utöver ledning, beslut, verksamhet, tjänster och adminis-

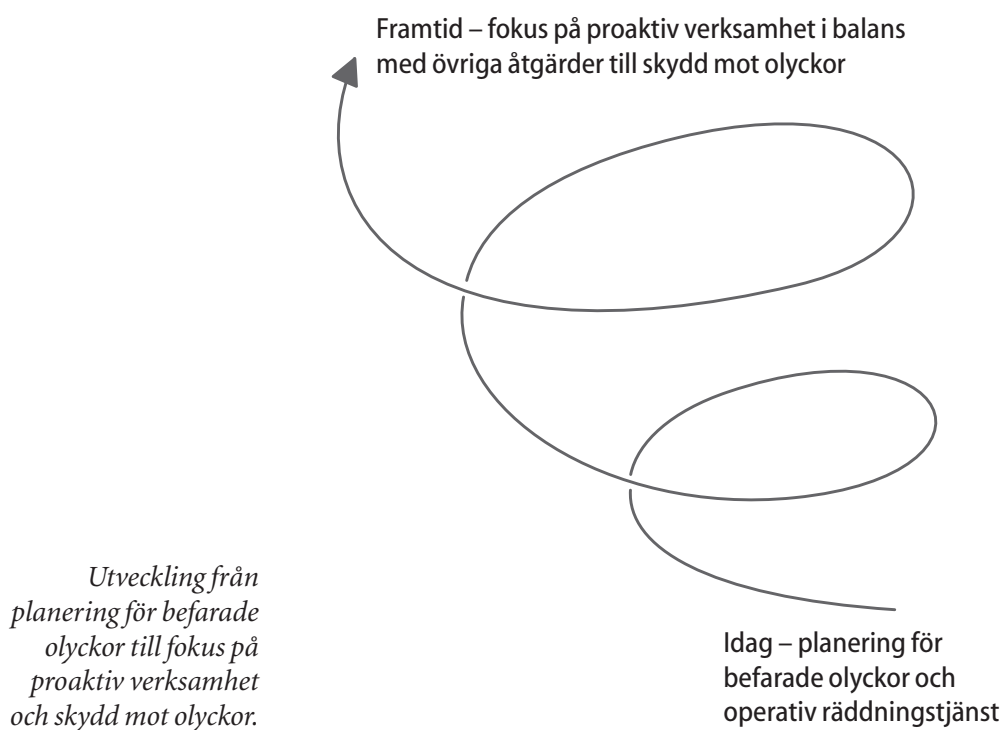
trativa rutiner innefattar kvalitet även människan i systemen. Utbildning av samtliga inblandade, från kommunledning och tjänstemän, till ansvariga och personal inom olika verksamheter, liksom av den enskilda människan, blir därmed något mycket viktigt och bör ses som en investering för framtiden, inte som en kostnad. Att praktisera kvalitetskontroll inom vårt område är att utveckla den design, verksamhet, transport, lagring, service etc. som är säkrast och mest miljövänlig, mest ekonomisk och resurssnål och mest användbar utifrån väl identifierade behov.

Arbetet med att förbättra kvalitet för säkerhet och skydd mot olyckor är ett arbete utan slut, liksom allt annat kvalitetsarbete. Det ideala förhållandet för kvalitetskontroll är när slutkontroll och inspektion inte längre behövs. Förbättring av verksamheter, service, och åtgärder för ökad säkerhet och skydd ingår då istället som en naturlig del i det egna dagliga arbetet.

Livskvalitet innebär ett meningsfullt liv för individen. Olyckor påverkar livskvaliteten negativt eftersom de innebär oro och kan orsaka stora mänskliga lidanden. Behov av trygghet och säkerhet varierar hos olika individer, från tid till annan och från kultur till kultur. För att förbättra skydd och säkerhet finns det ingen annan väg att gå än att bryta gamla mönster och synsätt och ersätta dessa med ett nytt tänkande. Istället för att fråga vilken risk vi vill acceptera, måste vi finna svar på frågor som: Vilket samhälle motsvarar bäst människans grundläggande behov och krav på säkerhet och skydd samt en god miljö? Hur ska ett sådant samhälle byggas och vidmakthållas? Vilka mål ska sättas upp för de första stegen av förbättringar?

## Att ändra fokus

Det är svårt att ändra attityder och vanor. Att ändra fokus hos räddningstjänsten från ett i huvudsak operativt tänkande till ett mer olycksförhindrande tankesätt tar tid. Även om många människor är riskmedvetna har de olika förutsättningar för att agera säkert i olika situationer. De flesta av oss blir mycket förvirrade när en svår olycka inträffar och har svårt att utan utbildning och erfarenhet vidta de rätta åtgärderna i en sådan situation.



Det görs olika försök att komma till rätta med problemen med olyckor. Vägverkets vision om noll döda i trafiken är ett aktuellt exempel. Det är svårt att få genomslag av en sådan vision i samhället. En anledning kan vara att det är just Vägverkets vision som inte alla trafikanter har varit med om att bestämma. De kanske inte ens anser att visionen gäller dem och deras beteende i trafiken. Det är således en stor utmaning att utveckla det olycksförhindrande arbetet och att skapa delaktighet i det arbetet hos människor som är vana vid att ”samhället” har ansvaret och fattar beslut åt dem.

Kontinuerlig förbättring av åtgärder till skydd mot olyckor behövs för att utvecklingen ska kunna föras framåt. Säkerhet och skydd ska ses som en integrerad del av vardagen. Säkerhet och skydd måste således integreras på ett naturligt sätt i ledarskap, i verksamheter och i samhällsutvecklingen. Den grundläggande inställningen hos var och en som arbetar inom räddningstjänstområdet och andra samhällsområden ska vara att säkerhet och trygghet för människor, miljö och egendom ska bli det naturliga tillståndet, inte olyckor.

Inställning vid reaktiv verksamhet	Inställning vid proaktiv verksamhet
Olyckor ses som oundvikliga	Olyckor ska förhindras
Acceptabel eller tolerabel risknivå tillämpas	Nollvision/förbättringsmål
Statistik förs i huvudsak över antalet olyckor och deras konsekvenser	Statistik används för att belysa problemområden och inkluderar grundläggande orsaker och effekter av åtgärder till skydd mot olyckor
Försäkringar kompenserar endast dödsfall, skador och förlorade värden	Försäkringar stimulerar säkerhet
Ansvaret för skydd och säkerhet är inte klarlagt	Varje aktör har ett definierat ansvar för säkerhet och skydd
Endast operativ räddningstjänst övas	Utbildning/övning är behovsbaserad och omfattar hela konceptet "säkerhet och skydd mot olyckor"
Lagstiftning redovisar krav på ansvar och åtgärder för reaktivt arbete	Lagstiftning betonar olycksförebyggande verksamhet

Figur 2. Skillnader i inriktning vid reaktiv respektive proaktiv verksamhet.

### *I räddningstjänstens arbete behövs både proaktiva och reaktiva åtgärder.*

Det är viktigt att räddningstjänstens arbete stöds av övrig kommunal verksamhet. *Proaktiv verksamhet* innebär bland annat att säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom beaktas redan i planer och beslut om nya verksamheter och tjänster. Skillnaderna i inriktning och åtgärder beroende på om fokus är på reaktiv verksamhet eller på proaktiv verksamhet framgår av ovanstående figur som tydliggör skillnader mellan och effekter av olika tänkesätt för framtida vägval. I räddningstjänstens praktiska arbete behövs naturligtvis såväl proaktiva som reaktiva åtgärder. Problemet idag är att fokus på reaktiva åtgärder är så starkt att det skymmer insikten om att ett annat mer hållbart synsätt är viktigare, nämligen vår förmåga att förhindra olyckor.

### *Att utnyttja kvalitetskriterier i säkerhetsarbetet*

Ett systematiskt förbättringsarbete för säkerhet och skydd mot olyckor bör bygga på följande *grundläggande värderingar* som är en modifiering av de kriterier som satts upp av Institutet för kvalitetsutveckling, SIQ (1999):

<b>Faktabaserade beslut</b>	Beslut måste bygga på väl identifierade och tillförlitliga fakta om problem och behov. Varje aktör måste inom sitt område få möjlighet att identifiera och analysera fakta av betydelse för förbättringar.
<b>Behovsorientering och målstyrning</b>	Ett hållbart målstyrt arbete för ökad säkerhet och skydd mot olyckor utgår från väl identifierade problem och kundbehov och från att åtgärderna genomförs kostnadseffektivt och genom delaktighet hos alla aktörer.
<b>Ledarskap</b>	För att skapa en kultur med förbättringsmål med kundens behov i centrum krävs aktivt och konsekvent engagemang från ledningen vars främsta uppgift är att sätta mål och fördela resurser och ge förutsättningar för alla medarbetare i förbättringsarbetet.
<b>Delaktighet</b>	Varje aktör ska engageras och bli delaktig i såväl formulering av mål som i arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor. Varje aktör har ett ansvar som inte kan delegeras.
<b>Kompetens</b>	Kompetens är grunden för framgång. Ledningens, medarbetarnas och andra viktiga aktörers kompetens måste utvecklas på ett sätt som stärker individen och verksamheten.
<b>Långsiktighet</b>	Åtgärder måste bedömas och vidtas med tanke på en hållbar utveckling med långsiktiga mål, inte kortsiktiga vinster. Det räcker inte med att enbart uppfylla lagkrav. Verksamheterna måste bedrivas som ett ständigt förbättringsarbete.
<b>Processorientering</b>	Förbättringar sker genom analys av processer/funktioner/verksamheter. Arbetet ska ses som en kontinuerlig förbättringsprocess med tydlig fördelning av ansvar och befogenheter.
<b>Olycksförhindrande åtgärder</b>	Det lönar sig att arbeta med proaktiv riskhantering. Säkerhet och skydd ska beaktas redan i planer, beslut och design av verksamheter och tjänster.

- Lära av andra** För att utvecklas och minska hemmablindhet behövs kontinuerliga studier av andra betydelsefulla och effektiva funktioner/verksamheter/organisationers eller personers verksamhet och åtgärder.
- Snabbare reaktioner för förbättringar** I alla verksamheter är snabba reaktioner för förbättringar av avgörande betydelse. Detta gäller inom såväl utveckling som förbättring av produkter och tjänster.
- Samverkan** Samverkan är viktigt inom alla områden för säkerhet och skydd mot olyckor. Denna samverkan ska omfatta alla nivåer i samhället från den enskilda människan till samhället i stort.
- Säkerhet** Begreppet säkerhet används ofta som motsats till begreppen olycka och risk. Med säkerhet menas ett eftersträvansvärt positivt tillstånd för livskvalitet och samhällets välfärd. I faktaalitteraturen definieras säkerhet som frånvaro av processavvikelser, riskkällor och situationer som kan leda till dödsfall eller skador på människor, miljö och egendom.

### *Skydd mot olyckor*

I begreppet *Skydd mot olyckor* ingår enligt *Räddningstjänsten i Sverige - Rädda och Skydda*, SOU (1998:59) följande delar:

- Förhindra olyckor – *Åtgärder för att minska sannolikheten för en olycka (Skede 1).*
- Vidta skadebegränsande åtgärder i förväg – *Att i förväg vidta åtgärder för att begränsa skador på liv, miljö och egendom (Skede 2).*
- Förbereda räddningsinsatser – *Att i förväg förbereda för effektiva räddningsinsatser vid en olycka (Skede 3).*
- Genomföra räddningsinsatser – *Att vid en olycka kunna genomföra räddningsinsatser för liv, miljö och egendom (Skede 4).*
- Återställning – *Att efter en olycka kunna ta hand om och rehabilitera människor, återställa miljö och att återställa viktiga verksamheter (Skede 5).*

I denna bok fokuseras och utvecklas som tidigare nämnts det första skedet, nämligen att förhindra olyckor. Detta skede delas här in i två delar; proaktiv verksamhet och preventiv verksamhet. Med *proaktiv verksamhet* menas att säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom ska beaktas redan från början i planer och beslut samt vid design av ny verksamhet, nya objekt och tjänster. *Preventiv verksamhet* gäller förbättring av alla befintliga verksamheter, objekt och tjänster. Detta innebär att säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom ska beaktas i pågående verksamheter och vid förändring av dessa, som om- eller tillbyggnad av objekt eller förändring av befintliga tjänster.



### *Frågor att fundera kring och diskutera*

- Hur är ditt eget säkerhetsmedvetande och beteende i trafiken, i hemmet, på arbetet?
- Vilket fokus har din kommun/arbetsplats på arbetet med skydd mot olyckor?
- Vilka mål för säkerhet och skydd finns i din kommun/på din arbetsplats?
- Har du exempel på att arbetet med kvalitet och säkerhet lönar sig?
- Vilken är din grundläggande inställning när det gäller att arbeta för att förhindra olyckor istället för att fokusera på deras konsekvenser?



*Farten dödar!*



# Modell och verktyg för systematisk olycksprevention

*Den modell för skydd mot olyckor, i synnerhet för systematisk olycksprevention, som presenteras här baseras på kvalitetsstyrning. Med kvalitetsstyrning menas att man hela tiden söker finna orsaker till problem, i detta fall olyckor, för att eliminera dem. Identifiering av viktiga problemområden och olyckornas orsaker ger det inledande och grundläggande underlag som behövs för att inrikta effektiva åtgärder för förbättringar. Men det räcker inte bara med att vidta åtgärder. Deras resultat måste följas upp och förbättringsåtgärder vidtas. Utmaningen för framtiden ligger i att hela tiden vidmakthålla intresset för förändringar och gå vidare med förbättringar på ett systematiskt sätt.*

Den modell för systematisk olycksförhindrande verksamhet och skydd mot olyckor i stort som används nedan baseras på Demings (1988) principer för förbättringar. Den innehåller stegen: *planera – genomföra – kontrollera – förbättra* verksamheter och funktioner. Modellen kan tillämpas på olika nivåer; alltifrån den enskilde, till olika verksamheter/processer på kommunal nivå, till samhällets arbete för säkerhet och skydd.

En stor del av arbetet med riskanalys och åtgärder för att förbättra riskbilden sker utifrån ett uppifrån-och-ned-perspektiv genom myndighetsutövning och organisationer som arbetar var för sig. *Här föreslås istället ett nedifrån-och-upp-perspektiv med utgångspunkt i den enskilda människans och verksamhetens behov.*

Säkerhet är ofta ett kontrollproblem. Det är idag svårt att få

*Åtgärder för att förbättra riskbilden bör utgå från väldefinierade problem och behov.*

en helhetsbild av arbetet med säkerhet och skydd, framförallt beträffande åtgärdernas effekter. Det gäller att få kunskap om problemens innersta kärna. Man måste vara medveten om att attityder och känslor hos människor kan påverka problemlösningen, men också huruvida man blir tillfredsställd med lösningen eller ej. Ofta står vi inför flera problem som ska lösas samtidigt. Vilken olyckstyp i tabell 1 (sid. 13) är mest angelägen att förhindra? Är det t.ex. viktigt att enbart fokusera arbetet med att förhindra bränder eller ska räddningstjänsten (kommunen) också medverka till att antalet fallolyckor minskar?

För samhällets strategi och åtgärder behövs en gemensam syn på problemen med olyckor. Det krävs samverkan mellan olika aktörer för att skapa trygghet och säkerhet för människor, miljö och egendom. Nedan utvecklas och förklaras modellen för planering och åtgärder till skydd mot olyckor, dess tillämpning och verktyg utifrån nivåerna; den enskilda människan, verksamhetsnivån samt den kommunala nivån. De tre nivåerna ska knytas samman i det praktiska förbättringsarbetet i så stor utsträckning som möjligt. Nedifrån-och-upp perspektivet tillämpas för alla tre nivåerna med början i den enskilda människans roll, behov och möjligheter till skydd mot olyckor.

## Den enskilda människans roll och möjligheter i säkerhetsarbetet

I det följande skisseras den enskilda människans roll och möjligheter till förbättringar av säkerhet och skydd. Utgångspunkten här, att olyckor i första hand ska förhindras, ställer i grunden stora krav på förändrade attityder och beteende hos alla människor. Detta innebär stora problem. Den kommunala räddningstjänsten ses ofta av allmänheten, och också ofta av sig själv, som en garanti för effektiv hjälp vid en olycka. Därigenom avtrubbas den enskilde i sitt ansvar för sin egen och andras säkerhet. Samtidigt ges den enskilde för liten uppmärksamhet i säkerhets- och skyddsarbetet.<sup>2</sup>

Olika individer har olika förutsättningar för, och behov av, säkerhet och skydd. Inte bara hoten utan också sårbarhets-

*Vardags säkerhet bör ges stor uppmärksamhet i uppbyggnaden av ett kommunalt handlingsprogram.*

2. Detta synsätt stöds av flera andra forskare. Se till exempel Enander och Johansson (1999).

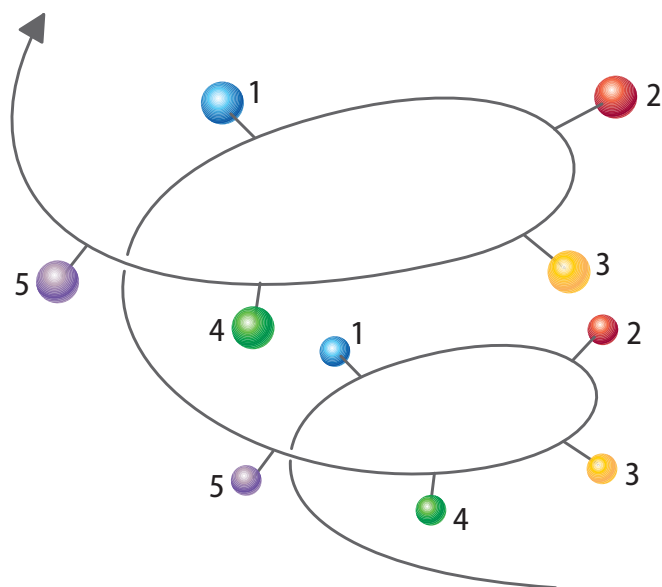
aspekterna är viktiga att beakta. Äldre, handikappade och barn har olika behov och möjligheter till självskydd och säkerhet.

Det är viktigt att se till risker och behov av skydd i såväl tätbebyggda områden som i glesbygden. Människor lever i olika riskmiljöer i centralorter, städer och i glesbygd och har specifika behov och möjligheter att klara svårigheter. Människor i staden kan vara särskilt utsatta och i behov av förstärkt skydd liksom människor i glesbygd, men skyddet kanske måste utformas på olika sätt.

För särskilt utsatta grupper och områden har samhället ett särskilt säkerhetsansvar. Vardagssäkerhet bör ges stor uppmärksamhet i uppbyggnaden av ett kommunalt handlingsprogram. Det tar som tidigare nämnts lång tid att ändra attityder och beteende till förmån för olycksförhindrande åtgärder. Möjligheter och hinder för detta har redovisats av bland andra Enander och Johansson (1999). De menar att det är ett långsiktigt mål att påverka människors sätt att förhålla sig till risker och olyckor. Åtgärder för att uppnå målet bör baseras på realistiska bedömningar av vad som är möjligt, önskvärt och effektivt. Den enskilda människans förmåga att själv upptäcka och

Figur 3. Modell för arbetet med systematisk förbättring av säkerhet och skydd för den enskilda människan.

- Steg 1. Risk-  
uppfattning  
Attityd/beteende
- Steg 2. Behov:  
egna och andras
- Steg 3. Åtgärder till  
skydd mot olyckor
- Steg 4. Resultat
- Steg 5. Förbättringar



*Det krävs samverkan mellan olika aktörer för att skapa trygghet och säkerhet för människor, miljö och egendom.*

*Det krävs en aktiv dialog mellan räddningstjänsten och den enskilda människan.*



beakta riskkällor i sin egen miljö är en viktig utgångspunkt för egna initiativ och mottaglighet för råd från andra. Detta sammanfattas i figur 3 där den enskilda människan står i centrum för säkerhetsarbetet.

Människors förhållningssätt och attityder till olyckor tycks inbäddade i deras livsstil och kultur. Synen på olyckor och vad man kan och bör göra åt dem är också nära länkad till vårt förhållningssätt till andra människor, till naturen och till teknikutvecklingen. Det är därför viktigt att klarlägga sådana faktorer och hur de i sin tur kan tänkas påverka val av inriktning av åtgärder. Om den enskilda människans förmåga att själv eller tillsammans med andra identifiera sin riskbild och bedöma sitt säkerhetstillstånd kan stimuleras och övas upp, kan hon också själv vidta effektiva förbättringar. Det är emellertid svårt för den enskilde idag att utifrån sitt behov efterfråga effektiva säkerhetshöjande åtgärder. I många fall behöver människor hjälp med att klargöra sina behov av säkerhet och skydd. Den som inte är medveten om sin egen riskbild, och inte heller vet vilka möjligheter som finns till förbättrande säkerhetsåtgärder, behöver stöd. Därför måste en mer aktiv dialog komma till stånd mellan dem som ska ge stöd och hjälp, och deras kunder; mellan räddningstjänsten och den enskilda människan. Stödet måste naturligtvis anpassas efter de olika mottagarnas förutsättningar och behov.

### *Frågor att fundera kring och diskutera*

- Hur beaktas den enskilda människans särskilda behov i det olycksförhindrande arbetet i din kommun?
- Vilken speciell hänsyn tas i säkerhetsarbetet till särskilt utsatta grupper som förståndshandikappade, rörelsehindrade med flera?
- Vilka krav ställs på den enskilda människan vid övergång till ett proaktivt synsätt och arbetssätt?
- Går det att påverka människors beteende så att olyckor kan förebyggas?
- Finns det undantag?
- Om du anser att det finns undantag, hur motiverar du detta ställningstagande?

## Verksamheter och tjänster

Sedan andra världskriget har samhället genomgått en kraftig förändring. Avancerade teknologier och transportsystem innebär att nya krav ställs på företag och myndigheter när det gäller säkerhet och skydd för människor, miljö och egendom. De olyckor som inträffar tydliggör negativa effekter av felaktiga beslut i utvecklingen av vår teknologi, av felaktigheter i tillverkningsprocesser och i olika verksamheter i samhället. Problemen som måste lösas uppfattas som allt mer komplexa.

Säkerhet och skydd har eftersatts på grund av ekonomiskt pressade situationer i många verksamheter. Myndigheter med ansvar för hälsa och säkerhet har underhand format regler för att öka säkerheten. Tillsyn utövas för att man ska se till att reglerna efterföljs. Sedan början av 1950-talet har mycket av säkerhets- och skyddsarbetet inriktats på industrin. Man önskade utveckla den svenska ekonomin genom att utnyttja de konkurrensfördelar som uteblivna krigsskador medgav i vårt land. Stora lager av olika brännbara och explosiva varor i anslutning till industrin innebar säkerhetsrisker. På senare år har intern kontroll för att öka säkerhet och skydd införts framförallt i större och medelstora företag.

Förändringar i samhället drivs på i allt snabbare takt till följd av förändrade marknader som i sin tur är en följd av globalisering, allt strängare ekonomiska ramar med åtföljande rationalisering inom industrin och samhällets gemensamma funktioner samt en snabbt expanderande kommunikations- och databehandlingsteknik.

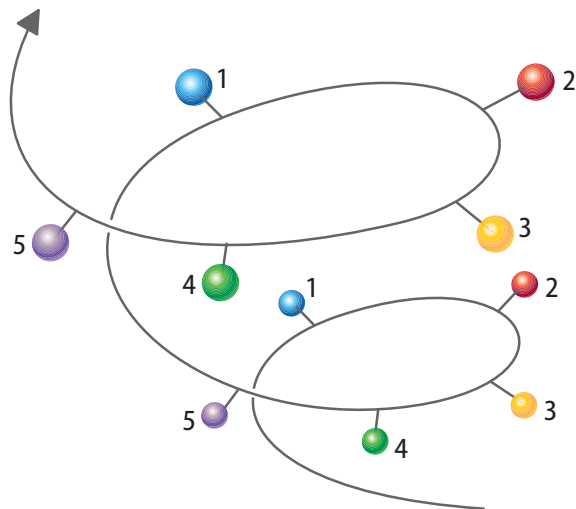
### *Tjänsteproduktion*

Modern teori om tjänsteutveckling för total kvaliteten omfattar uppdragsgivarnas uppdrag och önskemål, kundbehov, och medarbetarnas utveckling. Enligt Gustavsson m.fl. (1997) uppnås total tjänstekvalitet när dessa tre nyckelaktörer är tillfredsställda samtidigt. I räddningstjänstens tjänsteproduktion och åtgärder till skydd mot olyckor bör framförallt tre aktörer beaktas, nämligen kunderna, de anställda och ledningen. För att ”göra rätt saker rätt” är det viktigt att räddningstjänsten lär



*Samhällets riskbild förändras ständigt.*

- Steg 1. Riskuppfattning riskbild/fakta ●
- Steg 2. Verksamhetsanalys. Behov/krav/önskemål – egna och andras ●
- Steg 3. Åtgärder till skydd mot olyckor ●
- Steg 4. Resultat ●
- Steg 5. Förbättringar ●



*Figur 4. Systematisk förbättring av säkerhet och skydd på verksamhets- och tjänstenivå.*

känna kundernas behov och krav samt deras möjligheter till säkerhet och trygghet. Kontinuerliga förbättringar av säkerhet och skydd ska baseras på

- den riskuppfattning som ledning och anställda i verksamheten har
- de fakta de samlat in och arbetar utifrån
- den samlade bedömning (utifrån risk- och verksamhetsanalys) som ansvariga för verksamheten gör, samt
- bedömning av resultat av de åtgärder för förbättringar som vidtagits.



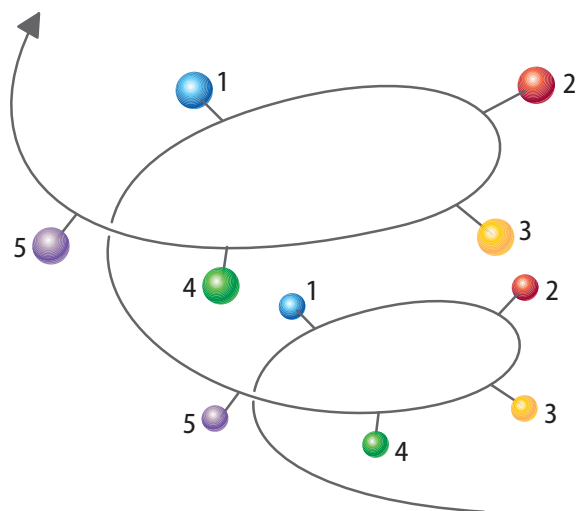
### *Frågor att fundera kring och diskutera*

- Finns det ett aktivt olycksförhindrande arbete på din arbetsplats?
- Vilka prioriteringar och mål finns för säkerhet och skydd mot olyckor på din arbetsplats?
- Genomförs verksamhetsanalys eller säkerhetsanalys i kommunala verksamheter?

## Kommunens roll och möjligheter i säkerhetsarbetet

Politiker och tjänstemän i alla kommunala förvaltningar har i sitt dagliga arbete en viktig övergripande roll och särskilt ansvar för att stimulera och utveckla åtgärder för ökad säker-

- Kommunal nivå
- Steg 1. Identifiering av den kommunala risktopografin
- Steg 2. Inriktningsmål och förbättringsmål
- Steg 3. Åtgärder till skydd mot olyckor
- Steg 4. Kontroll av åtgärdernas effekter
- Steg 5. Förbättringar



Figur 5. Modell för kontinuerlig förbättring av säkerhet och skydd mot olyckor på kommunal nivå.

het och skydd mot olyckor. Det är politikerna som ska inrikta verksamheten och fördela resurser. Kommuninnevånarna och deras problem bör vara i centrum för det konkreta, praktiska arbetet som ska vara behovsstyrt och så långt möjligt bestå av skräddarsydda åtgärder. Till exempel ska information om brandskydd kunna förstås av de mottagargrupper man riktar sig till. Om informationen riktar sig till barn ska det ske på ett sådant sätt att barn lätt kan ta informationen till sig. Riktar den sig till någon invandrargrupp måste informationen självfallet ske på det språk som denna grupp förstår.

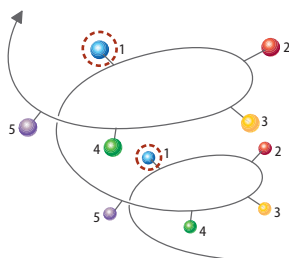
I figur 5, som är en modell för kontinuerlig förbättring av säkerhet och skydd mot olyckor på kommunal nivå, sätts kommunens ledning i centrum för det övergripande arbetet med strategier och fördelning av samhällets resurser. Med kommunens ledning menas kommunstyrelsen, räddningsnämnden eller den som de sätter i sitt ställe, till exempel räddningschefen.

Nedan utvecklas och förklaras de olika stegen i modellen. För varje steg ges exempel på verktyg som kan användas i förbättringsarbetet.

## Steg 1

### Identifiering av den kommunala riskbilden

I ett systematiskt förbättringsarbete innebär det första steget att identifiera och värdera kommunens risktopografi samt att







*Säkerhet är ett viktigt politiskt område.*

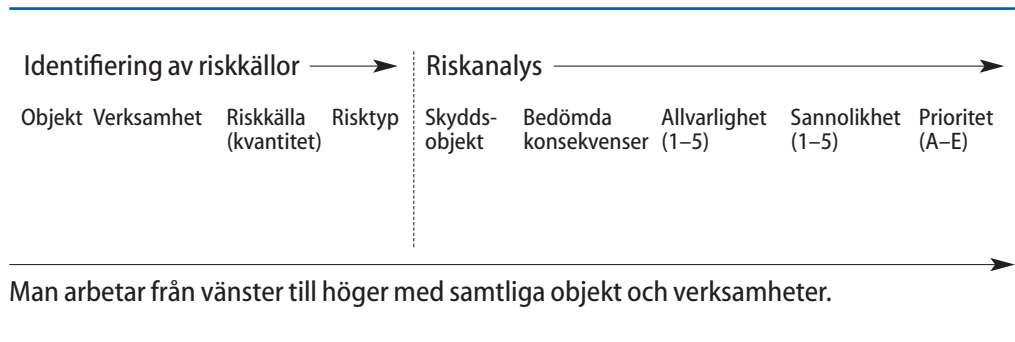
därefter rangordna problemområden för förbättringar. Arbetet innefattar såväl identifiering av riskobjekt och riskkällor som skyddsobjekt. Fakta om störningar och tillbud liksom uppgifter om orsaker till olyckor och olycksförlopp är viktiga ledtrådar i detta arbete. Varje kommun är unik när det gäller riskbild, befolkningsstruktur och behov av säkerhet och skydd. Antalet risk- och skyddsobjekt i en kommun beror bland annat av kommunens geografiska läge och gränser, kommunens industriutveckling, turism, befolkningskoncentration, sociala problem etc. Identifiering och värdering av risk- och skyddsobjekt bör också beakta kommunens bebyggelsestruktur, handikappade människor, äldre och barns behov, väg- järnvägs- och vattenvägsnät.



### *Identifiering och analys av riskkällor och skyddsobjekt*

Ett verktyg för övergripande riskinventering finns i *Räddningsverkets riskhandbok med exempelsamling*. Nedan redovisas detta verktyg endast översiktligt.

Det är viktigt att kartlägga *objekt* och de olika *verksamheter* som bedrivs inom kommunen liksom transporter till och från dessa objekt. Riskkällor anges traditionellt i form av lagrad energi och/eller toxiska ämnen. *Riskkällornas* kvantiteter bör dokumenteras i riskanalysen. Riskkällor kan finnas i verksam-



Figur 6. Identifiering och analys av riskkällor och skyddsobjekt.

*Varje kommun är unik när det gäller riskbild, befolkningsstruktur och behov av säkerhet och skydd.*

heter, tjänster och produkter eller utgörs av felaktig mänsklig hantering av dessa. Med *risktyp* menas bränder, explosioner, ras eller skred etc. *Skyddsobjekt* är det vi vill skydda och värna, till exempel människor, vattentäcker, viktiga kommunala verksamheter och bostäder. *Bedömda konsekvenser* relateras till riskkällans kvantitet och placering. *Allvarlighet* relateras i första hand till hot mot liv, i andra hand till hot mot miljön och i tredje hand till egendom. En *sannolikhetsbedömning* är viktig vid rangordningen av risk- och skyddsobjekt samt framförallt vid prioritering av åtgärder. *Prioritet* anger i vilken ordning riskbilden ska förbättras. I riskhandboken finns flera exempel på riskbedömningar som kan göras i samband med olika objekt och verksamheter.

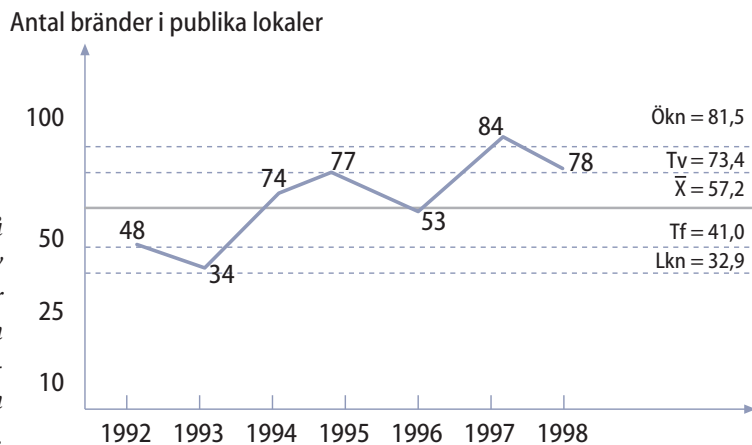


## Statistik

För att kunna se om vidtagna åtgärder har effekt kan ett statistiskt styrsystem som används för kvalitetsförbättringar användas. Följande kontrollsystem kan användas för trendbeskrivning och analys av störnings- tillbuds- och olycksfrekvenser. Det är en modifiering av Shewharts styrsystem (Shewhart 1931). I figur 7 tillämpas styrsystemet på bränder i publika lokaler.

$\bar{X}$  anger medelvärdet för antalet bränder i publika lokaler under perioden 1992–1998. Gränserna anges som funktioner, nämligen;  $\mu -/+ 3\sigma/\sqrt{n}$  för den övre kontrollgränsen (Ökn) och lägre kontrollgränsen (Lkn) och  $\mu -/+ 2\sigma/\sqrt{n}$  för tidig varningssignal (Tv) och tidig förbättringssignal (Tf). Styrsystemet är tillämpligt för olika typer av problem. (Se vidare Berg-

Figur 7. Exempel på tillämpning av kontrollsystem för trendbeskrivning och analys av olycksfrekvens utifrån Shewharts styrsystem.

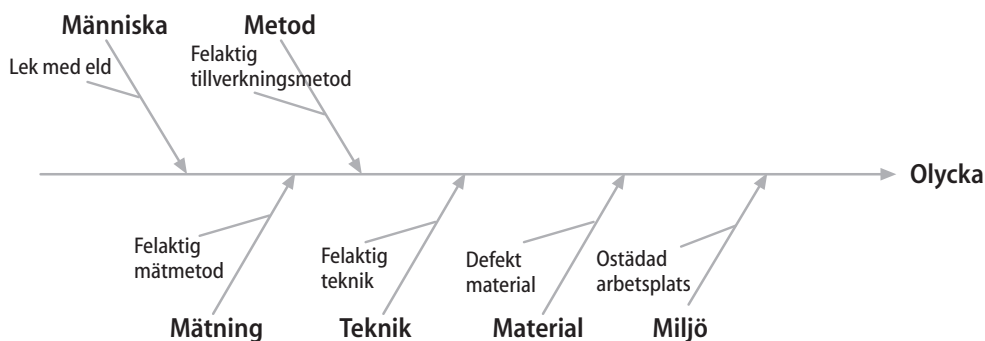


man och Klefsjö 1991). *Tv* anger en tidig varningssignal, det vill säga en fingervisning om att antalet bränder börjat stiga. *Ökn* anger den övre kontrollgränsen och omfattar de allra flesta bränderna (undantag är 1997 med 84 bränder). *Tf* syftar till att ge en tidig förbättringssignal som indikerar minskning av antalet bränder. *Lkn* anger den lägsta kontrollgränsen. Antalet bränder har, i detta fall, inte under något år legat under denna gräns. Om antalet bränder under en kommande tidsperiod under (cirka 4–5 år) ligger under denna lägsta gräns (*Lkn*) är det rimligt att anta att vidtagna olycksförhindrande åtgärder medfört eller medverkat till förbättringar. Det kan dock inte uteslutas att det är andra faktorer än de direkta olycksförhindrande åtgärderna som har haft den största effekten på förbättringarna. Till exempel finns forskning som anger att ekonomiska förhållanden påverkar olycksfrekvenser.



### *Ishikawa-diagram*

Efter att ha valt ut en olyckstyp som ska minska måste man gå vidare och försöka finna de bakomliggande orsakerna till denna. Bakomliggande orsaker till olyckor kan beskrivas med hjälp av fiskbensdiagram efter systematisk analys. (Se vidare Rosenberg, 1998.) Det kallas för fiskbensdiagram eftersom systemet liknar ryggraden på en fisk och de grundläggande orsakerna kan delas upp i ytterligare ”ben”. Diagrammet benämns också Ishikawa-diagram eller orsak-verkan diagram (Ishi-

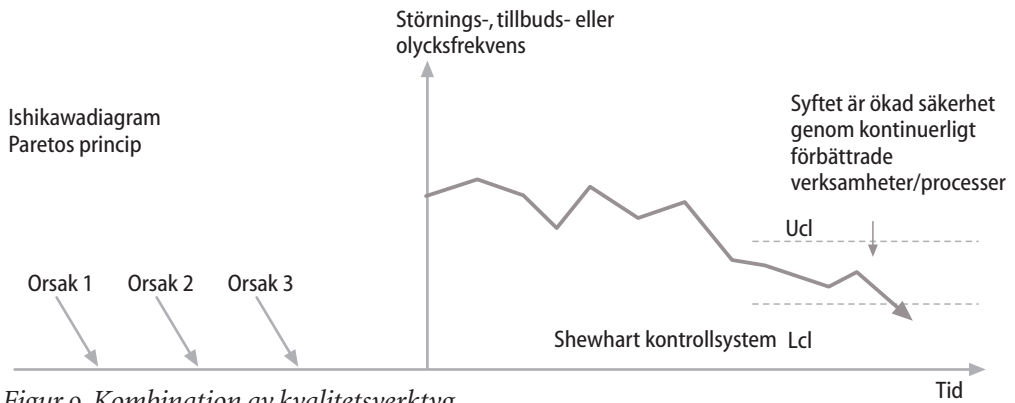


Figur 8. Ishikawadiagram för orsaksanalys.

kawa 1985). I diagrammet beskrivs först grovt vilka typer av orsaker som ligger bakom olyckstypen. Därefter koncentrerar man sig på en av dessa orsaker och försöker undersöka den mer detaljerat. I figur 8 anges sex möjliga orsaker till olyckor som i sin tur kan benas upp i delområden allt eftersom kunskaperna om orsaker förbättras.

En olycka kan ha flera olika orsaker. Oftast visar det sig emellertid att några få orsaker ligger bakom en stor del av det totala antalet olyckor. Man brukar i kvalitetssäkringsarbetet tala om 80–20 regeln eller Paretos princip (*Pareto, 1935*). Paretos princip innebär i korthet att 3–4 huvudorsaker ligger bakom till exempel problemen med bränder i en viss miljö. Det är mot dessa vitala orsaker som de förebyggande åtgärderna i första hand ska riktas. I figur 9 kombineras ett fiskbensdiagram, Paretos princip och Shewharts kontrollsystem. På detta sätt kan kommunerna få ett översiktligt styrsystem att utgå ifrån i säkerhetsarbetet.

Kvalitetsverktyg som visas i figur 9 kan användas som en övergripande styrmodell för det systematiska olycksförhindrande arbetet. Till vänster anges de bedömda eller konstaterade orsakerna till det som ska mätas, till exempel störningar, tillbud eller olyckor. Som hjälp att beskriva orsaker och bena upp dessa i delområden kan fiskbensdiagram användas. Paretos princip är värdefull för att inrikta och prioritera det olycksförhindrande arbetet. Med hjälp av Shewharts kontrollsystem kan effekterna av förbättringsarbetet följas och styras.



Figur 9. Kombination av kvalitetsverktyg för systematisk olycksprevention.



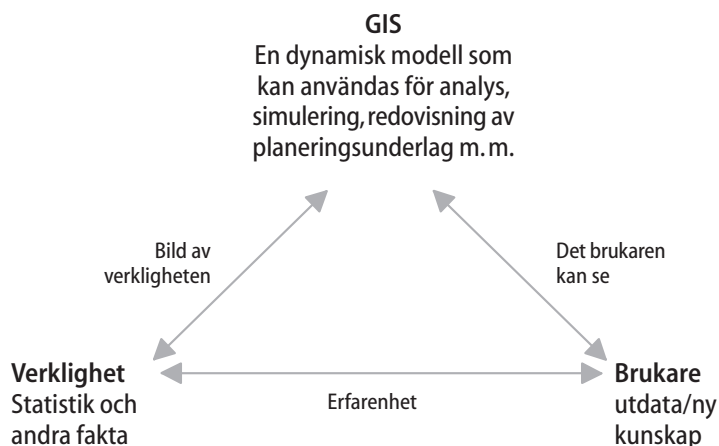
*Räddningstjänsten måste ständigt följa upp förändringarna i den kommunala riskbilden och revidera riskanalysen.*

## Geografiska informationssystem, GIS

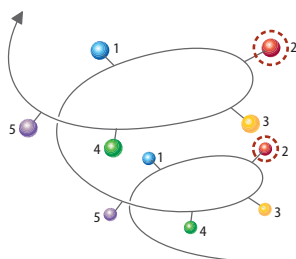
Geografiska informationssystem, GIS, ger möjlighet till överblick och att övergå från statiska bilder till olika typer av analyser, till exempel att redovisa och analysera förändringar i kommunens riskbild över tiden. GIS gör det möjligt att bearbeta, analysera och ajourhålla stora datamängder, men kvaliteten på den data som behövs måste vara hög. Beslutsstöd måste erhållas i rätt tid och på rätt sätt för att vara effektivt. Eftersom det alltid sker förändringar räcker det inte att endast en gång göra en kommunal riskanalys som gäller för alla tider. Räddningstjänsten måste hela tiden följa upp förändringar och revidera sina riskanalyser. Möjligheterna finns att använda GIS för att ta fram och ajourhålla riskbilden för hela kommunen. På så sätt har alla aktörer en gemensam riskbild att utgå från i förbättringsarbetet. Riskbilden kan till exempel vara en grund för planerare i kommunens fysiska planering och för politiker i samband med beslut om nybebyggelse. GIS är med andra ord inte enbart ett verktyg för räddningstjänsten. Det är viktigt att de kommuner som vill satsa på GIS gör det utifrån sina behov och i den takt som förståelsen av vad systemet ska användas till växer. Nedan ges ett exempel på hur ett GIS system kan växa fram. På kartan läggs successivt uppgifter av betydelse in i systemet.

På detta sätt blir GIS ett gemensamt kommunalt verktyg som olika kommunala förvaltningar kan utnyttja. En modell av GIS ges i figur 10.

Figur 10. En modell för uppbyggnad av ett dynamiskt GIS. (Källa Rosenberg & Esko 1994.)



Figuren åskådliggör att de fakta som tas fram syftar till att ge en geografiskt relaterad bild av verkligheten som kan analyseras och redovisas som ett gemensamt planeringsunderlag. Systemets brukare ska på ett enkelt och funktionellt sätt kunna se och förstå de bilder som växer fram.



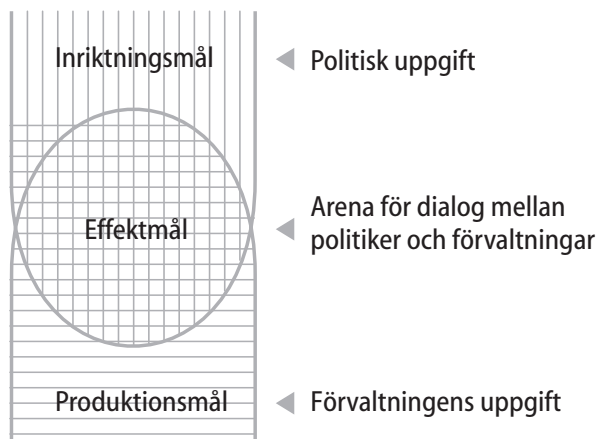
## Steg 2 Inriktningsmål och förbättringsmål

Steg 2 i vår modell (figur 5) innebär beslut om vilket/vilka problemområden och mål som ska gälla för arbetet utifrån den identifierade riskbilden samt fördela resurser för arbetet. Bilden nedan illustrerar förhållandet mellan inriktningsmål, effektmål och produktionsmål.

### *Målformulering och målstyrning förutsätter en levande dialog mellan kommunledningen och räddningstjänsten.*

För att skapa enighet och samverkan är dialogen mellan politiker och olika aktörer mycket viktig i målarbetet. Målformulering och målstyrning förutsätter levande dialoger mellan kommunledningen och de olika aktörerna, till exempel räddningstjänsten och kommuninnevånarna. Det är viktigt att de mål som fastställs är väl förankrade i grundläggande behov i kommunen, dvs. att de återspeglar den riskbild som finns och vilka olyckstyper som ska prioriteras i förbättringsarbetet. Det är kommunens politiker som beslutar om inriktningsmål och vilka resurser som ska ställas till förfogande. Inriktningsmål och effektmål kan vara att prioritera minskning av antalet bränder i kommunen, till exempel att minska antalet bränder i bostäder med 30% under en femårsperiod. Inriktningsmål

Figur 11. Inriktningsmål, effektmål och produktionsmål i en dynamisk process.  
(Källa: Svensson 1993:31.)



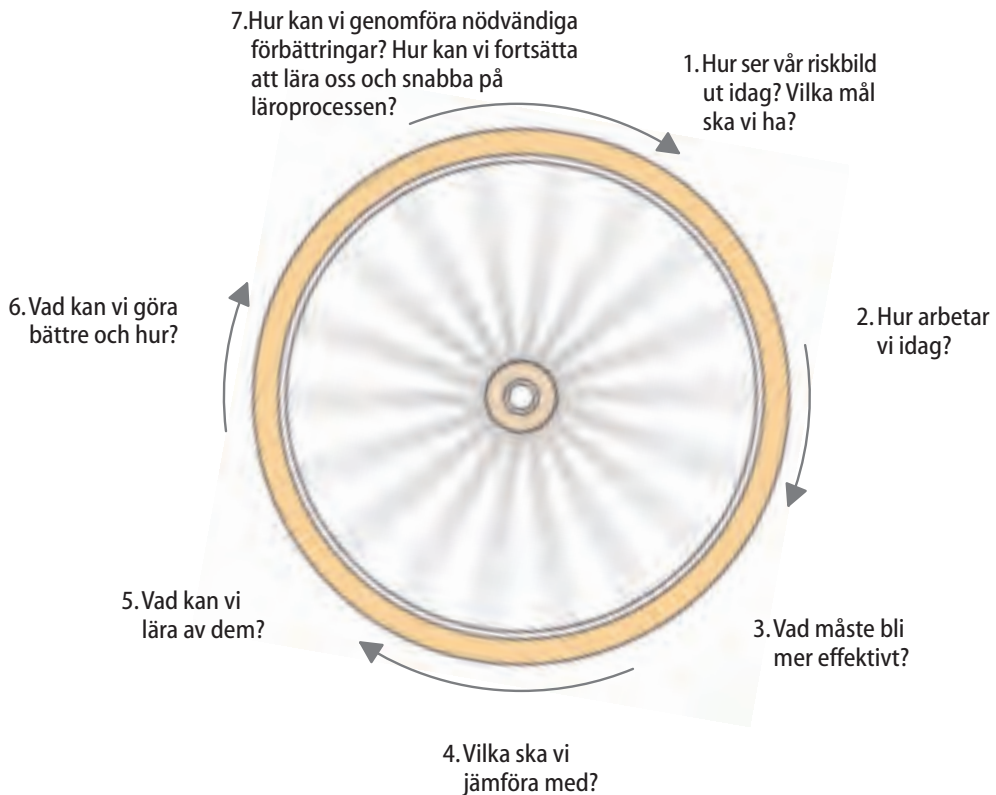
och effektmål preciseras i en dialog mellan politiker och ansvariga för kommunernas förvaltningar. Det är sedan upp till respektive förvaltning, till exempel räddningstjänstens ledning och personal, att ange hur målen kan nås och att sätta upp produktionsmål. Ett produktionsmål för att minska antalet bränder i bostäder kan till exempel vara att identifiera och därefter, inom en tvåårsperiod, besöka varje hushåll för att ge säkerhetshöjande information. I samband med besöken ska råd och stöd ges för hur bränder kan förhindras och skyddet öka.



## Benchmarking

En viktig del av Steg 2 är att på ett målmedvetet och systematiskt sätt studera andra organisationer som arbetar med kvalitetsutveckling och säkerhet. Sådana studier benämns numera benchmarking. Benchmarking av progressiva organisationer bör sträcka sig över nationsgränserna. En global utblick är viktig om man ska kunna undvika hemmablindhet och få fram idéer för ett effektivt förbättringsarbete. Benchmarking innebär i det här fallet att finna och jämföra sig med det globalt sett mest framgångsrika arbetet inom området skydd och säkerhet. Resultaten ska vara väl dokumenterade.

Benchmarking kan genomföras på ett bra sätt om man har satt upp egna mål i förväg och känner till den egna organisationens/verksamhetens kunskaper och behov. Det är viktigt att studiebesök är väl förberedda och att de följs upp med analys



Figur 12: Benchmarkingprocess för ökad säkerhet och skydd mot olyckor.

*En global utblick är viktig om man ska kunna undvika hemmablindhet och få fram idéer för ett effektivt förbättringsarbete.*

av erfarenheter eller en redovisning av effekter av besöket. Vanliga misstag är att börja med frågor om vem som är bäst och vad som kan läras av dem och sedan direkt genomföra ett studiebesök. Då hoppas viktiga förberedande steg över och resultatet blir därefter. Det är således viktigt att först klarlägga det egna nuläget, formulera viktiga problemställningar, eget syfte och mål samt klarlägga om redan genomförda åtgärder haft effekt i önskad riktning.

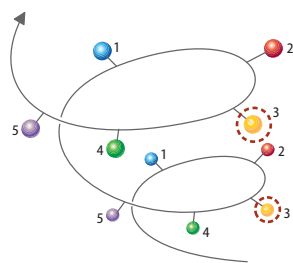
Innan förståelse för systematiska förbättringar finns i organisationen kan benchmarking upplevas som en onödig arbetsinsats. När mognad och förståelse för systematiska förbättringar finns, sker emellertid benchmarking som en naturlig del i utvecklingen. Besöken bör koncentreras till viktiga frågor med betydelse för egen utveckling av strategier och åtgärder. Det är lämpligt att det team som ska genomföra erforderliga förändringar och ansvara för åtgärder för förbättringar också är det som genomför benchmarking. Det är viktigt att komma ihåg att benchmarking inte handlar om kopiering av andras





*Kunskap känner inga gränser.*

arbete. Noggranna bedömningar av erfarenheterna bör göras innan idéerna omsätts i lokala planer. Arbetet sammanfattas i figur 12.



*Säkerhet och skydd är ett rörligt mål där arbetet fortgår i en ständig utvecklingsprocess.*

*Det är viktigt att dokumentera och följa upp förbättringsarbetet.*

### Steg 3 Åtgärder

Med utgångspunkt i kommunens riskbild och mål för förbättringar samt erfarenheter från studier av andra organisationers arbete (benchmarking) påbörjas det systematiska arbetet med att vidta åtgärder för ökad säkerhet och skydd mot olyckor. Nedan exemplifieras åtgärder för säkerhet och skydd mot olyckor.

Med proaktiv verksamhet menas, som tidigare nämnts, att säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom ska beaktas från början i planer och beslut och vid design av ny verksamhet, nya objekt och tjänster. Preventiv verksamhet berör förbättringar i befintliga verksamheter, objekt och tjänster. Säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom ska beaktas i pågående verksamheter och vid förändring av dessa, t.ex. om- eller tillbyggnad av objekt, eller förändring av befintliga tjänster. Det kan röra sig om information till och utbildning av olika målgrupper om riskkällor och orsaker till olyckor. Det kan vara att undvika att lägga bostäder intill anläggningar eller verksamheter som är riskfyllda, till exempel petrokemisk industri eller områden där det finns risk för ras eller skred. Åtgärder som särskilt behöver förbättras gäller äldre människor (jfr. tabell 1 och 2 ovan).

Olyckor kan förhindras genom proaktiv verksamhet och förbättringar av processer och verksamheter. För en mer offensiv olycksförhindrande verksamhet behövs ett mer utvecklat processtänkande liksom metodik och verktyg för verksamhetsanalyser. Nedan skisseras ett förslag till arbetssätt och inriktning för ett sådant arbete.

Det är viktigt att räddningstjänsten i början av det systematiska förbättringsarbetet är noggrann och dokumenterar utgångspunkten för förbättringsarbetet (jämför figurerna 7-9 ovan) samt hela tiden följer upp utvecklingen av arbetet. Förändringsarbetet ska ske i samråd och nära samarbete med ansvariga för olika verksamheter. Samtidigt måste räddnings-

tjänsten ta hänsyn till att de som arbetar och bor i kommunen, till exempel förståndshandikappade och äldre i serviceboende, vet mycket lite om vad säkerhetsarbete och skydd mot olyckor innebär i deras fall. Kommunikation och förtroende måste skapas mellan dem som ska ge råd och dem som behöver stöd. Denna dialog är mycket viktig för att det olycksförhindrande arbetet ska bli effektivt och meningsfullt för dem som deltar i utvecklingsarbetet.

**Verksamhetsanalys** Här föreslås ett arbetsupplägg i fyra olika faser – beskrivning, bedömning, genomförande och uppföljning:

Fas 1: Beskriv den normala dagliga verksamheten och de riskkällor som är förknippade med den. (Även bostäders och daghems riskkällor etc.)

Fas 2: Bedöm befintliga säkerhets- och skyddsåtgärders svagheter och styrkor.

Fas 3: Utred orsaker till olyckor och genomför förbättringar så att olyckor kan undvikas och skyddet mot olyckor förbättras.

Fas 4: Följ upp resultaten av åtgärderna kontinuerligt.

**Fas 1** Det inledande arbetet syftar till att ge en allmän överblick och förståelse för vad som försiggår i den dagliga normala verksamheten (processen). Räddningstjänstens dialog med verksamhetsansvariga och personal är mycket viktig. Den första fasen innebär också identifiering av andra aktörer som arbetar med skydd mot olyckor. Till exempel kan Landstinget ha initierat förbättringsarbetet för att få ned antalet olyckor (se vidare Folkhälsoinstitutet 1996). Den första fasen ska resultera i en beskrivning av den normala verksamheten. Man kan till exempel

- beskriva den verksamhet som bedrivs i allmänna termer, t.ex. ”I ett servicehus bedrivs vård, boende och matlagning.”
- dokumentera uppgifter om byggnation och förändringar från den ursprungliga planerings- och byggprocessen.
- identifiera viktiga aktörer. I ett serviceboende kan det vara ansvarig chef, distriktssköterska, arbetsterapeut.
- följa en kund, t.ex. följa en vårdtagare på ett sjukhus genom hela intagnings- och utskrivningsprocessen.

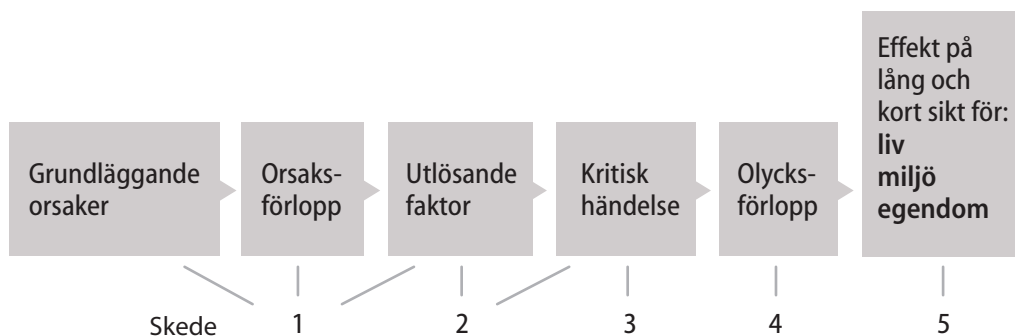
- klarlägga vem/vilka som fattar de avgörande besluten.
- identifiera informations- och kommunikationsflödet inom verksamheten.
- klarlägga hur kontrollen av verksamheten genomförs.

**Fas 2** Fas 2 innebär en beskrivning och bedömning av svagheter och styrkor i befintliga säkerhets- och skyddsåtgärder. Detta arbete inleds med beskrivning av ett problem (till exempel en fingerad eller faktisk olycka).

**Fas 3** Fas 3 innebär förslag till förbättringar av såväl verksamheten som säkerhets- och skyddsarbetet inom räddningstjänsten (likasom hos andra kommunala förvaltningar) så att olyckor kan undvikas och övriga åtgärder till skydd mot olyckor kan vidtas. Arbetet med att förhindra olyckor kan omfatta förbättrad funktion hos objekt och verksamheter, förbättrad information samt genomförande av konkreta åtgärder för att förhindra olyckor.

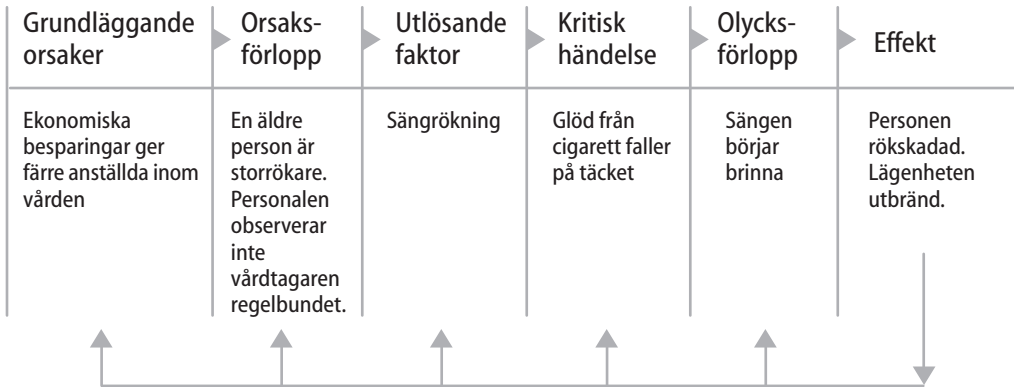
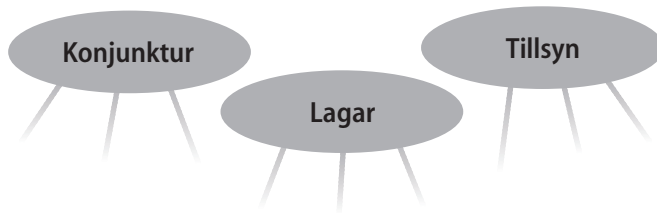
**Fas 4** Fas 4 innebär analys och uppföljning av vidtagna åtgärder samt förslag till ytterligare förbättringar.

**Dokumentation** Att utveckla samverkan mellan olika aktörer är svårt och komplext på många sätt. Arbetet måste därför vara målinriktat, långsiktigt och genomföras med stor förståelse för de svårigheter som finns. En tydlig beskrivning av verksamheten, dess syfte och riskkällor är med andra ord centrala delar i arbetet. Dokumentation av grundläggande orsaker, orsaksförlopp och



Figur 13. Förhållandet mellan grundläggande orsaker, utlösande faktorer m.m. och åtgärder till skydd mot olyckor (se s. 22).

## Påverkande faktorer



Figur 14. Exempel på olycksförlopp, riskpåverkande faktorer och återkoppling av fakta för att kunna förebygga olyckor.

kritiska händelser, störningar, tillbud och olycksförlopp samt olyckornas konsekvenser på kort och lång sikt ska ingå. Arbetet med åtgärder till skydd mot olyckor ska knytas ihop till en helhet. Kopplingen mellan grundläggande orsaker, orsaksförlopp m.m. och åtgärder till skydd mot olyckor skissas i figur 13.

Ett exempel på hur ovanstående modell kan tillämpas visas ovan. Det handlar om en brand i serviceboende för äldre. En äldre person som är storrökare har placerats i en egen lägenhet utan tillräcklig tillsyn. Personen har för vana att röka i sängen och personen kan göra det eftersom tillsynen inte sker så ofta på natten. En natt faller glöd ned på täcket som fattar eld och sängen börjar brinna. Personen larmar personalen och kan själv inte snabbt nog ta sig ut ur lägenheten utan får i sig den giftiga röken. Personalen kommer till lägenheten, ser branden och larmar räddningstjänsten och ambulans. Lägenheten blir helt utbränd. Kostnaderna för kommunen och den enskilde blir stora. Kommunen måste bygga om lägenheten, samhället får en vårdkostnad, personen blir lidande, nya möbler måste anskaffas osv.

För att sådana problem som de som skildras på s. 45 ska kunna åtgärdas på rätt nivå och på rätt sätt behövs återkoppling av erfarenheter. Det olycksförebyggande arbete på lokal nivå påverkas även av olika lagar, konjunkturen, beslut, m. m. på olika nivåer i samhället (illustrerat med ovalerna i figur 14). Modellen kan användas för att visa på den enskildes roll, den verksamhetsansvariges roll, kommunens roll och samhällets roll i förbättringsarbetet så att lämpliga åtgärder kan inriktas till rätt nivå. Frågor som kan ställas i arbetet med olycksförhindrande åtgärder utifrån exemplet ovan är:

- På vilket sätt kan personen själv bidra till sin och andras säkerhet?
- Kan personen överhuvudtaget bidra med något?
- Kan personen fås att inte röka i sängen? Kan sängar göras brandsäkra?
- Kan personen få ett annat boende som medger övervakning?
- På vilket sätt kan ansvariga för vården bättre observera och skydda personen från en ny brand?
- Kan vården ske på annat sätt och kan lägenheterna ges bättre säkerhet?
- På vilket sätt kan sängar och andra möbler i lägenheten göras obrännbara?
- Vilka lagar påverkar säkerhet i vården?
- På vilket sätt påverkas säkerhet i vården genom förändringar i konjunkturen?

### **Åtgärdsförteckning**

Olyckors orsaker är ofta otillräckligt kända. Därför saknas ofta erforderlig grund för kostnadseffektiva olycksförhindrande åtgärder. En översyn av räddningstjänstlagstiftningen pågår, vilket kan utveckla och precisera räddningstjänstens roll i arbetet för att förhindra olyckor.

Dokumentation av vidtagna åtgärder till skydd mot olyckor är en viktig, men ofta förbisedd del i det systematiska förbättringsarbetet. En förteckning över vidtagna åtgärder (se figur 15) samt förslag till nya åtgärder relaterade till behov och problem är en nödvändig erfarenhetsåterföring om åtgärdernas effekter ska kunna bedömas.

---

## Exempel på åtgärdsförteckning

Olyckstyp som ska förhindras	Orsak 1	Tidigare åtgärder	Ny åtgärd	Beslut	Datum
Brand i vårdhem	Sängrökning	Inga	Sängrökning tillåts inte. Särskild rökplats.	NN	2001-x

---

Figur 15. Exempel på åtgärdsförteckning för vidare bedömning av åtgärdernas effekter.

**Kunskapsbank** De som ansvarar för och arbetar inom olika sysselsättningar ska ha sådan kontroll över sin verksamhet att olyckor inte ska kunna inträffa. Det innebär, på den lokala nivån, att politiker, ledning och personal inom miljö- och hälsoskydd, räddningstjänst och fysisk planering med flera verksamheter ska samverka för ökad säkerhet och skydd i ökad utsträckning. Erfarenheter av arbetet och effekter av olika åtgärder bör sammanställas i en för kommunen gemensam *kunskapsbank*. En sådan kunskapsbank kan fungera som idégivare, katalysator och motor för ett informationsprogram och stödja bildandet av kunskapscentra dit alla i kommunen kan vända sig för att få information och råd om lämpliga åtgärder för att öka säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom.

**Utvecklande samarbetsformer** Säkerhetsarbete bör som tidigare nämnts inriktas på proaktiv riskhantering, breda samarbetsformer, identifiering och analys av olika olycksdrabbade verksamheter och deras faktiska förhållanden. (Se vidare Rasmussen & Svedung 2000.) I arbetet bör ny teknik såsom simulering och utbildning av räddningstjänsten i virtuella miljöer utvecklas. Nyckelord i det olycksförhindrande arbetet är systemorientering, processtänkande, behovs- och verksamhetsanalys, kontroll, samverkan, kontinuerlig förbättring och dynamik. För att samhällets åtgärder ska blir mer effektiva krävs samverkan och samsyn mellan olika myndigheter på central, regional och lokal nivå och den enskilda människan. Det handlar om att kommunens politiker och personal samverkar mot gemensamma mål utifrån en gemensam inriktning.

Med hjälp av moden teknologi kan säkerhetsrelaterad information göras tillgänglig för många människor. Det är möj-



*”Hemma hos”.  
Räddningstjänsten  
informerar om  
säkerhet i hemmet.*

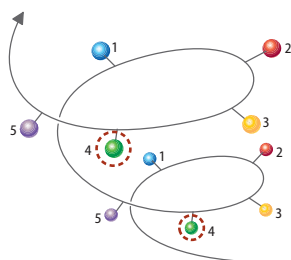
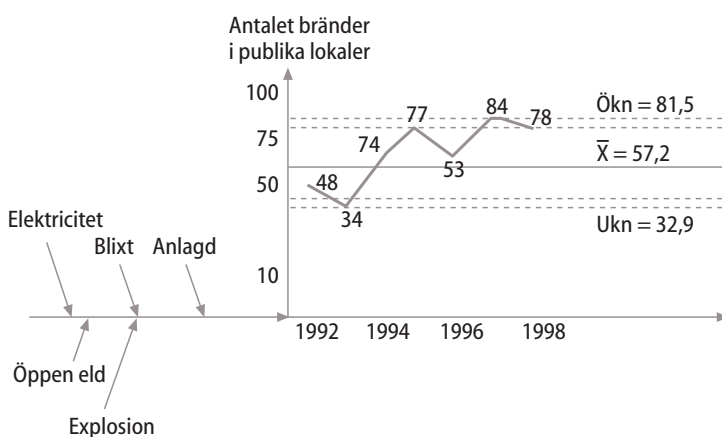
ligt att sprida och snabbt uppdatera sådan information, så att den hela tiden hålls aktuell. Men alla människor har inte tillgång till dessa media. Därför måste också annan behovs- och mottagaranpassad information, vara tillgänglig och aktuell, till exempel i tidningar, radio och tv.

Ytterligare exempel på åtgärder till skydd mot olyckor är:

- Skadebegränsande åtgärder i förväg, t.ex. bygga skyddsvall omkring ett riskobjekt, ha fungerande brandvarnare.
- Förbereda räddningstjänstinsatser, t.ex. genom att träna teknik och taktik för brandsläckning.
- Genomföra räddningstjänstinsatser, t.ex. begränsa brandspridning, valla in oljespill, förflytta människor från riskzon.
- Återställning och uppbyggnad, t.ex. om så behövs se till att människor efter en olycka har husrum, tillgång till mat, får psykologiskt och annat medmänskligt stöd etc.



Figur 16. En kombination av fiskbensdiagram och tillämpat kontrollsystem för bränder i publika lokaler i en svensk kommun.



### Steg 4 Kontroll av åtgärdernas effekter

Steg 4 innebär att räddningstjänsten och övriga aktörer kontinuerligt ska kontrollera effekterna av arbetet till skydd mot olyckor.

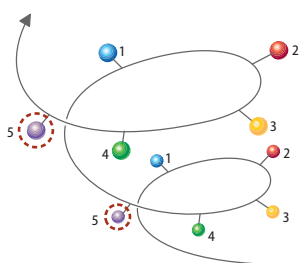
Kommunernas räddningstjänst gör idag årsvisa verksamhetsberättelser, men de behöver utveckla och förbättra redovisningen av genomförda säkerhetshöjande åtgärder. Uppgifter om räddade värden, åtgärder för systematisk olycksprevention i förhållande till skador saknas i stor utsträckning inom räddningstjänsten idag. För kontroll av de vidtagna åtgärdernas effekter kan styrdiagrammet i figur 16 användas (se även figurerna 7–9). Till vänster i bilden framgår de identifierade orsakerna till bränder i publika lokaler i en svensk kommun. Till höger redovisas effekterna av dessa orsaker, dvs. bränder, per år.

Av figur 16 framgår att de vidtagna åtgärderna för att minska antalet bränder i publika lokaler inte inneburit en långsiktig hållbar förbättring. Däremot tyder det minskande antalet bränder år 1993 och 1996 på förbättrade förhållanden. Vidtagna förbättringsåtgärders effekter är dock inte statistiskt säkerställda. Tvärtom tycks antalet bränder öka.

Det karaktäristiska för all verksamhet är att det uppstår variationer för olika typer av moment och händelser i verksamheten. Resultaten varierar kring ett slumpmässigt medelvärde. Kring detta medelvärde ( $\bar{X}$ ) kan man sätta upp kontrollgränser. Man kan i princip lägga sina kontrollgränser hur man

vill, men vill man få med de allra flesta händelser bör man välja kontrollgränser om 3 Sigma (standardavvikelse).

På så sätt får man med 99,73% av alla händelser. Detta definieras då som att vara under statistisk kontroll eller en stabil process. Detta är en förutsättning för att man ska kunna mäta variationer uppåt eller nedåt av händelser i form av en trend. En stabil process kan endast påverkas av åtgärder utifrån, t.ex. byte av verksamhet, men också genom grundläggande förändringar av den befintliga verksamheten/tjänsten. Vad är det för grundläggande fel i verksamheten eftersom olyckor kan inträffa? är en viktig fråga att besvara.



## Steg 5 Ständig förbättring

Steg 5 innebär bedömning av vilka ytterligare förbättringar som behöver vidtas för att skydd mot olyckor ska bli effektivare. Det kan gälla såväl riskanalyismetoder som förbättrad målformulering, förbättrad statistik, förbättrade förebyggande åtgärder m.m. Observera att inget steg i modellen är statistiskt. Systematiskt arbete innebär kontinuerlig uppföljning av alla steg i processen liksom av processen som helhet. Så måste till exempel de kommunala riskanalyserna i steg 1 ständigt uppdateras.

## Generella slutsatser

Den ovan beskrivna modellen har prövats i två svenska kommuner (Eskilstuna och Oxelösund) under perioden 1992–1998. Följande generella slutsatser kan dras av erfarenheterna av kommunernas arbete med modell och verktyg:

1. Det är både möjligt och nödvändigt för den kommunala räddningstjänsten att genomföra ett systematiskt arbete för ökad säkerhet och skydd på lokal nivå. I ett första skede görs detta lämpligen inom ramarna för befintliga resurser.
2. Olyckor är ett problem för hela samhället att lösa. Olycksförhindrande åtgärder bör vidtagas av räddningstjänsten och kommunen i övrigt, i takt med samhällsutvecklingen. Inte i efterhand.
3. Kommunens högsta ledning måste ge tydligt och konsek-

*Varje steg måste  
följas upp  
kontinuerligt  
liksom processen  
som helhet.*

kvent stöd i detta arbete för att alla resurser ska kunna utnyttjas rationellt.

4. Tydliga och mätbara mål för arbetet skapar dragkraft för förbättring i önskad riktning. Detta är dock inte tillräckligt. Organisation och personal måste vara mogen och utbildad för den verksamhet som ska genomföras.
5. Alla samhällsmedborgare måste ges ökad individuell kunskap för att arbetet för ökad säkerhet och skydd ska bli effektivt.
6. Räddningstjänstens beslutsunderlag ska vara aktuella, tillförlitliga och snabbt tillgängliga. Detta är möjligt med modern datorteknik och kommunikation. Tillförlitlig statistik ska tas fram på lokal nivå.
7. Utbildning för säkerhet för alla samhällsmedborgare bör vara livslång och ske utifrån behov och person. Den enskildes utbildning i säkerhetstänkande är således en livslång process. Det är viktigt att räddningstjänsten mottagaranpassar den utbildning som ges till allmänheten och till personalgrupper inom olika verksamheter.
8. Varje kommun är unik i sin riskbild och har egna, speciella förutsättningar för att gå över till ett mer proaktivt synsätt och arbetsformer. Därför är kommunkännedom viktig i arbetet med skydd mot olyckor.
9. Kommunens ledning och personal måste hela tiden kommunicera med varandra för att arbetet ska dra åt samma håll och gå i rätt riktning.
10. Kvalitetsförbättring av faktaunderlag för prevention behövs, till exempel för analys av orsaker och mätning av de förebyggande åtgärdernas effektivitet.
11. Arbetet måste läggas upp och ständigt utvecklas så att det blir uthålligt och långsiktigt och inte en dagslända.

Modellen, i figur 5, är användbar som stöd i arbetet med förändringar och förbättring av säkerheten. Dess styrka är att den fångar upp och systematiserar aktuell kunskap. Med hjälp av modellen kan även effekterna av genomförda åtgärder redovisas och bedömas. För samhällsekonomin skulle enbart effekten av en minskning av antalet bostadsbränder motsvarande Oxelösunds kommun, innebära besparingar med hundratals

miljoner kronor per år (Rosenberg 1998). Med hjälp av modellen går det också att reda ut inom vilka områden ny kunskap behövs.

Omställningen till ett nytt synsätt och nya arbetsformer till förmån för olycksprevention tar olika lång tid i kommunerna. Inom kvalitetsarbetet talas om en förändringsperiod av 5–10 år. Troligtvis kan en mindre kommun ställa om sig snabbare än en större. I nästa kapitel beskrivs förslag till utveckling och tankegångarna utvecklas till att även omfatta ledarskapsfrågor.



### *Frågor att fundera kring och diskutera*

- På vilket systematiskt sätt arbetar din kommun med åtgärder till skydd mot olyckor? Följer ni alla fem stegen i ert arbete?
- Vem har ansvar för de olika delarna?
- Saknas något steg?
- Hur ska ni förbättra ert arbete?
- Hur håller kommunen sin riskbild aktuell?
- Hur genomförs kontroll av åtgärders effekter?
- Tror du att kampanjer riktade mot den enskilda människan har en avgörande betydelse för att förbättra säkerhet och skydd mot olyckor?
- Om ja eller nej, vad baserar du din synpunkt på?
- På vilket sätt jämför ni er med de bästa i världen inom ert område?
- Om ingen sådan jämförelse görs, vad är det som hindrar er?
- Vilka kommunala tjänster finns det som har/eller borde ha skydd mot olyckor på sitt arbetsschema?

# Ledarskap för förändring

*Mycket av vad som behandlats i tidigare kapitel berör metoder och verktyg för förbättringar. Utan ett aktivt och effektivt ledarskap sker emellertid varken förändringar eller kontinuerliga förbättringar av funktioner, verksamheter och tjänster. I det följande belyses behoven av ett förändrat ledarskap för säkerhet och skydd mot olyckor. Det finns ett traditionellt ledarskap inom svensk och internationell räddningstjänst som i huvudsak bygger på utveckling och förbättring av organisation, taktik, verktyg m.m. för operativ räddningstjänst. Denna typ av ledarskap kan inte ensamt svara upp mot de krav som arbetet med skydd mot olyckor ställer.*

En organisations kultur förknippas med sättet på vilket den leds. Ledarskap definieras ofta som förmågan att påverka människor att bidra till att ett fastställt mål uppnås. Mabon (1992) visar på egenskaper och ledarattityder som gynnar framgångsrika företag och organisationer:

- Tonvikt läggs på handling – utredningar får inte ta för lång tid.
- Goda kundkontakter eftersträvas – kvalitet och service är A och O för verksamheten.
- Självständighet och utvecklingsanda uppmuntras.
- Man vet att produktivitet erhålls genom människor – företaget betonar vikten av och verkar för att utveckla personalens kunskaper.
- Man vet att en professionell verksamhet kräver kunniga medarbetare som tillåts göra det de är bäst på.
- Enkel form och liten ledning ska eftersträvas – företaget undviker byråkrati, strukturerna är lätta att begripa.

- Det behövs både lösa och strama tyglar i arbetet – företaget har fasta värderingar men tillåter utifrån dessa stor självständighet i organisationen.

Nedan behandlas ledarskap som en funktion inom några områden som tillsammans bildar en helhet. Ett sådant ledarskap kan troligtvis inte motsvaras av en enda person. Därför utvecklas också begreppet *teamledarskap* (se Rosenberg 1998) längre fram i texten.

## Ledarskap i förändring och utveckling – en övergripande modell

Med gott ledarskap menas här framförallt förmåga till förändring, samverkan, utveckling av kunskap hos människor, beslutsbefogenheter, åtgärder och ansvar för förnyelse och utveckling av arbetet för säkerhet och skydd mot olyckor, framförallt *systematisk olycksförhindrande verksamhet på lokal nivå*. Utifrån en övergripande modell analyseras och problematiseras nedan ledarskapsutvecklingen för en övergång till skydd mot olyckor på lokal nivå i Sverige.

*Figur 17: En övergripande modell: från fokus på ledarskap för skadebegränsande åtgärder till ledarskap för skydd mot olyckor i ett dynamiskt samhälle.*

Av figur 17 framgår behov av utveckling av räddningstjänstens ledarskap alltifrån operativt till proaktivt ledarskap i ständig förbättring. De behov av förändringar som tydliggörs nedan sker i en tid av ekonomiska nedskärningar av de kom-

### Dagens ledarskap

Fokus på operativ räddningstjänst

Ledarskap operativ verksamhet

### Framtidens ledarskap

Förnyelse och övergång till skydd mot olyckor med fokus på olycksförhindrande verksamhet

Ledarskap för förändringar och skydd mot olyckor

Uppbyggnad av nya kunskaper, färdigheter och resurser. Behovs- och målstyrning

Ledarskap för kunskapsutveckling behovs- och målstyrning

Ständig förbättring av säkerhet och skydd i en dynamisk omvärld

Ledarskap för livslångt lärande och ständiga förbättringar

<b>Ledarskap för operativ verksamhet</b>	Nuvarande fokus
<b>Ledarskap för förändringar och skydd mot olyckor</b>	Skydd mot olyckor med fokus på olycksförhindrande verksamhet
<b>Ledarskap för kunskapsutveckling, behovs- och målstyrning</b>	Fokus på individens behov, kunskapsutveckling samt samarbete i team
<b>Ledarskap för livslångt lärande och ständiga förbättringar</b>	Fokus på livslångt lärande och nya strategier

Figur 18. Ledarskap i olika steg.

munala verksamheterna och krav på effektivisering. Den snabba samhällsutvecklingen och globaliseringen under 1990-talet innebär att det inte längre finns någon enskild ledarskapsstrategi eller kokbok för ledning och utveckling av organisationer. Det rör sig istället om utveckling och förbättring med hjälp av många och behovsstyrda strategier som hela tiden måste anpassas till nya förutsättningar. Den som vill söka de bästa förebilderna måste även gå ut på den globala arenan (se avsnittet om benchmarking).

Behovet av förnyelse och utveckling ska ställas mot det faktum att motståndet mot övergång till nya synsätt och arbetsformer är starkt. Den kommunala räddningstjänsten är inget undantag. Det ställs stora, men olika, krav på ledarskap i olika skeden av utvecklingen, såväl inom räddningstjänsten som inom andra kommunala förvaltningar och i samhället i övrigt. Nedan redovisas och diskuteras behoven av och innehållet i det förändrade och ofta överlappande ledarskap som behövs för ökad säkerhet och skydd för liv, miljö och egendom på lokal nivå. I figur 18 redovisas några exempel på strategi och funktioner som behövs för utvecklingen på lokal nivå.

En övergång från brandkårsutryckningens strategi och beteende till ledarskap för kunskapsutveckling och ständiga förbättringar tar tid. Utveckling behövs inom alla områden. Nedan preciseras de olika former av ledarskap som visas i figur 17.

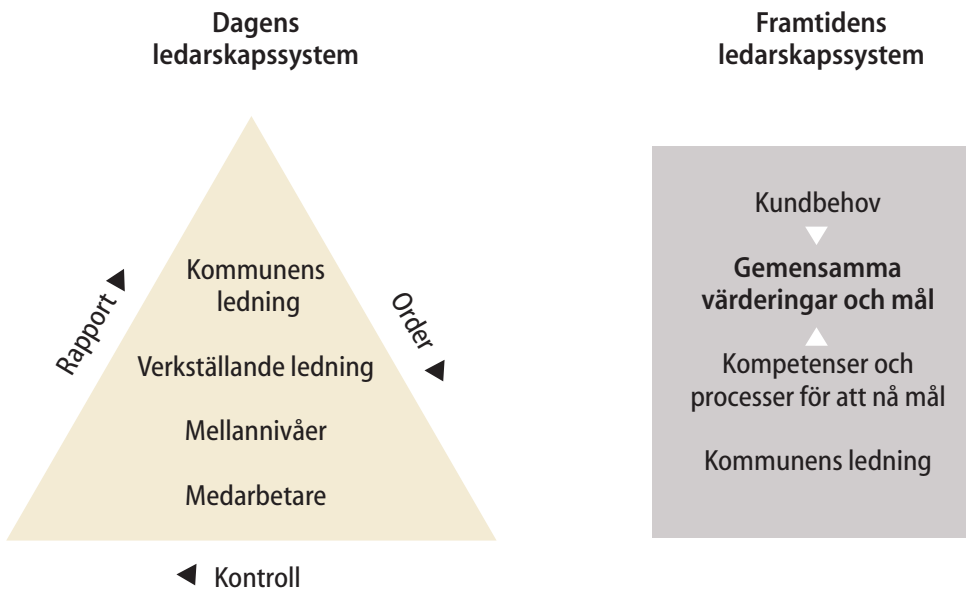
## *Ledarskap för operativ verksamhet*

Ledarskap och taktik för operativ verksamhet är en viktig komponent i arbetet för skydd mot olyckor. Idag beskrivs ledning av räddningstjänsten mest i operativa termer. Ledning av räddningstjänsten i stort präglas av detta synsätt. Verksamheten leds genom order av chefen. De anställda verkställer chefens order, rapporterar och väntar på ny order. Resultaten kontrolleras av chefen (se figur 19 till vänster). Denna form av ledning behövs i akuta situationer. Sett ur denna operativa aspekt innebär ledarskap i huvudsak uppbyggnad och utveckling av en slagkraftig skadebegränsande verksamhet. Räddningstjänstens traditionella strategi är att förkorta insatstiderna och i förväg vidta skadebegränsande åtgärder. Det gäller framförallt att skydda och rädda liv. De traditionella förebyggande åtgärderna, såsom teknisk brandsyn, information om brandvarnare m.m. inriktas på vad som bör göras i förväg som kan reducera skadehändelsens omfattning.

*Brandkårsuttryckning* är numera ett allmänt uttryck i samhället och används för att beskriva en snabb åtgärd i en nödsituation. Men order-lydnad-rapport/command-controls-system för ledning av förändringar, håller inte för all verksamhet. Förändringar i samhället sker för snabbt. De organisationer som vidmakthåller denna traditionella typ av ledarskap klarar inte att snabbt nog ställa om till nya behov och krav. När samhället förändras och nya system blir tillgängliga och tillåts utnyttjas och prövas, är påverkan störst om organisationen är öppen för att ta emot nya intryck och att arbeta på ett nytt och mer flexibelt sätt. Svensk exportindustri producerar allt mer med allt färre människor. Ericsson, Volvo, Saab, ABB och SKF är exempel på organisationer där arbetsprocesser ständigt förbättras, ledtider kortas och kostnader för bundet kapital minskar. I samband med övergången till nya system försvinner många gamla typer av arbeten. Detta är ett problem eftersom samhället ännu inte har funnit former för övergång till de nya systemen, eller för att ta vara på de nya möjligheterna och samtidigt ge alla människor meningsfullt arbete. I figur 19 visas schematiskt ett traditionellt ledningssystem och förslag till ett nytt övergripande system för räddningstjänstens och kommunernas framtida ledarskapstänkande i stort.

*Ska antalet  
döda och skadade  
i olyckor kunna  
minskas, krävs  
förändrade  
strategier och  
förändrat  
ledarskap.*





Figur 19. Exempel på lednings- och ledarskapssystem.

Högra delen i figur 19 visar ett kund- och behovsbaserat ledarskap byggt på gemensamma värderingar och gemensamma mål, som tas fram i dialog. Ledningen ger stöd och utvecklar personalens kompetens. Medarbetarna tar själva de flesta besluten och har inom den gemensamma ramen ansvar och befogenheter att vidta de åtgärder de anser vara de bästa, utifrån de behov som finns hos kunden och i den egna verksamheten.

Uppgifter i media leder lätt till tron att sannolikheten för dödsfall totalt sett ökar dramatiskt år från år. Av den statistik som står till förfogande, över antal döda i bränder, går det inte att få stöd för en sådan uppfattning. Antal döda i bränder per år under perioden 1945–1990 visar på en relativt stabil nivå, oavsett förändring av befolkning och risktopografi. Det lägsta värdet för hela perioden är 67 döda personer år 1949 och det högsta värdet under samma period är 161 döda personer år 1965. Genomsnittligt antal döda i bränder under perioden 1970–1990 är 108 personer per år enligt SCBS statistik om dödsfall i olyckor 1945–1990. Svenska Brandförsvarsförningens statistik visar ett genomsnitt av 120 döda personer per år i bränder, under perioden 1980–1990.

Det går däremot med tillgänglig statistik att belägga att orsaker och olyckstyper hela tiden förändras. Arbetet med riskanalyser i kommuner har genomförts sedan slutet av 1980-

talet. Tillgänglig statistik över olyckor, resultaten av kommunernas riskinventeringar och riskbedömningar visar att den traditionella strategin räcker för att hålla antalet döda och skadade, t.ex. i bränder, på en stabil nivå, men att strategin inte räcker för att sänka nivån. För en kontinuerlig förbättringsprocess behövs därför en radikal förändring av kommunernas, inklusive räddningstjänstens, strategier och ledarskap.

### *Ledarskap för förändringar och skydd mot olyckor*

För att utveckla arbetet till skydd mot olyckor behövs ett aktivt ledarskap för övergång från fokus på reaktiv verksamhet till skydd mot olyckor och då framförallt till systematisk olycksprevention. Det gäller här att implementera ett nytt synsätt och få folk med sig i utvecklingen. Denna utveckling kan påbörjas inom räddningstjänsten, men måste omfatta hela kommunens aktiviteter inklusive den enskilda människan. Ledarskap ur denna aspekt innebär uppgiften att radikalt förändra strategier och handlingsmönster samt att implementera ett nytt synsätt och arbetssätt för att utveckla den olycksförhindrande verksamheten på lokal nivå. Det behövs ett mer offensivt ledarskap för att få igång, driva och utveckla den olycksförhindrande verksamheten.

#### **Ett förändrat synsätt**

Aspekter på det gamla synsättet med brandkårsuttryckningar i centrum och det nya med olycksförhindrande arbete i centrum, redovisas i figur 20 med hjälp av modifiering av en modell av Beckérus m.fl. (Bruzelius och Skärvad, 1995).

*Operativa insatser  
kräver ledning  
genom direkta  
order. Den  
förebyggande  
verksamheten  
behöver ett  
demokratiskt och  
kundrelaterat  
ledarskap.*

Ledning genom direkta order behövs vid operativa insatser. För den förebyggande verksamheten behövs ett mer demokratiskt och kundrelaterat ledarskap. För att arbetet med skydd mot olyckor ska bli effektivt måste båda dessa ledaregenskaper finnas med eftersom de kompletterar varandra i det praktiska arbetet. För ökad säkerhet och skydd på lokal nivå måste ledningen ha sådan förmåga och kunnande att utvecklingen styrs i riktning mot det nya synsättet. Ett nytt synsätt kan innebära en personlig konflikt för den traditionella ledartypen inom räddningstjänsten, men det kan också vara en intressant utma-

## Ledarskap för operativ verksamhet



## Ledarskap för proaktivt arbete



Figur 20. Från brandkårsutryckning till olycksförhindrande arbete.

ning för många ledare. Kanske måste man fundera över om det behövs flera ledartyper som kompletterar varandra; både personer med ansvar för operativ verksamhet och förvaltning som specialitet, och sådana som kan arbeta med förnyelse och proaktivt verksamhet. Ett sätt att göra ledarskapsrollerna tydliga är att visa på kontrasterna mellan brandkårsutryckning och systematisk olycksförhindrande verksamhet (figur 20). Nedan görs detta i en diskussion där ytterligheterna ställs mot varandra.

**Reaktivt kontra  
proaktivt synsätt –  
konflikter och  
synergieffekter**

På nästa sida problematiseras förhållandet mellan det reaktiva och det olycksförhindrande synsättet och dessa synsätts respektive påverkan på visioner, mål, åtgärder m.m. Principen är att så länge den förebyggande verksamheten är effektiv, behöver inte de operativa insatserna utnyttjas. I praktiken innebär detta en sammansmältning av den olycksförhindrande och den skadebegränsande verksamheten.

Av de angivna synsätten framgår stora skillnader i vision, mål, strategier, attityder och beteende m.m.

En övergång till systematisk olycksprevention är som tidigare nämnts naturligtvis inte konfliktfri. Den tar mycket kraft och tid, både av ledning och personal. Erfarenheter från arbete med Räddningsverkets och Svenska kommunförbundets projekt *Säkrare kommun – genom målstyrd tjänsteutveckling*, MÅSTE, har emellertid visat att en sådan övergång också ger positiva effekter på såväl operativ som på förebyggande verksamhet. Implementering av skydd mot olyckor inom räddningstjänsten innebär positiva interna och externa humana, ekonomiska och tekniska effekter. Detta talar för att den kommunala räddningstjänsten inte ska hålla fast vid ett fokus på den skadebegränsande verksamheten, utan aktivt delta och driva en kommunal utvecklings- och förbättringsprocess.

Olika arbetsuppgifter och olika kulturer ställer olika krav på ledarskap. Varje kultur eller traditionella grupperingar har sitt eget synsätt, jargong och beteende. Detta formar människornas begreppsvärld som kan vara svår att påverka. Det kan finnas en oro inom räddningstjänsten för att en övergång från brandkårsutryckning till systematisk olycksprevention ska få negativa effekter på den egna arbetssituationen. Misstro och rädsla hos personalen att bli utan jobb om arbetet med att förebygga olyckor blir alltför effektivt förekommer. Nedläggningar av kommunala deltidskårer i Sverige tyder på att denna rädsla kan vara befogad.

Inom svensk räddningstjänst finns en trend att utveckla regional samverkan och slå samman flera räddningstjänster i kommunalförbund. Det primära syftet med detta är att effektivisera den skadebegränsande verksamheten och få ner kostnaderna. Ett annat är att få slagkraftiga operativa styrkor samt att kunna ge mindre kommuner med små resurser hjälp, t.ex. med

*Olika arbetsuppgifter och olika kulturer ställer olika krav på ledarskap.*

	<b>Reaktivt synsätt</b>	<b>Strategiskt olycksförhindrande synsätt</b>
<b>Vision</b>	Brandkårsutryckning	Noll olyckor
<b>Mål</b>	Snabba insatser, begränsa skador	Minska antalet olyckor
<b>Strategi</b>	Erfarenhet från operativa insatser, kroppsliga övningar, insatsövningar	Planering, ständig förbättring av säkerhet och skydd
<b>Planeringshorisont</b>	Kort sikt	Lång sikt
<b>Attityd</b>	Tuff, snabb, teknisk	Empatisk, analytisk, human, teknisk
<b>Beteende</b>	Avvakta larm om olyckor	Påverka beslut och förebyggande åtgärder i samhället
<b>Arbetsplatsutformning</b>	Bekväm brandstation för vila och träning, fordon etc.	Flexibla arbetsplatser, arbeta ute i samhället
<b>Organisation</b>	Hierarkisk	Platt
<b>Rekrytering</b>	Starka män	Män och kvinnor med olika kompetensprofil
<b>Utbildning</b>	Brandteknisk utbildning	Psykologi, ekonomi, planering, teknisk utbildning
<b>Befordringssystem</b>	Hierarkisk ordning	Individens utveckling
<b>Prestationslöner</b>	Nej	Baserat på resultat för hela organisationen

*Ytterligare exempel på olika behov, synsätt och komplementära uppgifter är:*

Internt arbete ↔ Externt arbete

Teknikutveckling ↔ Humana kunskaper, ekonomi, miljö

Fysik styrka ↔ Analys, datorkunskap, IT

riskanalyser. För politikerna är det en viktig ekonomisk fråga att minska på den kommunala kostymen inklusive räddningstjänsten. Vad innebär i detta sammanhang regionaliseringen av de kommunala räddningstjänsterna för den förebyggande verksamheten? Kring detta kan vi ännu så länge endast spekulera, eftersom det saknas tillräckliga erfarenheter.

Genom regionalisering kan kunskaper om den lokala riskbilden gå förlorade och därmed äventyras kvaliteten i utvecklingen av den olycksförhindrande verksamheten. Ledning med kunskap om den lokala miljön behövs för effektiv behovsstyrning och kundanpassning för en effektiv förebyggande verksamhet. Det som också talar emot dagens fokus på regionalisering av räddningstjänsten är att den sker utan att den förebyggande verksamheten i någon nämnvärd omfattning fokuseras eller förnyas. Det som talar för regional samverkan, under förutsättning att helikopterperspektivet med fokus på utvecklad olycksprevention är ledstjärna, är möjligheterna till gemensam kunskapsuppbyggnad för riskanalys, utvecklad kunskap om, och spridning av, effektiva förebyggande åtgärder, analys av olika data etc. Ett annat stöd för regionalisering är att viss samhällsdesign, t.ex. beslut om nya vägar, järnvägar och flygplatser sker på regional nivå, vilket innebär ökade möjligheter till förbättring av säkerheten. Förbundets verksamhetsområde kan naturligtvis också delas in i olika distrikt, till vilka särskilda förebyggande resurser kan riktas.

### **Hierarki och ojämn könsfördelning**

### *Det behövs flera kvinnor i räddningstjänsten.*

Vad innebär det för ledarskap och arbetssätt att kvinnor i mycket liten utsträckning finns i dagens räddningstjänst? Beskrivningar inom traditionell organisationsteori om det goda ledarskapet och samarbetet innehåller inga kartläggningar av arbetsgruppers könsammansättning. Grupperna behandlas utifrån ett ”könsneutralt synsätt”. Lennéer-Axelsson och Thy-lefors (1991) kommenterar dock att just jämställdhet är en önskvärd dimension i en idealisk psykosocial arbetsmiljö: ”Balans mellan manliga och kvinnliga deltagare i en arbetsgrupp befrämjar bredare infallsvinklar i fråga om både problemlösning och arbetsformer och förhindrar könstereotypa grupp- och kommunikationsmönster”.

Blomqvist (1992) har studerat kvinnor och arbetsorganisa-



*Män och kvinnor  
kompletterar varandra.  
En jämn könsfördelning  
ger effektivare  
arbetsgrupper.*

tioner i kunskapsföretag. Blomqvist finner det intressant att företagsledningen, i de fall man tycker sig notera skillnader mellan män och kvinnor, hävdar att skillnaderna bidrar till produktiviteten. Blomqvist sammanfattar fördelar med en jämn könsfördelning i sex punkter ur ledningssynpunkt och menar att en jämn könsfördelning leder till:

1. Bättre socialt klimat på arbetsplatser.
2. Öppen kommunikation inom arbetsorganisationen.
3. Effektivare arbetsgrupper på grund av att män och kvinnor kompletterar varandras perspektiv och sätt att arbeta.
4. Möjlighet att matcha kunder och anställda efter kön.
5. Bättre kommunikation med kunder.
6. Positiv bild av företaget utåt.

Ur lednings- och effektivitetssynpunkt är det i synnerhet mot bakgrund av punkterna 3–5 ovan som det är viktigt att få in fler kvinnor i räddningstjänsten. Ur dessa aspekter finns det skäl för kommunerna att i rekrytering av ny personal även få med kvinnor inom räddningstjänsten, särskilt för den förebyggande verksamheten.

**Traditionell hierarki** För den operativa verksamheten finns en hierarki med ett klart och tydligt intränat system för hur en räddningstjänstinsats ska gå till. Alla inblandade har då en noggrant inlärd och prövad roll. Att order och verkställighet sker på ett förutbestämt och intränat sätt, syftar till att effektivisera den skadebegränsande verksamheten och att räddningsinsatsen ska kunna ske på ett så säkert sätt som möjligt för personal och andra inblandade. Order och verkställighet sker snabbt och resultaten av olika skadebegränsande åtgärder blir synliga. När det gäller det mer vardagliga arbete finns ofta en uppdelning i en avdelning för den operativa verksamheten, som är störst, och en betydligt mindre avdelning för brandförebyggande verksamhet. Den traditionella hierarkin framgår nedan:

- |                                    |                        |
|------------------------------------|------------------------|
| 1. Kommunfullmäktige               | 6. Brandingenjör       |
| 2. Kommunstyrelsen                 | 7. Brandmästare        |
| 3. Räddningsnämnd                  | 8. Brandförman         |
| 4. Räddningschef                   | 9. Brandförman, deltid |
| 5. Ställföreträdande räddningschef | 10. Brandman, heltid   |
|                                    | 11. Brandman, deltid   |

Det är, som framgår ovan, många nivåer och personer att hålla reda på. En del är underordnade räddningschefen (nivåerna 5–11) andra är överordnade utom vid en akut operativ insats (nivåerna 1–3). Det kan vara svårt att få ut ett nytt och omvälvande synsätt så att det tränger igenom på alla nivåer och hos alla aktörer. Olika signaler och information ska gå i olika riktningar. Det är idag inte alls säkert att alla i den kommunala organisationen får den information de behöver tillräckligt snabbt. Förvrängning av ursprungligt budskap sker troligen också på vägen. Det finns exempel på kommuner som insett behovet av plattare organisationer och inom räddningstjänsten tagit bort ”väggarna” mellan den operativa och den förebyggande verksamheten.

*Det är dags att ta bort väggarna mellan den operativa och den förebyggande verksamheten.*

**Tala samma språk** Fastän det finns ett allmänt erkännande av det förebyggande områdets betydelse i samhället idag, präglas det praktiska arbetet av vaga föreställningar om vad som egentligen ligger i begreppet att förebygga olyckor. Till de svårigheter som måste bemästras är att kunna belysa det som inte händer (säkerhet)



gentemot de olyckor som faktiskt inträffar. Det är lättare för politiker och allmänhet att förstå behovet av brandkår när det brinner, än att ha förståelse för resultaten av det förebyggande arbetet som är osynliga genom att det inte brinner. Ett klassiskt exempel är att de flesta anser att installation av brandvarnare är en olycksförhindrande åtgärd, medan andra menar att det är en skadebegränsande åtgärd. Det är ett stort problem för utveckling av den förebyggande verksamheten att den ännu inte har ett lika tydligt och gemensamt språk som den operativa verksamheten. Det handlar om nytänkande till viss del och en del av arbetet måste därför handla om att utarbeta användbara begrepp och definitioner.

I takt med att det förebyggande arbetet förstärks och utvecklas, kommer utrymme för missuppfattningar att minska. Men avsaknaden av ett gemensamt språk försvårar den interna kommunikationen om inriktning och åtgärder för den förebyggande verksamheten. Även dialogen mellan räddningstjänsten och olika externa kunder försvåras för att man till viss del talar olika språk. Detta förhållande måste ledningen uppmärksamma. Man måste definiera och förklara för den egna personalen och andra vad som menas med de begrepp som används.

Så länge förbättringar sker inom det gamla synsättet (brandkårsuttryckning) kan ökade kunskaper till viss del ges genom traditionell utbildning och tillgängliga resurser. I ett skede av förnyelse och övergång till ett nytt synsätt med fokus på olycksförhindrande åtgärder, är däremot traditionella kunskaper och läromedel enbart delvis användbara och i vissa fall motverkande. Ny kunskap måste utvecklas, lärare måste utbildas, nya läromedel måste tas fram etc.

### *Ledarskap för kunskapsutveckling, behovs- och målstyrning*

I en föränderlig värld räcker inte status-quotänkande. Det är istället förädlad kunskap och framåtblick som gäller. Drucker (1993) menar att den grundläggande ekonomiska resursen inte längre är kapital, inte heller naturresurser eller arbetskraft. Den är och kommer att vara kunskap.

---

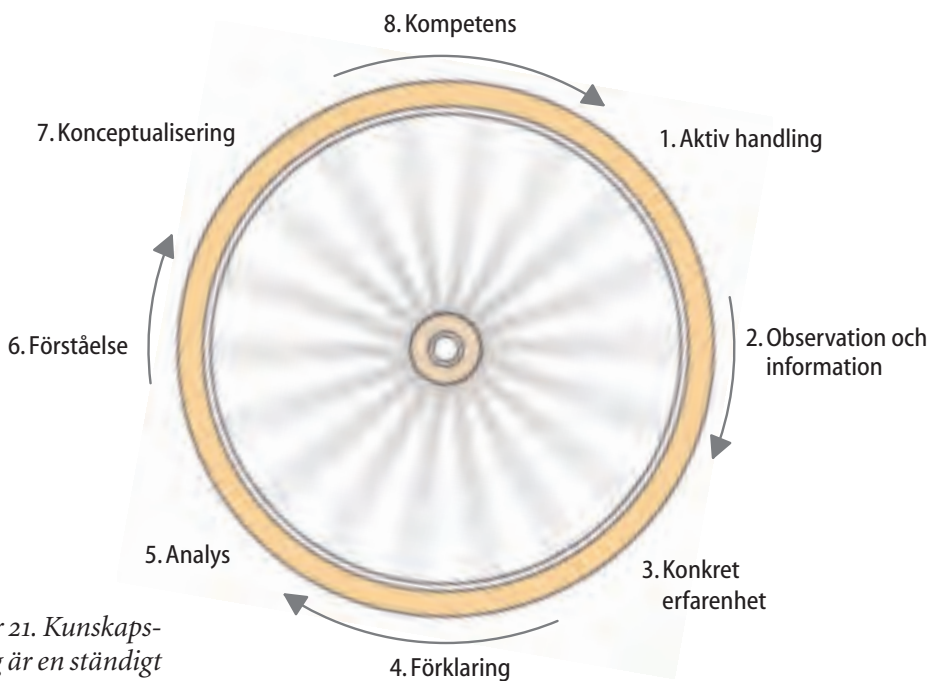
**Exempel: Oxelösund**

Före införande av systematisk olycksprevention (SOP)	Efter införande av systematisk olycksprevention (SOP) 1992–1997
Räddningstjänsten avvaktade larm på brandstationen.	Räddningstjänsten ger sig ut i samhället och erbjuder en ny typ av service till allmänheten. Antalet bränder i bostäder minskade från en brand per månad före 1992 till en enda brand under 1996.
Ingen uppföljning.	Det nya arbetssättet gav bättre förståelse för kvalitet i den egna statistiken, bättre kunskaper om olycksorsaker, störningar, tillbud och faktiska olyckshändelser.

---

I övergången till proaktivt arbetssätt för säkerhet och skydd mot olyckor behövs fler förnyare än förvaltare. Individerna i de kommunala organisationerna behöver utveckla sin förmåga att lära och samarbeta inom området. När allas kunskap tas tillvara uppstår en synergieffekt. Den totala kunskapssumman blir större än summan av de sammanlagda delarna. Jämförelser med andra behövs som tidigare nämnts för att hemmablindhet ska kunna undvikas och för att man ska kunna utveckla nya idéer. Kommuner och organisationer som vill utveckla nya synsätt bör särskilt beakta möjlighet till kompetensförstärkning genom strategisk nyrekrytering. Ökad kunskap kan också uppnås när organisationerna samarbetar över funktionsgränserna och över de geografiska gränserna.

Hamel och Prahalad (1997) menar att det inte längre räcker med att bli mindre och bättre. I framtiden krävs det mer än att omstrukturera den pågående verksamheten och skära ned på personal. Det räcker inte heller att bara omstrukturera processer och arbeta med kontinuerlig förbättring inom samma paradig. Istället gäller att ha förmåga att se och följa förändringar och påverka flöden samt att hela tiden arbeta med nya strategier. Istället för att bli mindre och bättre krävs det att bli annorlunda, att vilja förändras. Och då handlar det om att våga. I exemplet ovan från Oxelösunds kommun beskrivs de resultat som förändringarna i strategi och åtgärder för systematisk olycksprevention (SOP) gav.



Figur 21. Kunskapsbildning är en ständigt pågående process.

### Lära i arbetet

Att i alla avseenden specificera en arbetsprocess och noga föreskriva beteende och kompetenser gäller inte vid preventivt arbete. Istället behövs här förmåga att arbeta i team, att gemensamt lösa problem och utnyttja tyst kunskap samt att kunna improvisera, lära nytt och därmed löpande förbättra både individernas och organisationens kunskaper och färdigheter. Enligt den amerikanske psykologen David Kolbs (1984) inlärningsmodell äger lärandet rum som ett cirkulärt förlopp. Den omedelbara förståelsen ligger i den konkreta erfarenheten. Konkret erfarenhet följs av reflekterande observation. Därigenom smälter ny och tidigare kunskap samman och omvandlas till en ny, djupare förståelse. Detta ger förutsättningar för ett abstrakt tänkande som följs av en aktiv prövning av de slutledningar som gjorts. Erfarenhetsbaserad kunskapsbildning förutsätter med andra ord en återkoppling mellan vad en person gör och resultaten av handlandet. Figur 21, som är en modifiering av Kolbs modell, visar att när den konkreta erfarenheten får en förklaring och analyseras ökar förståelsen för problemen och resultat av olika åtgärder. Förståelsen leder sedan till ökad kompetens och en ny, förhoppningsvis bättre handling som analyseras etc.

*Arbetet med att  
förbättra säkerhet  
och skydd måste  
upp på den  
politiska agendan.*

Kolbs modell visar att kunskapsbildning är en ständigt pågående process. Kopplingen till Demings principer för förbättring är tydlig (se inledning av kapitel 3). Lärandet har en objektiv och en individuell del. Allt lärande sker i ett socialt sammanhang och lärandet kan ses som individens utbytesprocess med omgivningen. Ett effektivt lärande ställer krav på analys och meningsfullhet. Förståelse för nyttan av de nya och de gamla kunskaperna är en förutsättning för ett meningsfullt lärande.

Låt oss nu sätta in det proaktiva tänkandet i modellen i figur 21. Det första steget i läroprocessen är i vårt fall insikten att olyckor inte förhindras genom att man avvaktar larm på brandstationerna. Utryckning utan observation, förklaring, analys, förståelse om orsaker skapar således ingen insikt om behov av förändring och leder inte till en utvecklad kompetens eller till en ny aktiv handling. Den nya aktiva handlingen bör ligga på en högre nivå än den föregående. I detta fall att förebygga olyckor och att se till att säkerhetsaspekterna betonas och kommer in i olika beslut och verksamheter. Nästa aktiva handling, på en högre kunskapsnivå, som nu bygger på en djupare förståelse än tidigare, kan vara att få till stånd en förbättring av hela kommunens utveckling och design av service.

Information för ökad kunskap är idag globalt tillgänglig, genom utvecklad informationsteknologi och kommunikation. Det är nu möjligt att tänka globalt och agera lokalt på ett helt annat sätt än tidigare. Centrala, regionala och lokala organisationer, liksom den enskilde individen, kan dra nytta av dessa möjligheter till kunskapsutveckling.

Det är inte primärt kostnaden för att använda elektroniska kommunikationssystem som är problemet utan förmågan att utnyttja, välja ut, använda och bearbeta informationen till ny kunskap. En stor förbättringseffekt genom den ovan beskrivna förbättringsmodellen, även ekonomiskt, är att hög kvalitativ data kan struktureras för prevention.

#### **Samverkan i team**

Det behövs således ett förändrat sätt att leda och arbeta på lokal nivå. Samverkan i team av personer med olika kunskap och erfarenheter såväl inom räddningstjänsten som tillsammans med andra kommunala verksamheter och externa aktörer, kan öka effektiviteten trots nedskärningar i kommunal-ekonomin.

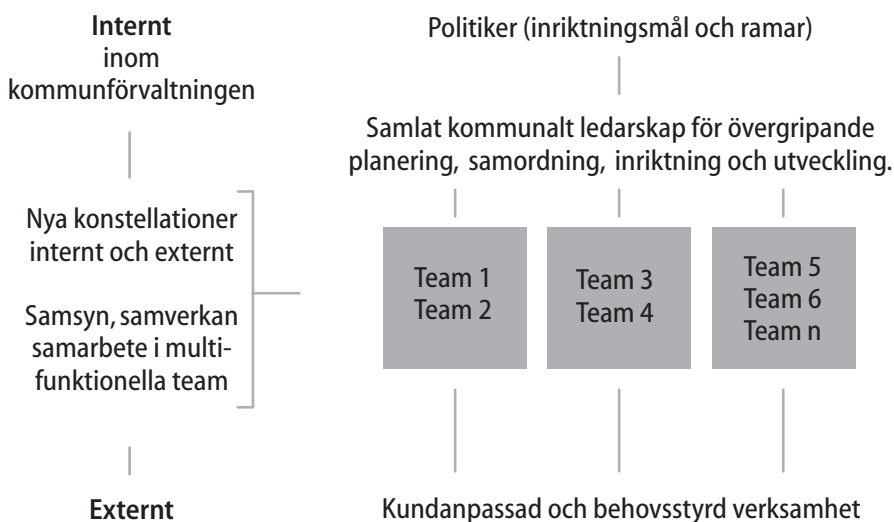
Det finns flera aspekter som talar för teambildning inom räddningstjänsten, till exempel viljan och viljan att arbeta i grupp. Samverkande team inom räddningstjänsten kan förverkligas i insatsgrupper, ledningsgrupp inklusive politiker, dagtidsgrupper, skiftgrupper etc. Team- och grupptillhörighet stimulerar positiv utveckling och kan jämföras med andra lagformer t.ex. inom idrotten. Samarbete mellan räddningstjänst, polis, hälso- och sjukvård, industri, försäkringsbolag etc. i funktionella team, baserade på olika behov, skulle kunna effektivisera den olycksförhindrande verksamheten. Arbetet med att förbättra säkerhet och skydd måste med andra ord upp på den politiska agendan och få minst lika hög status som arbetet med att förbättra den omgivande miljön.

När det gäller samverkan i team är det bara fantasin som sätter gränser. Övergripande inriktning och ramar sätts av politikerna med krav på återrapportering av ansvariga team. Några exempel på möjliga team kopplade till områden är:

Område	Teamledare	Ingår i team
Äldres hälsa och säkerhet	Hälso-och sjukvården	Socialtjänst, Hemvård, Räddningstjänst
Bränder	Räddningstjänst	Socialtjänst, Hemvård, Fysisk planering
Säkra industrier	Industri	Miljö- och hälsa, Räddningstjänst, Fysisk planering
Olyckor och brott	Räddningstjänst och polis	Hälsa och sjukvård, Frivilligorganisationer, Alla kommunala funktioner

I flera kommuner sker numera samverkan på ett mer påtagligt sätt än tidigare mellan räddningstjänsten och till exempel polis, företag och kommunala förvaltningar. De tidigare åtskilda operativa och förebyggande avdelningarna samverkar och samarbetar mot ett gemensamt kommunalt mål.

Ledarskap på denna nivå innebär förmågan att kunna leda och utveckla verksamheter, inte en organisation. Visionen är att antalet olyckor och räddningstjänstinsatser ska gå mot noll. Ledningen måste se till att alla viktiga funktioner kommer på



Figur 22. Samverkan i team.

plats och få dem att fungera. I det följande redovisas och diskuteras funktioner och processer och hur de kan utvecklas.

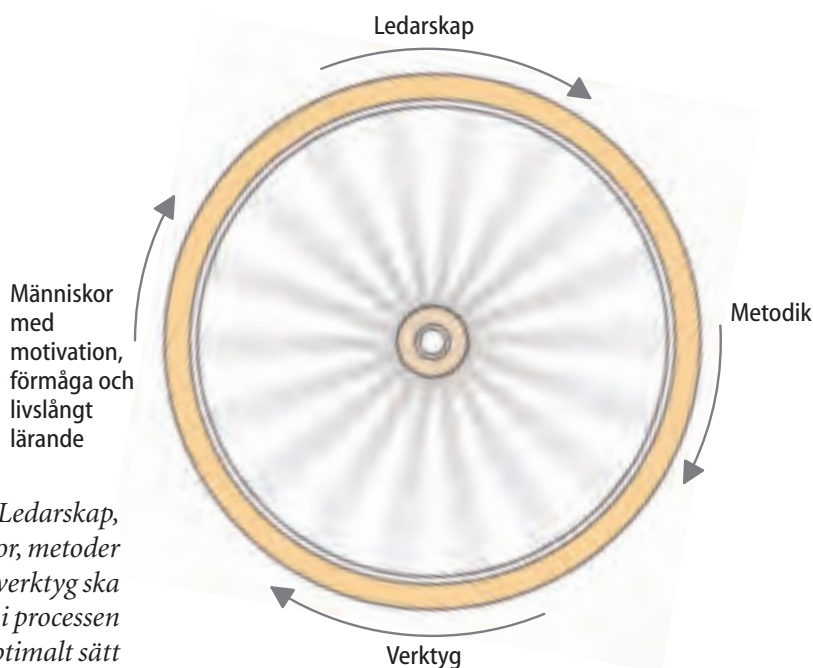
Med process menas här en sekvens av steg som behövs för att nå ett givet syfte. I detta fall gäller det att få till stånd en process som leder till att antalet fel, störningar, tillbud och olyckor går mot noll. Processen ska integrera ledarskap, människor, metoder och verktyg på ett optimalt sätt (figur 22).

En process av det här slaget är ingen teoretisk beskrivning. Det är endast när någonting görs i praktiken som vi kan tala om en process. Den underliggande förutsättningen för ett gott arbete är verksamhetsprocessens kvalitet och att den är en integrerad helhet. Varje del i processen har betydelse för helheten. Varje person har ett ansvar som inte kan delegeras. Därför måste varje inblandad vilja och kunna bidra med sina kunskaper och ständigt utveckla dem för att processen ska fungera.

*Visionen är att antalet olyckor och räddningstjänstinsatser ska gå mot noll.*

### Informationsteknologi

Införande och utveckling av IT kan ge dramatiska förändringar i en organisation. Genom IT och datoriserade informationssystem kan vi kommunicera och lära och vi kan organisera och effektivisera verksamheter på ett helt annat sätt än vad som tidigare varit möjligt. IT ger oss tillgång till stora mängder global information och vi måste lära oss hur vi ska samla in, sila och analysera denna information för att kunna extrahera kun-



*Figur 23. Ledarskap, människor, metoder och verktyg ska integreras i processen på ett optimalt sätt för att antalet fel, störningar, tillbud och olyckor ska förhindras.*

skap som motsvarar identifierade och analyserade behov. Det är ett arbete som ställer stora krav på IT-användarna. Detta innebär att räddningstjänsten, liksom många andra verksamheter, behöver en allt större IT-kompetens.

**Utbildning** Det finns idag högre kurser för operativ ledning. Motsvarande saknas emellertid för den förebyggande verksamheten. Det finns ett klart behov av utbildning till skydd mot olyckor som måste täckas för olika funktioner och grupper om man ska kunna bygga upp och utveckla arbetet. Utbildning i ledarskap skulle kunna motverka sektorisering och öka samsyn och samverkan i team för systematisk olycksprevention.

**Rekrytering** Visionen om en räddningstjänst som också ska kunna arbeta med olycksförhindrande verksamhet på ett professionellt sätt, måste återspeglas i kommunernas nyrekrytering. För nytänkande behövs nytt tänkande och andra kompletterande kompetenser än de traditionella. Detta är en viktig kanske bortglömd uppgift, att hantera för ledningen. Det finns många områden där expertkunskap och fortsatt forskning behövs för att utveckling-

en av en proaktiv/preventiv verksamhet ska komma till stånd. Det kan handla om att skapa globala nätverk för forskning och utveckling av analysformer, simulering, utvärdering av projekt och dataanalys.

Inom räddningstjänsten behövs såväl operativ personal som medarbetare med kunskaper om pedagogik, analys och IT. När det gäller aktuell rekrytering av räddningschefer, brandingenjörer och brandmästare och personal tycks bilden splittrad. Fokus växlar mellan traditionell operativ räddningstjänst och förebyggande verksamhet. De kommuner som har en ambition och strategi för förändring har emellertid börjat rekrytera personal och ledare för utveckling av den olycksförhindrande verksamheten.

Det är viktigt att varje organisation redan i rekryteringen beaktar behovet av ny och strategiskt viktig kompetens för arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor. Kommunens övergripande strategi och förhindrande arbete måste återspeglas vid nyrekrytering av personal. Detta är en viktig strategisk verksamhet som ledningen måste ta stort ansvar för. De strategier och verksamheter som framgår ovan förutsätts i detta utvecklingsskede vara på plats och väl prövat för att en fortsatt utveckling av ledarskap ska kunna ske på ett riktigt sätt. (Se avsnittet om ledarskap för livslångt lärande och ständiga förbättringar.)

### **Expertsystem för lärande och beslut**

Termen expertsystem anger inte en produkt utan snarare en rad procedurer för att beskriva eller lösa problem. De kunskaper som finns hos olika experter arbetas in i olika datormodeller som kan utnyttjas genom informationsteknik. Ett viktigt krav på expertsystem för lärande är att systemen ska vara öppna. Olika delar i systemet ska kunna bytas ut utan att helheten äventyras eller påverkas negativt. Det ska vara möjligt att hoppa i strukturen. Systemen ska vara logiskt uppbyggda, självinstruerande och framåtblickande. Det ska vara möjligt att kunna ställa viktiga frågor och snabbt få svar. Uppbyggnad av sådana system kan ske redan idag om den globala kunskapen rätt tas tillvara och görs tillgänglig genom urval, fördjupning och systematisering. Viktiga frågor att ta hänsyn till i uppbyggnadsarbetet är:



- Hur ska lagring och uppdatering av kunskap ske och av vem?
- Hur kan skräddarsydda lösningar och utbildningar ske för olika grupper?
- Verkliga kunskapslyft kräver lust och vilja. Hur stimuleras lusten och viljan att lära?
- Hur kan tyst kunskap tas tillvara?

System och media med expertkunskaper kan karaktärisera, beskriva och analysera området skydd mot olyckor. De ska kunna besvara frågor, lösa problem och ge råd. Informatikforskning pågår kring multimedia, nätverk, systemutvecklingsmodeller för datorstödd utbildning i arbetslivet, dynamisk simulering, utveckling av verktyg för distansundervisning etc. Kontakt med sådan forskning kan vara en viktig länk i arbetet.

Ett expertsystem som ska bidra till lärande och kontinuerlig förbättring av säkerhet och skydd ska:

- kunna utnyttja visualiseringsteknik som GIS för utbildning och simulering.
- tillåta att den studerande utvecklas steg för steg. Den studerande bör inte ges möjlighet att hoppa till ett nytt steg förän föregående steg är avklarat och riktigt förstått.
- beskriva olika förhållanden så realistiskt som möjligt.
- endast innehålla fakta av hög kvalitet och tillförlitlighet.
- kunna lagra och visa tillgänglig information snabbt och säkert. Det ska vara möjligt att snabbt hoppa från helhet till delar i systemet.
- kunna analysera svar, förklara och motivera förslag till faktabaserade lösningar.

Multifaktoriella orsaksanalyser är angelägna att utveckla liksom simulerings- och prediktionsteknik som komplement till dagens datoriserade konsekvensanalyser. VR-tekniken (virtuell verklighet) utvecklas, liksom GIS, mycket snabbt. Utveckling av VR för lärande och beslut bör studeras och utvecklas i arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor.

**Kostnads-/nyttostudier** Kommunskydd finns i flera kommuner. Kommunskyddet är ett särskilt kommunalt organ som ser över problem och kostnader i samband med stölder, skadegörelser m.m. i kommunen och försöker åtgärda dem. Räddningstjänsten har i flera kommuner ett nära samarbete med sina kommunskydd. Den gemensamma strävan är att få en så låg skadefrekvens som möjligt och att föra ner ansvaret så långt som möjligt i organisationen och att stödja människor att själva åtgärda problemen. Samtidigt regleras den kommunala premiesättningen av försäkringsbolagen. Detta har hittills skett på ett för kommunerna förmånligt sätt. Det förekommer synpunkter som att prevention kostar för mycket. Arbetet med att förhindra bostadsbränder i Oxelösunds kommun 1992–1998 (överfört till samhällsnivån) visar emellertid på besparingsmöjligheter på flera hundra miljoner kronor per år, utan höga förebyggandekostnader. Att tänka om och agera mer förebyggande kostar ingenting i sig, men en åtgärd innebär ofta en kostnad. Räddningsverket har låtit genomföra en rad kostnads-/nyttostudier (se vidare Juås 1994 och 1995, samt Mattsson 1994 a och b). Detta arbete bör fortsätta parallellt med utvecklingen av området säkerhet och skydd mot olyckor.

**Omvärldsanalys** Kanske det enda säkra som kan sägas om samhället är att det ständigt förändras.

En förändring inom ett område kan innebära nya möjligheter eller problem på ett annat. Ekonomiska förhållanden är en viktig faktor att beakta i arbetet för säkerhet och skydd. Exempel på områden för analys som kan påverka såväl riskbild som olycksfrekvens är:

- demografiska förändringar
- strukturella förändringar i kommuner
- förändringar i kommunens riskbild (nya verksamheter)
- förändringar inom ekonomin
- radikala förändringar i sociala förhållanden och kulturella värderingar (arbetslöshet, kriminalitet).

Faktabaserad verksamhet är A och O i allt arbete med skydd mot olyckor. En sådan verksamhet omfattar områden som trend- och verksamhetsanalyser. Trender antyder en utveckling

mot en ny innebörd av planeringsbegreppet med en bestämd inriktning av osäkerhet, förknippad med en mer bestämd inriktning mot hantering av osäkerhet, förknippad med dynamiska och okoordinerade förändringsförlopp (Wiren 1998).

**Strategier** Av Nationella folkhälsokommitténs delbetänkande (SOU 1997: 137) framgår övergripande strategier för ett hälsovänligt samhälle. Dessa strategier torde kunna utvecklas också för ett säkrare och tryggare samhälle. Folkhälsokommittén vill stärka den sociala gemenskapen och solidariteten i samhället genom att

- öka möjligheterna till integration på arbetsmarknaden – och minska utslagningen.
- öka människors inflytande och trygghet i arbetslivet.
- öka barnfamiljernas ekonomiska och tidsmässiga utrymme.
- ge barn och ungdomar likvärdiga förutsättningar i livet genom att minska segregationen och genom kompensatoriska åtgärder.
- ge äldre och personer som är långvarigt sjuka eller funktionshindrade, möjligheter att forma sina liv efter sina behov.
- skapa miljöer för en hållbar utveckling.
- öka solidariteten med dem som är sårbara för livsstilsrisker.

Konceptet *balanserad målstyrning* (Balanced Scorecard, BSC) har utvecklats i USA (Olve och Wetter, 1997). Modellen används nu allt mer även i Sverige. Inom vården används balanserad målstyrning av bland andra Kungälvssjukhus och Lövgårdets vårdcentral i Västra Götalandsregionen. Med hjälp av balanserad målstyrning kan man:

- ge en strategisk inriktning åt verksamhetens styrning.
- diskutera hur satsningar på att utveckla kompetens, kundrelationer och IT ska ge utdelning i framtiden.
- öka förståelsen för att mycket av det viktigaste som görs i en organisation inte omedelbart leder till högre intäkter eller lägre kostnader.
- hitta ett lämpligt/rationellt/funktionellt sätt att förklara för

organisationen och omvärlden vad organisationen kan och är, som ett komplement till årsredovisningen.

Det finns därför anledning att utveckla BSC för skydd mot olyckor.

En sammanfattande inriktning för utveckling av säkerhet och skydd mot olyckor är att:

- arbeta för att nationella mål för att förebygga olyckor utvecklas.
- föra ut vision, mål och strategier så att de får genomslag i organisationen och ute i samhället.
- fokusera på olycksförhindrande verksamhet och lokala behovsanpassade mål.
- utveckla och använda metodik för systematisk olycksprevention.
- utveckla och använda verktyg som korresponderar mot kunskapsnivåer och behov hos såväl kund som ledning och personal.
- arbeta för kunskapsgenerering och lärande i organisationen.
- vidta proaktiva åtgärder.
- skapa balans i arbetet med, och verka för erfarenhetsutbyte mellan olycksförhindrande verksamhet – skadebegränsning och återställning.
- understödja användningen av informationsteknologi (IT).
- skapa goda möjligheter för internutbildning och kompetensutveckling i organisationen.
- verka för ovanstående i samband med nyrekrytering.

Nationella mål för att förebygga olyckor kan underlätta samverkan och samarbetet på alla nivåer. Räddningsverket har ett ansvar för att ett nationellt arbete kommer igång inom detta område. För att få med så många som möjligt i den olycksförebyggande verksamheten på kommunal nivå är det viktigt att ledningen redan från början för ut och diskuterar vision, mål och strategier inom kommunen och externt. Det är viktigt att skapa ett gemensamt kommunalt handlingsprogram och utveckla ett brett samarbete (jfr. tanken om team ovan) på

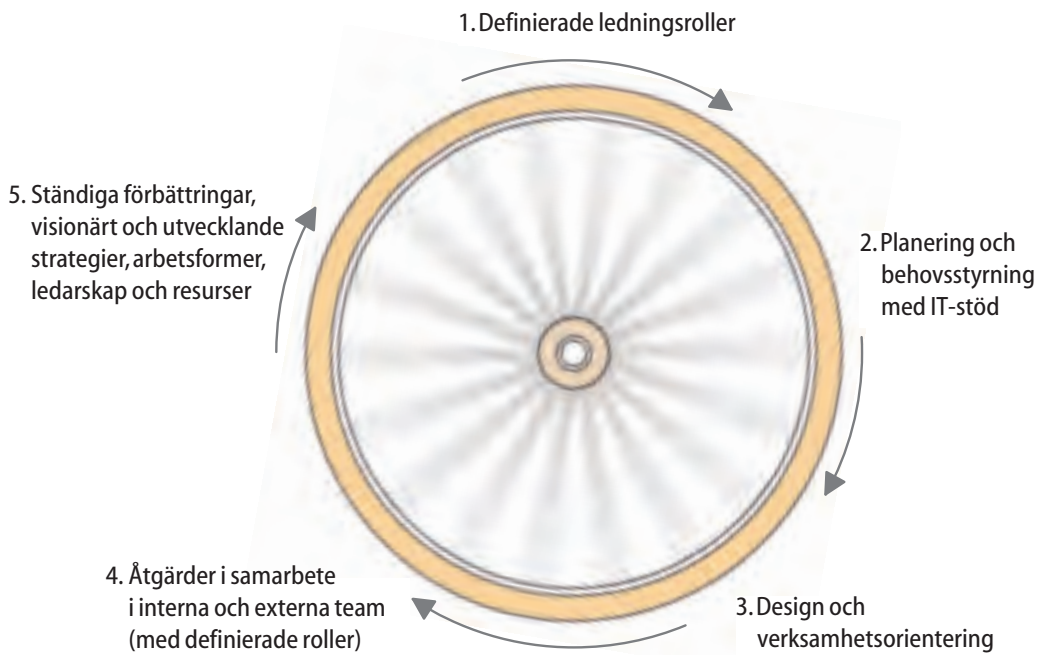
*Det är viktigt att skapa ett gemensamt kommunalt handlingsprogram och ett brett samarbete för säkerhet och skydd mot olyckor.*

lokal nivå med regionala, nationella och på sikt, globala nätverk för samverkan. Inledningsvis kan riktade medel för utveckling av prevention vara en värdefull stimulans, liksom att bygga upp olika typer av fonder för sådan verksamhet tillsammans med försäkringsbolag. Systematisk olycksprevention kan till exempel fokuseras på att förebygga bränder inom olika problemområden, åldrar och miljöer. Det är viktigt att säkerhets- och skyddsarbetet förankras i de högsta beslutande organen och integreras i all kommunal verksamhet. Satsningen på systematisk olycksprevention ställer inte mindre krav än nu, på en effektiv operativ skadebegränsande verksamhet.

Det förebyggande arbetet ska vara behovsstyrt. Särskilt viktigt är att utsatta grupper och deras behov lyfts fram och preciseras. Räddningstjänstens utåtriktade arbete bör därför ske i ett direkt och nära samarbete med dem det berör och i deras egna miljöer. Privata (egna) initiativ och deltagande av olika intressegrupper ska stimuleras och utvecklas. Det är viktigt att säkerhetstänkandet byggs in direkt i kommunens utveckling och design av alla verksamheter och tjänster. För att öka den enskildes möjligheter till egen säkerhet och skydd är det viktigt att räddningstjänsten bidrar till att ge alla i kommunen förmåga och kraft att utvecklas i det olycksförhindrande arbetet samt att stödja dem som inte själva har tillräcklig kunskap och förmåga.

Avsnitten ovan har handlat om ledarskap för operativ verksamhet, ledarskap för övergång till och arbete med utveckling av skydd mot olyckor, särskilt för den olycksförhindrande verksamheten. För att förbättra arbetet med skydd mot olyckor behövs ett förnyat ledarskap. Det ledarskap som behöver förstärkas gäller framförallt för den olycksförhindrande verksamheten och räddningstjänstens egen förmåga till utveckling utifrån uppsatta mål för förbättringar. I nästa avsnitt diskuteras nödvändigheten av att ständigt lära sig nytt och utvecklas i takt med behoven av skydd mot olyckor i samhället.

*Systematisk olycksprevention behövs vid sidan av en effektiv operativ skadebegränsande verksamhet.*



Figur 23. Visionärt ledarskap för skydd mot olyckor.

## Ledarskap för livslångt lärande och ständiga förbättringar

Livslångt lärande är centralt för att arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor ska få långsiktig effekt. Lärande kan och bör ske på olika sätt; i jobbet, till exempel genom expertkunskap överförd genom distansundervisning, i hemmet genom självstudier, genom besök och jämförelser med andra progressiva organisationer. En grundförutsättning för utvecklat lärande är att räddningstjänsten tar till sig information för vidare användning. Självinstruerande och självkorrigerande lärosystem blir nödvändiga. Kommunikation i grupper och team behövs och kan ske genom förbättrat nätverksarbete.

### Lärande i organisationer

Finns lärande organisationer eller är det bara en myt? Denna fråga behandlas bland annat i en rapport om arbetet inom Volvo (Forslin och Fredholm, 1996). Man har efter två års studier inte funnit något entydigt koncept som skulle kunna motsvara begreppet ”lärande organisation” men menar att begreppet ändå kan vara verkningsfullt som metafor för att se nya

möjligheter och med nya ögon ompröva gamla sanningar, oavsett om lärande organisationer hittills visat sig vara en myt. Forslin och Fredholm understryker också ledningsfrågans betydelse för utvecklat lärande. Inget organisatoriskt lärande kan ske utan individuellt lärande. Ingen person har tillräcklig kunskap för att kunna arbeta på alla områden. Kanske går de första stegen till lärande organisationer genom lärande i organiserad form. Därför förordas här multifunktionella team för såväl ledarskap som för den aktiva olycksförhindrande verksamheten. Utifrån erfarenheterna från samarbetet med räddningstjänsten i Eskilstuna och Oxelösund och en modifiering av Forslin och Fredholms (1996) modell, åskådliggörs stegen i ett visionärt ledarskap för systematisk förbättring för skydd mot olyckor (figur 23).

I ett visionärt ledarskap för räddningstjänsten ingår att:

- inspirera till nya utmaningar.
- inrikta och motivera medarbetarna.
- leda genom att delta i det dagliga arbetet.
- uttrycka framtidstro.
- hålla fast vid behovet av ständiga förbättringar även i den egna ledarrollen.



### *Frågor att fundera kring och diskutera*

- Går det att samsa en reaktiv och proaktiv verksamhet inom räddningstjänsten, eller är kontrasterna för stora?
- Ska det också fortsättningsvis finnas två separata avdelningar inom räddningstjänsten, en som är specialist på operativa verksamhet och tar huvudparten av resurserna och en mycket liten som är specialist på olycksprevention?
- Ska den kommunala räddningstjänsten bli kvar vid sin traditionella operativa läst?
- Vilka kompletterande tjänster bör utvecklas till skydd mot olyckor på lokal nivå?
- Vad innebär en övergång från fokus på brandkårsutryckning till helikopterseende med fokus på systematisk olycksförhindrande verksamhet för ledarskapet av den kommunala verksamheten i Sverige?

- Behövs det flera olika typer av ledarskap och ledarstilar för olika stadier i räddningstjänstens utveckling?
- Kan en person ha ledaransvar för alla delar i utvecklingen?
- Räcker det med att enbart utveckla ledarskap, kunskap och resurser inom räddningstjänsten? Finns det andra mer optimala lösningar och kombinationer?
- Hur kan kommunala förvaltningar samarbeta för att det olycksförhindrande arbetet ska förbättras?
- Hur kan önskvärd förändring åstadkommas?
- Hur ska verksamheten ledas på lokal nivå?
- Det finns många nivåer inom svensk räddningstjänst. Är de alldeles för många?
- Hur ska datormognaden utvecklas hos räddningstjänsten?
- Vad skulle fler kvinnor kunna tillföra den idag mansdominerade räddningstjänsten?



# Mot en förändrad räddningstjänst

*Räddningstjänsten står inför ett viktigt vägval. Antingen går man vidare med tankar och åtgärder grundande i en reaktiv syn på olyckor, eller så ansluter man sig till det synsätt som innebär fokus på att förhindra olyckor genom en mer kommunövergripande proaktiv verksamhet.*

En viktig utgångspunkt är att stödja och utveckla risk- och säkerhetsmedvetandet hos den enskilda människan. Därför bedriver räddningstjänsten olycksförhindrande arbete ute i samhället och tillsammans med kunderna. Eftersom behov av säkerhet och skydd varierar bland människor och verksamheter är förbättringsarbetet skraddarsytt. Åtgärder vidtas utifrån de behov som finns. I varje kommun finns en gemensam handlingsplan för att minska antalet olyckor.

Säkerhet är en viktig del i det vardagliga arbetet. Räddningstjänsten samarbetar med flera olika kommunala förvaltningar och ansvariga för olika verksamheter; vård, hotell, skolor, kommunplanering m.fl. för att minska antalet olyckor. Räddningstjänstens personal, såväl kvinnor som män, arbetar utifrån en väl dokumenterad lokal riskbild med att minska antalet olyckor alltifrån fallolyckor till trafikolyckor, oljeutflöde och bränder.

Det finns väl förankrade nationella mål hos såväl allmänhet som politiker och tjänstemän för olika verksamheter. Till exempel finns målet att minska antalet döda i bränder med 30 % till år 2010. Räddningstjänstens arbete i samhället innebär allt större förståelse för sambanden mellan orsaker och olyckor. Faktainsamling och analys av orsaker och orsaksförlopp har utvecklats. Det är den som ansvarar för verksamheten

(till exempel företrädare för industrin, transportörer, hotellägare, landsting, m.fl.) som har ansvar för säkerhet och skydd.

Genom att gifta ihop kvalitetsfilosofi med systematisk olycksprevention har kommunerna ett helhetsperspektiv i förbättringsarbetet. Kommunerna beaktar, genom omvärldsanalys, även de förändringar av risker och riskhantering som kan bli aktuella i framtiden. Det internationella samarbetet utvecklas genom gemensamma forskningsprojekt och erfarenhetsutbyte.

Räddningstjänsten följer kontinuerligt upp och utvärderar effekterna av sitt arbete. Utbildning för ökad säkerhet och skydd mot olyckor ges av räddningstjänsten till poliser, sjuksköterskor och läkare, ansvariga för åldringsvård, de som arbetar med miljö- och hälsoskydd samt till allmänheten via Internet, TV, radio och hembesök. Det finns en högskola för utveckling av arbetet med skydd mot olyckor. I utbildningen ingår ledarskapsutveckling, simulering, prediktion, metodik, pedagogik m.m.

Räddningstjänsten är en viktig rådgivare och inspiratör. Genom den styrning av säkerhetsarbetet som det nationella målet att minska antalet döda i bränder innebär, utvecklas samarbetet mellan olika aktörer i kommunerna, t.ex. mellan räddningstjänsten och ansvariga för vården, mellan företrädare för ideella folkrörelser och socialförvaltningen, m.fl. Räddningstjänstens besök i hemmen för att förbättra skydd mot olyckor tas emot mycket positivt framförallt hos äldre människor. Genom en kommunövergripande proaktiv verksamhet minskar antalet olyckor påtagligt.

## Referenser

- Bergman, B. & Klefsjö, B. 1991, *Kvalitet i alla led*. Lund: Studentlitteratur.
- Blomqvist, M. 1992, *Könsteorier i gungning*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bruzelius, L. & Skärvad, P. H. 1995, *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.
- Deming, E. 1988, *Out of the Crisis*. Mass. Institute of Technology, USA.
- Drucker, P. 1993, *Post-capitalist Society*. Butterworth-Heinemann, U.K.
- Enander, A. & Johansson, A. 1999, *Säkerhetsmedvetande – en förutsättning för säkerhetsbeteende*. Karlstad: Räddningsverket.
- Folkhälsoinstitutet, 1996, *På väg mot ett skadefritt Sverige*. Stockholm.
- Forslin, J. & Fredholm, L. 1996, *Att reflektera över praktiken*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Gustavsson, B., Kullén, H. & Larsson, P. 1997, *Tjänstekvalitet*. Malmö: Liber ekomomi.
- Hamel, G. & Prahalad, C. K. 1997, *Att konkurrera för framtiden*. ISL förlag.
- Institutet för kvalitetsutveckling, s1Q 1999: *Grundläggande värderingar*.
- Ishikawa, K. 1985, *What is total quality control? The Japanese way*. Prentice and Hall, USA.
- Juås, B. 1995, *Tidsfaktorns betydelse vid räddningstjänstens insatser*. Rapport 95:15, Högskolan Karlstad.
- Juås, B. 1994, *Handbrandsläckare i bostäder*. Rapport 94:3, Högskolan Karlstad.
- Kolb, D. 1984, *Experiential learning*. Prentice and Hall, USA.
- Kylefors, M. 1995, *Kommunal riskanalys nu och i framtiden*. Karlstad: Räddningsverket.
- Lennér-Axelsson, B. & Tylefors, I. 1991, *Arbetsgruppens psykologi*. Natur och Kultur, Finland.
- Mabon, H. 1992, *Organisationsläran; struktur och beteende*. Stockholm: Psykologiförlaget.
- Mattsson, B. 1994 a, *Självskyddsutbildning och brandsäkerhet*. Rapport 94:9, Högskolan Karlstad.

- Mattsson, B. 1994 b, *Vilken brandsäkerhet är lagom?* Rapport 94:10, Högskolan Karlstad.
- Olve, J. & Wetter, R. W. 1997, *Balanced Scorecard i svensk praktik*, Malmö: Liber.
- Pareto V.F. D, 1935, *The mind and the society*, Harcourt, Brance and Co, USA.
- Petroski, H. 1992, *To Engineer is Human*. Vintage Books, USA.
- Rasmussen, J. och Svendung, I. 2000, *Proactive Risk Management in a Dynamic Society*. Karlstad: Räddningsverket.
- Rosenberg, T. m.fl. 1989, *Skydda och Rädda Liv, Miljö och Egendom. Handbok i kommunal riskanalys*. Karlstad: Räddningsverket.
- Rosenberg, T. 1989, *Risk and quality management for safety at a local level*, Tekniska högskolan, Stockholm.
- Rosenberg, T. et al, 1992, *Hazard Identification and Evaluation at a Local Level*. UNEP, Paris.
- Rosenberg, T. & Strömngren, C. 1992, *Kommunala riskanalyser. En exempelsamling*. Karlstad: Räddningsverket.
- Rosenberg, T. och Esko, K. 1994, *Geografiska informationssystem för riskanalys, olycksprevention och skadebegränsande åtgärder*. Nordisk Rom verksamhet, Nr 4.
- Räddningsverket, 1997, *Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Processen*. Beställningsnummer U 29-545/97.
- Räddningsverket, 1997, *Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Riskinventeringen*. Beställningsnummer U 29-546/97.
- Räddningsverket, 1998, *Ett samlat handlingsprogram för ett säkrare samhälle*.
- Shewhart W, 1931, *Economic control and manufactured product*, Van Nostrand, USA.
- SOU 1989:86, *Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor*.
- SOU 1997:137, *Nationella folkhälsokommitténs delbetänkande*.
- SOU 1998:59, *Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda*.
- Svensson, A. 1993, *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber Hermods.
- Wirén, E. 1998, *Planering för säkerhets skull*, Lund: Studentlitteratur.