

Kommunal samverkan inom räddningstjänsten

Erfarenhet och framtida handlingsvägar

Denna rapport ingår i Räddningsverkets serie av forsknings- och utvecklingsrapporter.
I serien ingår rapporter skrivna av såväl externa författare som av verkets anställda.
Rapporterna kan vara kunskapsammansättningar, idéskrifter eller av karaktären tillämpad forskning.
Rapporten redovisar inte alltid Räddningsverkets ståndpunkt i innehåll och förslag.



1999 Räddningsverket, Karlstad
Räddningstjänstavdelningen
ISBN 91-88891-99-2

Beställningsnummer P21-277/99
2003 års utgåva

Kommunal samverkan inom räddningstjänsten

Erfarenheter och framtida handlingsvägar

Lars Fredholm och Ann Johansson,
Försvvarshögskolan, Ledarskapsinstitutionen

Räddningsverkets kontaktperson:
Clas Herbring, Enheten för verksamhetsutveckling av räddningstjänsten
Telefon 054-13 50 73

Myndigheten för samhällsskydd
och beredskap
Biblioteket

Förord

Avsikten är att rapportens innehåll skall vara ett hjälpmedel när kommuner står i begrepp att etablera samverkan inom räddningstjänsten eller står i begrepp att utveckla redan etablerad samverkan.

Rapportinnehållet består av två huvudsakliga områden. Ett område återger och analyserar erfarenheter från etablerade samverkansformer. Det andra området behandlar hur pågående trender och intentioner inom säkerhetsområdet kan komma att utveckla räddningstjänst och samverkan.

Rapportens innehåll presenteras även i en sammanfattande och översiktlig skrift utgiven av Räddningsverket och Svenska kommunförbundet.

Vi vill tacka alla i styrgruppen för aktiva bidrag med värdefulla synpunkter. Vi vill särskilt tacka Sven-Erik Frödin, Räddningsverket, som under arbetets gång kontinuerligt bidragit med utvecklande synpunkter, framförallt avseende avsnitten om framtida inriktningar för räddningstjänsten i ett samverkansperspektiv.

För värdefull hjälp med att granska rapporten ur en juridisk synvinkel tackar vi Ingegärd Hilborn, förbundsjurist på Svenska kommunförbundet.

Vi vill också tacka Lena Carlsson, FHS, som hjälpt oss med att redigera, rätta och iordningställa manuskriptet till tryckbart skick.

Karlstad januari 1999

Lars Fredholm

Ann Johansson

Innehållsförteckning

Förord	3
Abstract	7
Sammanfattning	9
Inledning	14
Del I Utgångspunkter	15
Uppdraget	15
Syfte	15
Bakgrund	15
Avgränsning	16
Särskilda frågor	16
Förutsättningar för samverkan	17
Intentioner i räddningstjänstlagen	17
Möjligheter till samverkan	19
Samhällsutvecklingen	21
Kommunala förhållanden	22
Sammanfattning	22
Del II erfarenhetsanalys	23
Metoder	23
Erfarenheter av samverkan	26
Övergripande synpunkter	26
Konsekvenser för medborgaren	27
Motiv för samverkan	29
För- och nackdelar med samverkan	31
Politikers medverkan	33
Samordning av säkerhetsarbetet i kommunen	35
Mål för räddningstjänsten	37
Tillblivelseprocessen	37
Erfarenheter och rekommendationer	40
Sammanfattande omdömen	41
Samverkan ur olika perspektiv	43
Räddningstjänstlagens intentioner	43
Samverkansformer och deras utveckling	44
Räddningstjänstens olika intressenter	44
Räddningstjänstens samhällsnytta och produktivitet	50
Helhetssyn på säkerheten i kommunen	54
Våra slutsatser utifrån erfarenhetsanalyserna	60
Drivkrafter för samverkan	60
Samverkan i traditionell utformning	62
Våra ställningstaganden	63
Sammanfattning	67

Del III grunder för fortsatt utveckling	69
Utgångsbaser	69
Viktiga ingångsvärden för utveckling	70
Lagstiftningens möjligheter	70
Visioner om verksamhetsutveckling	72
En metod för verksamhetsutveckling	74
Samverkan med utgångspunkt i "Skydd mot olyckor"	77
Finansiering som förutsättning och hinder för utveckling	79
Del IV val av handlingsväg för samverkan	81
Inledning	81
Bärande värderingar	82
Möjlighetsutrymme för samverkanslösningar	85
Arbetsgång för förändringsarbete	88
Råd för personalens medverkan	91
Referenser	92

Abstract

This report is an analysis of experiences and development possibilities concerning municipal co-operation in the field of fire and rescue services.

55 persons were interviewed concerning their experiences of municipal co-operation. Their answers indicate that municipal co-operation has many advantages. Economy and resources can be utilised in a better way. Certain disadvantages are identified. The risk of isolation from other municipal administrations is the clearest.

Possibilities to develop co-operation and fire and rescue services are discussed. Central points of view are the needs of the citizen and the concept of "the municipal protection from emergencies" instead of the concept of fire-fighting.

A basis for discussing different solutions of municipal co-operation is presented.

Keywords: Municipal co-operation, fire and rescue service, emergency management, fire-brigade.

Sammanfattning

Föreliggande rapport är resultatet av en undersökning av kommunal samverkan inom räddningstjänst. Undersökningen är gjord på uppdrag av Räddningsverket i samråd med Svenska kommunförbundet.

Syftet med uppdraget var att beskriva och analysera utvecklingen av i första hand avtalade former för räddningstjänstssamverkan mellan kommuner och med detta som grund skissera möjliga och lämpliga inriktningar för framtiden. Materialet skall kunna utgöra underlag för en eventuell ny utgåva av ett häfte om samverkan.

Målet är att presentera en beskrivning och analys som kan utgöra underlag för framtida inriktning av räddningstjänstssamverkan mellan kommunerna. Härvid skall hänsyn tas till dels den utveckling som skett de senaste 10 åren, dels till pågående trender och intentioner inom räddningstjänsten.

Rapporten består av fyra huvuddelar.

- Del I Utgångspunkter
- Del II Erfarenhetsanalyser
- Del III Grunder för fortsatt utveckling
- Del IV Val av handlingsväg för samverkan

Del I Utgångspunkter

I utgångspunkterna redovisar vi uppdraget från Räddningsverket. Vi gör också en värdering av samhällsliga förutsättningar för de studerade samverkansformerna. Centralt är den ekonomiska åtstramningen och ökande komplexitet i risk- och olyckshantering. Detta senare ställer ökade krav på kompetens och kommunalt ansvar.

Del II Erfarenhetsanalyser

I erfarenhetsanalyserna redovisar vi studien av åtta räddningstjänstförbund, två civilrättsliga avtalsformer samt sex kommuner utan formella samverkansformer. Studien har skett huvudsakligen genom att intervjua politiker, räddningschefer, andra brandbefäl, kommundirektörer (motsvarande) och några personalrepresentanter.

Vi finner ingenstans att man med objektiva mätmetoder eller systematisk utvärdering har följt upp vilka effekter samverkan har haft.

Våra slutsatser om effekter grundar vi på intervjupersonernas värderingar. Vi menar att samverkan har haft och har i huvudsak positiva effekter. Vi sammanfattar de positiva effekterna under vad vi kallar *ekonomisk rationalitet* och *funktionell rationalitet*.

Vår bedömning är att samverkan har den effekten att man lättare kan kontrollera den ekonomiska situationen (ekonomisk rationalitet). Många intervjupersoner säger att den totala kostnaden blivit mindre. Många säger också att man nu kan ha kontroll i ett längre tidsspann framåt.

Vår uppfattning är att det är det ekonomiska intresset som utgör det huvudsakliga motivet för samverkan.

Intervjudata ger underlag för att dra slutsatsen att man kan utnyttja kompetens och resurser bättre (funktionell rationalitet). Det gäller resurser, organisationsstruktur och kompetens för framför allt räddningsinsatser men även utbildning/övning, förebyggande, administration och investeringar.

Nackdelar är eventuell stordriftsproblematik såsom långa beslutsvägar, svårt att få information att tränga genom etc. Vi kan också skönja vad vi kallar *det kommunala utanförskapet*, dvs att ett räddningstjänstförbund fjärras från gemenskapen mellan de kommunala förvaltningarna och från en moderkommuns faciliteter. En annan nackdel är att etablering av samverkan ofta innebär mer eller mindre svåra personalpåkänningar.

Olika inställningar finns till att samarbeta i förbund eller genom avtal.

Vår sammanfattande tolkning är att etablering av samverkan innebär att man i stort överför räddningstjänstens kultur och traditionella handlingsmönster in i en större organisationsform. Dessa förändringar innebär sällan att utveckla räddningstjänstens verksamhet utifrån pågående trender eller utifrån en analys av framtida krav. I detta ligger att vi menar att räddningstjänsten utformas i stor utsträckning utifrån interna krav och värderingar. Analyser av räddningstjänstens samhällsnytta i form av behov och resultat utgör inte grund för hur den kommunala räddningstjänsten organiseras.

Erfarenhetsanalysen resulterar i följande sammanfattande meningar.

- Den ekonomiska åtstramningen samt behov av att utnyttja befäls- och chefskompetens synes vara starka bidragande orsaker till det utökade intresset för samverkan under 1990-talet.
- Den samlade bilden av intervjuutsagor pekar mot att samverkan ger funktionell och ekonomisk rationalitet.
- Systematisk och utvecklad uppföljning av externa, interna och ekonomiska konsekvenser av samverkan sker inte.
- Att etablera samverkan innebär oftast att "lyfta upp" den kommunala räddningstjänstens traditionella form att fungera i en större organisation men med samma traditionella grundfunktioner.

- Samverkansdiskussioner synes i ringa omfattning utgå från och baseras på analyser av hur kommunal räddningstjänst kan utvecklas för att bli mer samhällsnyttig i ett vidare perspektiv utöver de traditionella funktionerna.
- Kommunalförbund med direktion är den förhärskande offentlighetsliga samverkansformen.
- Det föreligger en viss spridning i åsikter om vilken samverkansform som är den bästa.
- Intervjuade med erfarenhet från kommunalförbund med direktion ser denna form som fördelaktig och framhäver (utöver funktionell och ekonomisk rationalitet) överskådlighet, möjlighet till långsiktighet, politisk kompetens i direktionen samt snabb och effektiv politisk beslutsordning.
- Intervjuade med erfarenhet från kommunalförbund med direktion ser även nackdelar med kommunalförbund såsom tendenser till kommunalt utanförskap, stordriftsproblem med information till personal och beslutsgång samt ofta svåra förändringsprocesser för personal vid etableringen.
- Olika intressenters position i maktstrukturen synes ha betydelse för tolkningar av situationen och detta påverkar hur en samverkanslösning faller ut snarare än en neutral analys baserad på i förväg definierade analyskriterier.
- Åsikter är delade beträffande vilken samverkansform som ger bäst möjlighet för medlemskommuner att ha insyn och utöva påverkan på så sätt att några intervjupersoner menar att avtalsformen är bäst medan många intervjupersoner menar att förbundsformen väl tillfredsställer denna möjlighet.

Del III Grunder för fortsatt utveckling

I avsnittet om grunder till fortsatt utveckling beskriver vi och diskuterar olika ingångsvärden som kan utgöra en bas för utveckling. Vi menar att en etablering av samverkan också bör innebära en förändringsprocess för att utveckla räddningstjänsten inför framtiden. Vi föreslår att man kan utgå från begreppet ”Skydd mot olyckor” och i en kommungruppering åstadkomma ett program för ”Skydd mot olyckor” och att räddningstjänsten också kan vara samordnade inom och mellan kommunerna i kommungrupperingen.

Vi beskriver och diskuterar de förändringar som införts i kommunallagen beträffande möjligheterna för kommunalförbund att fungera mer flexibelt än tidigare och att en ny samverkansform med gemensam nämnd har skapats.

Vi gör ett resonemang om hur de samverkande kommunernas räddningstjänsts tjänster kan utvecklas mot den enskilda människans behov. Vi menar att den samverkande räddningstjänsten i större utsträckning bör utformas utifrån analyser av samhällsnytta.

Del IV Val av handlingsväg för samverkan

I detta avsnitt ger vi underlag för orientera sig fram till en samverkanslösning. En central utgångspunkt är att utforma ett säkerhetsarbete utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv.

Ett möjligt övergripande syfte för kommunal räddningstjänstsamverkan kan vara följande:

Det övergripande syftet med kommunal räddningstjänstsamverkan är att inom en lämplig gruppering av kommuner åstadkomma en optimalt samhällsnyttig verksamhet avseende skydd mot olyckor samordnat med respektive kommuns hantering av beredskapsfrågor och interna skydd.

Med utgångspunkt i detta övergripande förslag kan man diskutera om syftet skall omfatta hela den bredd som förslaget innebär eller om det skall vara mer begränsat.

Som stomme för att arbeta vidare föreslår vi nedanstående styrande värderingar. De kan tillsammans med valda orsaksområden från figur 11 utgöra ”direktiv” för ett arbete att skapa samverkan.

- Medborgarnas behov och samhällsnytta
- Funktionell rationalitet
- Ekonomisk rationalitet
- Beaktande av kommunal demokrati
- Beaktande av personalens situation

Vi skisserar ett möjlighetsutrymme som utgångspunkt för diskussioner om samverkan.

Samverkan kan etableras avseende räddningstjänst i sin traditionella form. Samverkan kan också etableras med utgångspunkt i att man vill utveckla räddningstjänsten som kommunal funktion. Redan etablerad samverkan kan bli föremål för utvecklingsarbete.

Nedanstående figur sammanfattar mängden av möjliga alternativ när det gäller verksamhetsområden och lösningar på form av samverkan. Avsikten är att denna figur kan utgöra en utgångspunkt när man börjar diskutera samverkan eller när man vill utveckla redan etablerad samverkan.

Lösningar för ökad säkerhet för medborgaren	
Möjliga verksamhetsområden för säkerhetsarbete i kommun	Lagliga möjligheter för utformning av samverkan mellan kommuner
Skydd mot olyckor: <ul style="list-style-type: none"> – åtgärder för att förhindra olyckor – <i>skadebegränsande åtgärder i förväg mot brand</i> och andra olyckor – <i>åtgärder för att förbereda räddningsinsatser</i> – <i>åtgärder för att genomföra räddningsinsatser</i> – åtgärder efter räddningsinsatser (erfarenhetsuppföljning, analyser etc) 	Civilrättsliga former Avtal Offentlighetsrättsliga former Kommunalförbund med fullmäktige Kommunalförbund med direktion Gemensam nämnd
Internt skydd	KS i varje kommun oftast ansvarig
Civilt försvar och beredskapsfrågor	KS i varje kommun är enl. lag ansvarig men kan verkställas av samverkansform (förb/avt)

Figur 12. Vision av mängden möjliga lösningar för ökad säkerhet för medborgarna. Kursiverad fet stil markerar den kommunala räddningstjänstens traditionella verksamhetsområden.

Utifrån denna figur kan man diskutera samverkanslösningar som innebär att samverka om traditionell räddningstjänst till att samverka om hela programområdet "Skydd mot olyckor".

Vi presenterar en arbetsgång för förändringsarbete vid etablering av samverkan. Arbetsgången omfattar följande moment.

- Problemformulering
- Viljeinriktning
- Lösningsmodell
- Transformation från befintlig situation till konkretisering av vald modell för samverkan
- Strategi för genomförande
- Genomförande
- Uppföljning med kontrollstationer

Slutligen presenterar vi råd för personalens medverkan.

Inledning

Föreliggande rapport är resultatet av en undersökning om kommunal räddningstjänstsamverkan. Undersökningen är gjord på uppdrag av Räddningsverket i samråd med Svenska kommunförbundet

Rapporten består av fyra huvuddelar.

- Del I Utgångspunkter
- Del II Erfarenhetsanalyser
- Del III Grunder för fortsatt utveckling
- Del IV Val av handlingsväg för samverkan

I utgångspunkterna redovisar vi uppdraget från Räddningsverket. Vi gör också en värdering av samhälleliga förutsättningar för de studerade samverkansformerna.

I erfarenhetsanalyserna redovisar vi studien av åtta räddningstjänstförbund, två civilrättsliga avtalsformer samt sex kommuner utan formella samverkansformer.

I grunder för fortsatt utveckling diskuterar vi hur erfarenheterna kan kombineras med ”signaler” i tiden. Vår ambition är att ge stimulans till att utveckla kommunal samverkan för framtida krav.

I avsnittet om val av handlingsväg för samverkan ger vi ingångsvärden för att välja handlingsväg samt vår syn på hur samverkan kan utformas. Avsnittet bygger på de tidigare avsnitten och utgör våra ställningstaganden på grundval av analyserna i de tidigare avsnitten.

För uppdraget har funnits en styrgrupp med följande sammansättning.

Lars Ekberg, Räddningsverket
Sven-Erik Frödin, Räddningsverket
Sven Hammarstedt, Svenska kommunförbundet
Carl Mattsson, Svenska kommunförbundet

Del I utgångspunkter

Uppdraget

Uppdraget från Räddningsverket har följande lydelse. Uppdragsbeskrivningen återges nedan i kursiverad stil.

Syfte

Syftet med projektet är att beskriva och analysera utvecklingen av i första hand avtalade former för räddningstjänstsamverkan mellan kommunerna och med detta som grund skissera möjliga och lämpliga inriktningar för framtiden. Materialet skall kunna utgöra underlag för en eventuell ny utgåva av ett häfte om samverkan.

Målet är att presentera en beskrivning och analys som kan utgöra underlag för framtida inriktning av räddningstjänstsamverkan mellan kommunerna. Härvid skall hänsyn tas till dels den utveckling som skett de senaste 10 åren, dels till pågående trender och intentioner inom räddningstjänsten.

Bakgrund

För ett antal år sedan gav Räddningsverket och Kommunförbundet (1991) ut en skrift som uppmanade kommunerna till ökad samverkan. Syftet var bl a att genom ökad samverkan göra olika former av effektivitetsvinster inom räddningstjänsten. Sedan dess har olika former av räddningstjänstsamverkan vuxit fram mellan kommunerna. Det kan nu, drygt 10 år efter den nya räddningstjänstlagstiftningens tillkomst, vara dags att analysera vad olika former för samverkan har inneburit för bl a effektiviteten inom räddningstjänsten.

I räddningstjänstlagens 5 § sägs att kommunerna skall samarbeta och i 8 § att de skall ta till vara varandras resurser för räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten. Idag har flertalet kommuner någon form av samverkan mellan varandra.

Det finns reglerade former för samverkan i form av avtal om byte av tjänst, avtal om att en kommun utför tjänster åt en annan kommun och kommunalförbund. Avtal om byte av tjänster kan innebära att två eller flera kommuner är beredda att stödja varandra vid stora räddningsinsatser. Gemensam befälsberedskap är ett annat exempel. Gemensamt utnyttjande eller ägande av materiel eller specialfordon är ett tredje exempel. Samarbetet kan också innebära avtal om gemensam organisation av räddningstjänsten. Avtal om att en kommun utför tjänster åt en annan kommun innebär att en kommun köper vissa tjänster från en annan kommun.

För samarbete i form av kommunalförbund finns två former. Den ena innebär att ett förbundsfullmäktige svarar för räddningstjänsten och en förbundsstyrelse sköter det löpande arbetet. Den andra formen är den sk direktionmodellen. Förbundet har en direktion som fungerar både som fullmäktige och styrelse. En ny och ännu oprövad form innebär att kommunerna bildar en gemensam nämnd för räddningstjänsten.

Under de senaste åren har samarbetet mellan kommunerna ökat de ovan beskrivna samarbetsformerna. År 1997 samarbetade 45 kommuner i 13 räddningstjänstförbund. Flera kommuner har avtal som berör gemensam organisation för räddningstjänst. Därutöver finns ett stort antal kommuner som har utvecklat olika former av samarbete, t ex att man har gemensam räddningschef eller köper tjänster av varandra.

Avgränsning

Projektet avser kommunal räddningstjänst med den eventuella utvidgning av innebörden i begreppet räddningstjänst som en ökad satsning av förebyggande åtgärder kan innebära. Samverkan skall i första hand analyseras vad gäller samverkan mellan kommuner men konsekvensen av olika sådana samverkansformer skall även analyseras vad gäller samverkan inom kommun respektive mellan kommun och intressenter. Analysen skall beakta de senaste tio årens utveckling inklusive pågående trender och intentioner inom räddningstjänsten. De basuppgifter om räddningstjänsten som behövs för analysen skall så långt möjligt inhämtas från befintliga källor. För analysen nödvändiga enkäter skall avse ett representativt urval av kommuner för att kunna belysa olika samverkansformer.

Särskilda frågor

Under årens gång har olika typer av frågeställningar aktualiserats i samband med det pågående samarbetet mellan kommunerna och det är önskvärt att belysa dessa frågeställningar i analysen.

En viktig trend inom räddningstjänsten är den vidgade synen på säkerhetsfrågorna. Den ökade satsningen på förebyggande åtgärder innebär på kommunal nivå att säkerhets- och trygghetsfrågorna i ökad grad blir en angelägenhet för alla kommunala funktioner på både politisk och tjänstemannamässig nivå. Ett sådant helhetsperspektiv kräver intern samverkan inom kommunen. I vilken utsträckning påverkas en sådan utveckling av att räddningstjänsten "bryts ut ur" en kommuns hantering för att överföras till ett räddningstjänstförbund?

Frågan kan också belysas sett till dagens regelverk. Som tidigare nämnts finns det bl a i räddningstjänstlagens 5 och 8 §§ ett uttalat krav att kommuner skall samarbeta. Resonemanget utgår från den traditionella synen på räddningstjänst med operativ verksamhet som huvuduppgift och förebyggande av brand som en uppgift därutöver. I förarbetet till lagen ingår också tankar om att förebyggande verksamhet skall omfatta även andra olyckor än brand. Hur förhåller sig den i lagens förarbeten grundläggande synen på räddningstjänsten sett till en ökad vikt på förebyggande verksamhet och en mer vidgad syn på kommunens säkerhet? Är den i lagens förarbeten och i lagen uttryckta intentionen att samarbeta giltig sett till dagens och morgondagens behov?

Räddningstjänstens verksamhet som en del i kommunens säkerhetsarbete kan också betraktas sett till olika intressenter som medborgare, politiker, kommunala tjänstemän, företagsägare och anställda. Ytterst är räddningstjänsten till för den enskilde medborgaren. Är de olika intressentgruppernas synpunkter på behov och utformning av räddningstjänst och förebyggande åtgärder förenliga eller föreligger konflikter? Hur förhåller sig olika samverkansformer sett till olika intressenter?

Med utgångspunkt i att räddningstjänsten ytterst är till för den enskilde medborgaren kan det vara intressant att belysa i vilken utsträckning den enskilde medborgaren har möjlighet till en nära kontakt med kommunens räddningstjänst. Hur påverkar olika samverkansformer den möjligheten?

En avsikt med den kommunala samverkan var att räddningstjänsten skulle bli effektivare. Har den blivit det, dvs har t ex antalet olyckor minskat? Har produktiviteten förbättrats, dvs har t ex verksamheten bibehållit sin produktion trots minskade medel eller har detta lösts på annat sätt? Har i detta sammanhang arbetssättet förändrats eller pågår arbete i stort på samma sätt nu som förr?

Ovanstående exempel på frågor pekar på behovet att analysera olika samverkansformer för räddningstjänst. Vilka former av samverkan har utvecklats? Inom vilka områden har samverkan utvecklats? Vilka är fördelarna och nackdelarna? Hur har effektiviteten och produktiviteten påverkats? Hur skall olika samverkansformer inriktas med utgångspunkt i att en kommun skall kunna ha ett samlat helhetsperspektiv på hanteringen av sin säkerhets- och trygghetsproblematik?

Förutsättningar för samverkan

I detta avsnitt redovisar vi det vi bedömer vara viktiga samhälleliga förutsättningar för de samverkansformer vi studerat.

Intentioner i räddningstjänstlagen

I räddningstjänstlagens 5 § sägs att kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt räddningstjänstlagen skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

Frågan om samarbete berörs i ett av de viktigaste förarbetena till räddningstjänstlagen, nämligen Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande (SOU:1983:77).

I betänkandet berörs på flera ställen samverkan mellan kommuner. Resonemanget om samverkan baseras på kommitténs ställningstagande beträffande räddningstjänstens huvudmannaskap (sid 97ff). Kommittén menade att det var nödvändigt med en mer samlad användning av räddningstjänstens resurser inom större geografiska områden än vad som dittills hade förekommit. En sådan mer samlad användning menade kommittén kunde ske genom antingen ett ändrat huvudmannaskap, som skulle göra det möjligt att organisera verksamheten i större enheter, eller genom en väsentligt utökad samverkan mellan räddningstjänstorganen inom kommunalt huvudmannaskap.

Kommittén menade att resurserna skulle bli mycket väl integrerade geografiskt med staten som huvudman. Med staten som huvudman borde det vara möjligt att effektivare planera verksamheten, dimensionera styrkorna och utbilda personalen. Ökad enhetlighet i materiel och utbildning skulle också uppnås.

Kommittén diskuterade sedan fördelar och nackdelar med olika huvudmannaskap.

Som nackdelar med staten som huvudman angavs en mer omfattande administrativ apparat på central och regional nivå, ökade kostnader för staten, samt eliminering av det lokala engagemanget och förankringen.

Kommitténs ställningstagande var att förorda att kommunerna i betydligt större utsträckning själva skulle organisera en gemensam användning av resurserna. Mot denna bakgrund föreslog kommittén ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap för det som då (1983) kallades allmän räddningstjänst och som i den nya lagstiftningen blev kommunal räddningstjänst.

För att bibehålla ett kommunalt huvudmannaskap talade enligt kommittén också andra faktorer än de som har med effektivitet att göra. Kommittén sade att många företrädare för de kommunala politiska organen upplevde det som väsentligt att varje kommun har möjligheter att inom sitt område direkt påverka räddningstjänstens resurser och organisation.

Utifrån dessa ställningstaganden menade kommittén att det behövdes ett system med riktlinjer för samarbetet, framför allt en genomgång av de möjligheter till gemensamma lösningar som kan föreligga. Kommittén talade om ökad samverkan inom lämpliga regioner. Kommittén diskuterade regionindelning, vad samarbete kan innehålla och organisatoriska former för samarbete (sid 255 ff).

I propositionen (Prop 1985/86:170) lade regeringen fram ett förslag till en ny lag, räddningstjänstlagen. Även propositionen är intressant att granska med avseende på vad den säger om samverkan.

Syftet med lagen är att göra räddningstjänsten effektivare. Därför skall lagen innehålla föreskrifter som underlättar samarbetet mellan olika räddningsorgan och som ger ett räddningsorgan bättre möjligheter att vid en räddningsinsats kunna disponera andra resurser än de egna. I propositionen sägs om förslaget till ny lag följande (sid 18).

"Lagens syfte skall vara att göra räddningstjänsten effektivare. Detta skall uppnås genom en ordning där räddningsorganen i högre grad än för närvarande samarbetar med varandra och bättre utnyttjar samhällets resurser."

Kommunal samverkan behandlas vidare i propositionen (sid 31f). Det övergripande förslaget i propositionen lyder på följande sätt.

"Kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten".

I räddningstjänstkommitténs förslag ingick att kommunerna skulle samverka med varandra inom lämpliga räddningsregioner, som regeringen skulle fastställa gränserna för. Föredragande minister ville betona vikten av frivillighet. Innehållet i samarbetet och formerna för detta borde bestämmas av kommunerna själva utan inblandning från statens sida. Enligt föredragande ministers mening räckte det att det i den föreslagna lagen ta in en föreskrift om att kommunerna skall samarbeta med varandra. En sådan föreskrift borde inte bara gälla resurserna inom räddningstjänsten. Ett samarbete kommunerna emellan är även viktigt när det gäller åtgärder som förebygger bränder och skador till följd av bränder.

Föredragande minister hänvisade till Svenska kommunförbundets arbete med att åstadkomma en rikstäckande regionindelning för kommunal samverkan inom räddningstjänsten. Han menade att detta arbete (1985/86) hade kommit så långt att det endast återstod formella beslut i några kommuner i Stockholms län. Han ansåg att det var värdefullt att arbetet med bildandet av räddningsregioner var i det närmaste avslutat och förutsatte att detta skulle gagna det kommunala samarbetet inom räddningstjänsten.

Vår tolkning av både Räddningstjänstkommittén och propositionen till räddningstjänstlagen är att man förordade samverkan och att samverkan borde öka. Vår tolkning är också att föredragande minister hade uppfattningen att både förutsättningarna för samverkan och reell samverkan hade utvecklats mer än vad det gjort och skulle göra under kommande decennium. Tydligt är att samverkan diskuterades främst utifrån att optimera resurser för räddningsinsatser.

Möjligheter till samverkan

I dag finns flera möjligheter för kommuner att samverka. Formella samverkansformer är av antingen civilrättslig karaktär eller av offentlighetsrättslig karaktär.

Civilrättslig samverkansform

Avtal om samverkan är en civilrättslig samverkansform. Avtal kan gälla samverkan på många olika sätt i olika former. Det kan gälla köp eller byte av tjänster, t ex befälsjour, insatser, förebyggande kompetens, utbildning etc. Det kan gälla avtal om gemensamma investeringsobjekt, t ex övningsplatser, specialfordon, mm. En kommun kan också genom avtal köpa hela eller delar av räddningstjänsten från en annan kommun.

Offentlighetsrättslig samverkansform

Två huvudtyper av offentlighetsrättsliga samverkansformer finns. De är kommunalförbund och gemensam nämnd. Kommunalförbund kan förekomma med fullmäktige eller direktion.

Reglerna om kommunalförbund har moderniserats och förenklats (Paulsson, Riberdahl, Westerling, 1997). Förbundsordningen har fått en stärkt roll. En uppgift för ett kommunalförbund behöver inte längre vara gemensam för medlemmarna. Ökade möjligheter till medlemmarnas styrning och insyn har stärkts. En nyhet är också att det i kommunalförbund med direktion kan inrättas olika nämnder. Bestämmelserna om kommunalförbund finns i kommunallagens tredje kapitel 20 t o m 28 §§ (SFS 1991:900).

Gemensam nämnd är en helt ny samverkansform. I kommunallagen står att fullmäktige skall tillsätta de nämnder som förutom styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt (SFS 1991:900 3:e Kap 3 §). Därefter står att kommuner och landsting får fullgöra sådana uppgifter genom en gemensam nämnd. Alla kommunala verksamheter med undantag av civilt försvar kan bli föremål för samverkan i gemensam nämnd. Kommuner kan samverka med kommuner, landsting med landsting. Kommuner kan också samverka med landsting, dock under förutsättning att den verksamhet man vill att den gemensamma nämnden skall sköta är gemensam. En gemensam nämnd kan alltså få uppgifter i samma utsträckning som inomkommunala nämnder. En gemensam nämnd ingår i endast en av de samverkande kommunernas eller landstingens organisation. Ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen skall vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare (SFS, 1991:900 9 §). Till grund för samverkan i en gemensam nämnd skall det utöver ett nämndreglemente finnas en överenskommelse om samverkan.

Den senaste versionen av kommunallagen (SFS, 1991:900) innebär alltså en vidgning och ökning av de formella möjligheterna att utforma kommunal samverkan i offentlighetsrättsliga former. Ännu har (1998) ingen samverkan etablerats inom räddningstjänstområdet på grundval av dessa nya möjligheter. Det är viktigt att man i förberedelsearbetet inför eventuell samverkan inte bara tar erfarenheter från etablerade förbund utan också sätter sig in i och prövar vilka nya möjligheter lagstiftningen ger.

Sammanfattning

Som sammanfattning kan man konstatera att möjligheterna till samverkan är många. Övergripande finns:

- *civilrättsliga former såsom*
 - *avtal i olika utföranden*
- *offentlighetsrättsliga former såsom*
 - *kommunalförbund med fullmäktige*
 - *kommunalförbund med direktion*
 - *gemensam nämnd*

När de studerade samverkansformerna (8 förbundsformer och 2 avtalsformer) etablerades fanns endast kommunalförbund som offentligrättslig samverkansform. Inte heller fanns den utökade möjligheten till att skapa ett flexiblare kommunalförbund.

Samhällsutvecklingen

Samhället som fenomen att generera olyckor har förändrats och kommer att förändras. Förr orsakades stora olyckor av naturen. Under vår senare tid har också mänsklig aktivitet kombinerad med teknisk möjlighet blivit en riskkälla som kan medföra stora olyckor. Ur människans strävan att bemästra naturen har fler och fler komplexa risker utvecklats. Forskare talar om det moderna risksamhället (Beck 1986, 1987, 1992, 1994).

Kraven på att förstå och hantera komplexa riskkällor och olycksskeenden har inneburit att aktörer som arbetar med säkerhet och trygghet idag mer än tidigare måste ha specifik kompetens och att samhället måste utveckla politiska och organisatoriska former för att hantera säkerhetsproblematiken.

Rasmussen (Rasmussen 1994, Svedung och Rasmussen 1997) för ett resonemang som åskådliggör situationen. Han talar om säkerhetsstyrning i olika system. Han talar om *empirisk*, *evolutionär* och *analytisk säkerhetsstyrning*.

Empirisk säkerhetsstyrning innebär att skapa säkerhet genom att utgå från erfarenheten av inträffade olyckor. Genom statistik och analyser av olika olyckor får man kunskap som kan användas i förebyggande och olyckshanterande syfte. Sådan kompetens får man genom analys och statistisk bearbetning av mängden relativt begränsade och relativt ofta inträffade olyckor.

Andra olyckor med medelstora konsekvenser inträffar mer sällan. Säkrare system kan utvecklas genom analys av individuella större olyckor. Det kan gälla t ex hotellbränder och flyg- och järnvägsolyckor. Rasmussen kallar denna säkerhetshantering för *evolutionär säkerhetsstyrning*.

Den tredje typen av olyckor är de med oacceptabla konsekvenser och som inträffar mycket sällan, t ex kärnkraftsolyckor. Arbetet med säkerhet måste i detta fall baseras på förutsägande analyser som grundas på olika sannolikhetsberäkningar. Arbetet kräver också att man kan förstå olycksanatomien och sammanhangen mellan flera hårt kopplade system. Rasmussen kallar detta arbete för *analytisk säkerhetsstyrning*.

Vår avsikt med ovanstående resonemang är att visa på samhällets utveckling mot flera och mer omfattande komplexa system med stor riskpotential samt på behovet av ökad förmåga att hantera sådana system i framtiden. Denna förmåga innefattar dels individuell kompetens hos enskilda aktörer såsom brandingenjörer och annan räddningstjänstpersonal och dels en god och utvecklad samhällelig beredskap och organisation.

Med ökad ambition att minska antalet olyckor kommer kravet på analytisk säkerhetsstyrning enligt ovan att öka även för olyckor som inte har katastrofala konsekvenser. Detta ställer stora kompetenskrav på de aktörer som har att hantera framtida säkerhets- och trygghetsfrågor.

Kommunen är en viktig aktör i detta sammanhang. Med ovanstående resonemang vill vi också peka på att kravet på kommunerna att hantera trygghet och säkerhet har ökat. Samhället och därmed komplexiteten i risksituationerna förändras och ställer större krav på hanteringsförmåga.

Kommunala förhållanden

Under senare årtionden har en mängd betydelsefulla förändringar inträffat. Den mest betydelsefulla är den svåra ekonomiska situation som de flesta kommuner befinner sig i sedan början av 90-talet. Kommunerna har med sin ekonomi svårigheter att klara sina åtaganden och att ha höga ambitioner i sina åtaganden.

Synen på kommunal verksamhet har förändrats. Tänkesätt och koncept från det privata näringslivet har gjorts inlag i den kommunala verksamheten. Många kommunala bolag har bildats. Många kommuner har organiserats enligt modellen om beställare och utförare. Lagstiftningen ger i förhållande till tidigare ett större utrymme för kommunerna att organisera sig på olika sätt. Kommunerna har fått ansvaret för att hantera situationen i samband med höjd beredskap.

Sammanfattning

Utifrån resonemanget ovan om förutsättningar för samverkan vill vi sammanfatta och förtydliga det som vi menar är viktiga förutsättningar.

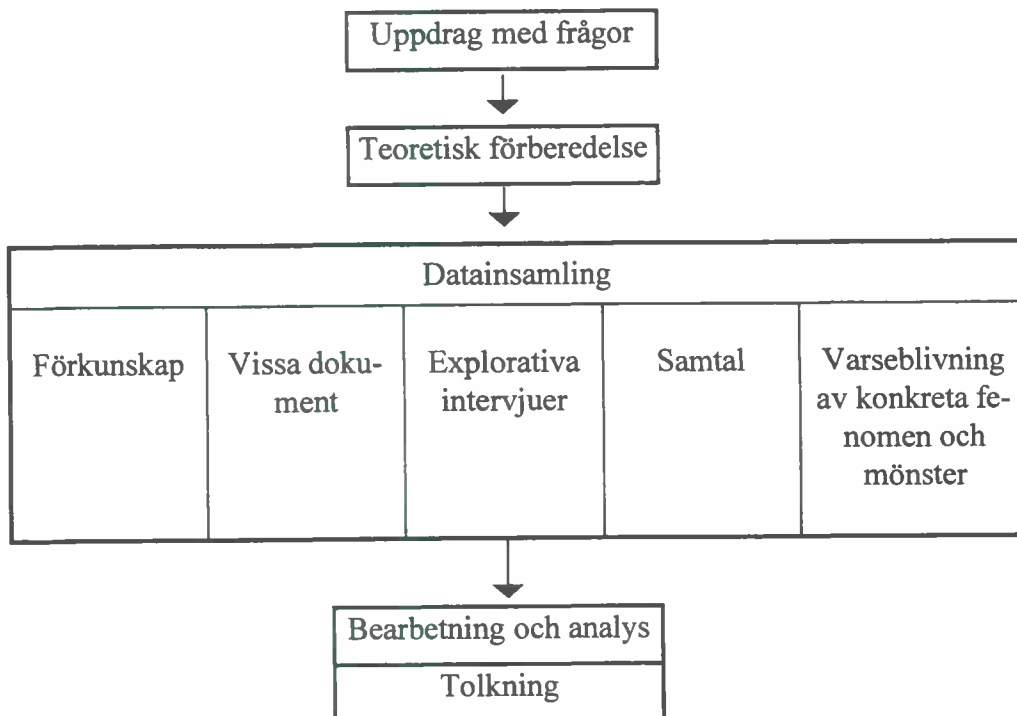
- I lagstiftningen finns en stark intention om samverkan. Lagstiftningen ger stora möjligheter till att samverka på olika sätt.
- Samhällsutvecklingen medför att även risksamhället utvecklas, dvs mänsklig aktivitet och tekniska möjligheter i stora sammanhang ökar möjligheterna för att stora olyckor skall kunna inträffa och att de får stora konsekvenser. Detta medför att kraven på att hantera riskproblemen både som förebyggande arbete och som hantering av inträffade olyckor ökar både på individuell aktörsnivå inom räddningstjänsten och på säkerhetshantering som kommunal funktion.
- Kommunerna befinner sig i en svår ekonomisk situation.

En sammanfattande slutsats är att den hårda ekonomiska situationen tillsammans med kraven på ökad förmåga att hantera risksamhället gör det svårare för små och enskilda kommuner att ensamma hantera kommunens säkerhetsproblematik.

Del II erfarenhetsanalys

Metoder

Arbetet för att samla och analysera erfarenheter vill vi åskådliggöra med nedanstående figur.



Figur 1. Sammanfattande beskrivning av sättet att studera samverkansformer.

Utifrån uppdragets frågeställningar gjorde vi ett förarbete, en teoretisk förberedelse. Denna utgjordes av en begreppslig referensram om vad räddningstjänsten är som funktion i en kommun. Utifrån denna referensram skapade vi sedan en intervjustruktur med frågor.

Vi har använt olika former av data. En viktig datamängd är olika former av förkunskap. Denna kommer från tidigare aktivt arbete inom räddningstjänsten och från flera tidigare studier som har berört kommunal räddningstjänst. Vi har granskat olika dokument, t ex räddningstjänstlagen och dess förarbeten, Räddningsverkets programplan 95/00, vissa räddningstjänstplaner, vissa organisationsplaner, ett par utvärderingar om kommunal räddningstjänstsamverkan mm.

Den viktigaste datainsamlingen har varit intervjuer av ett antal personer. Dessa intervjuer är vad vi vill kalla explorativa, dvs inriktade mot att söka av olika områden och få kunskap om möjliga erfarenheter och problem. Intervjuerna ger inte underlag till att kvantitativt gradera olika erfarenheter och problem. Vi beskriver intervjuförandet mer utförligt nedan.

Vi har, utöver intervjuerna, fört samtal med olika personer. Det har varit samtal som inte varit systematiska och strukturerade.

Vi har varseblivit olika konkreta fenomen och olika mönster i vissa sammanhang. Sådana konkreta fenomen är t ex vår upplevelse av stämning, vår upplevelse av de intervjuades inställning till grannkommuners form för samarbete, samarbetsområdets ytstorlek, mm. Mönster är t ex graden av samstämmighet mellan olika intervjupersoner från samma ställe graden av starkt ideologiskt framträdande persons genomslag hos andra intervjupersoner på samma ställe etc.

Alla dessa datamängder har analyserats och formulerats till tolkningar av erfarenheter och problematik.

Urval av "enheter" att intervjua och undersöka

1997-07-01 fanns enligt uppgifter från SRV 13 räddningstjänstförbund (45 kommuner) och 8 samverkansgrupperingar enligt civilrättsligt avtal (21 kommuner). För att i undersökningen få kunskap om hur man från olika perspektiv ser på samma problematik intervjuades olika befattningshavare från kommuner ingående i räddningstjänstförbund, kommuner med civilrättsliga avtal samt kommuner utan avtal om gemensam räddningstjänst. Följande aspekter beaktades vid urvalet av kommuner: storstäder - mellanstora städer - små städer/orter, geografisk spridning, heltid respektive deltid, små respektive stora förbund (antal invånare/antal kommuner) samt olika lång erfarenhet av förbund respektive avtal.

Genomförande av intervjuer

Vi genomförde undersökningens intervjuer under perioden december -97 till mars -98. Intervjuerna skedde på plats hos respektive intervjuperson med en intervjustruktur som bas och pågick i genomsnitt under en dryg timme. Intervjuerna spelades in på band.

Intervjupersoner

Totalt intervjuades 55 olika befattningshavare i 8 räddningstjänstförbund, 2 kommungrupperingar med civilrättsliga avtal samt 6 kommuner utan avtal om gemensam räddningstjänst.

Räddningschef	16
Ordf förbundsdirektion eller styrelse	7
Ordf räddningsnämnd eller utskott	7
Kommundirektör eller motsvarande	8
Beredskapssamordnare/säkerhetschef	3
Personalrepresentant	6
F.d. räddningschef/stf räddningschef	7
<u>Kommunsekreterare</u>	<u>1</u>
Totalt	55

Bearbetning av intervjudata

Vi analyserade de 55 intervjuerna på två ledder, över *kategorier av intervjupersoner* (räddningschefer, f.d. räddningschefer, politiker, kommundirektörer el motsvarande samt personalrepresentanter) och över *kategorier av samverkansformer* (förbund, avtal, ”vanliga” kommuner).

Intervjuerna skrevs ut för varje intervjuperson. Därefter sammanfattades intervjupersonernas utsagor för att få fram det väsentliga. Sammanfattningarna granskades för varje enskild intervjukategori. Detta gav underlag till en åsiktsprofil för varje fråga. Nästa steg var att analysera varje intervjukategori för att urskilja samstämmigheter och skillnader i åsikter.

Vi jämförde också åsikter fråga för fråga mellan de olika kategorierna av samverkansformer med syfte att få kunskap om hur de olika samverkansformerna fungerar i olika avseenden (inom egen kommun, mellan kommuner, ur olika intressentperspektiv etc).

Vi vill betona att även om vi i intervjuerna finner många likheter och olikheter i åsikter om vilken samverkansform som är att föredra så ger materialet inte tillräckligt underlag till att generalisera eller ta ställning till vilken form som är den bästa.

Erfarenheter av samverkan

Övergripande synpunkter

Intervjuns första fråga var att fråga efter den spontana inställningen till samverkan.

Över lag föreligger en positiv inställning till att samverka. Det gäller alla kategorier av de intervjuade. Man säger ofta att samverkan är nödvändig, framför allt i det nu rådande ekonomiska klimatet. Samverkan gör räddningstjänsten effektivare.

I mer utvecklade och konkreta resonemang kan man urskilja olika nyanser i inställningen till att samverka. I princip kan vi urskilja två grundinställningar till förbundsformen som samverkansform.

1. Många och framför allt de som arbetar i förbundsform är i huvudsak positiva till förbundsformen som en effektiv och hanterbar form för räddningstjänstens utformning. Förbund ger slagkraftig räddningstjänst, bättre kompetens, bättre förebyggande verksamhet och minskade administrativa kostnader. Samarbete är nödvändigt på sikt av ekonomiska skäl men även kvalitetsmässigt vad gäller utrustning och kompetens. Små kommuner har inte råd med egen kompetens och allsidig räddningstjänst.
2. Ett fåtal av de intervjuade anför en negativ inställning till förbundsformen. Ett huvudargument är att förbundsformen försvårar medlemskommunernas politiska styrning av räddningstjänsten (den förändrade kommunallagen 1998 ger idag andra möjligheter för politisk styrning, behandlas senare i rapporten). Ett annat huvudargument är också att samarbetet i det kommunala nätverket med andra kommunala förvaltningar försvåras.

Bland både positiva och negativa till förbund finns några som betonar risken med att ett förbund kan bli ”en stat i staten” eller en ”öde ö”, dvs isolerad från medlemskommunerna och gå sin egen väg.

Synpunkter i Norrland är att de stora avstånden kan försvåra samverkan.

Några berör själva ombildningen till en samverkansprocess, företrädesvis ett förbund. Man säger att det inte är någon lätt process och berör de olika typer av personalproblem som uppstår vid förändringar och då vissa personer radikalt får sina situationer förändrade.

Personalrepresentanter har framfört att de sällan får vara med från början.

Vår uppfattning är att de synpunkter som intervjupersonerna har är relaterade till den situation de befinner sig i och hur en förändring konkret kan påverka eller har påverkat deras egen situation. De som uttrycker de mest positiva synpunkterna om t ex förbund eller en annan samarbetsform har eller får en maktbärande och meningsfull situation i det sammanhang som skapats eller håller på att skapas.

Personer som i en förändring upplever att de fått sina arbetssituationer försämrade utifrån någon för dem viktig aspekt ger ett mer nyanserat intryck. De kan vara positiva till förändringen och inse att förändringen tjänar rationella syften. Men det lyser igenom i samtalen att det ändå kan vara en smärtsam process och att smärtan kan ligga kvar.

Konsekvenser för medborgaren

En intressant fråga är om och hur samverkan i olika former påverkar resultatet av räddningstjänstens verksamhet. För att få underlag till att dra slutsatser om detta så hade vi i intervjun frågor om:

- 1 intervjupersonen kunde ange några resultat av räddningstjänstens verksamhet i samhället
- 2 om man har någon form av resultatuppföljning
- 3 om man kunde konstatera några resultat p.g.a. den samverkansform man ingick i, företrädesvis förbund
- 4 om man kunde ange kostnaden för räddningstjänsten på något sätt
- 5 om kostnaden påverkats på något sätt av den samverkansform man ingick i
- 6 om man hade något mått för eller uppföljning av relationen mellan kostnad och resultat

Avsikten bakom frågan om resultat av räddningstjänstens verksamhet i samhället var att få kunskap om man har någon uppfattning om hur verksamheten återspeglas i resultat utanför räddningstjänsten, t ex i form av minskade skador, minskat antal bränder, räddade värden etc. Exempel på svar vi fick var att man angav att antalet utryckningar är ungefär lika många, att man har kontroll över antal brandsyner, att man vet antal ärenden, att man sänkt kostnaderna med 10%, att man hämtat hem ganska mycket pengar, sparat mellan 10-15 miljoner per år för kommunerna och att man budgeterat en kostnadssänkning på cirka fyra miljoner. Andra svarade att man inte kan ange några resultat eller att det är en svår fråga att svara på.

Vår tolkning är att man inte någonstans på de ställen vi varit och intervjuat har några mått eller någon metod för att få kunskap om vilken verkan räddningstjänsten har. De effekter man angivit har antingen varit att kostnader minskat eller i form av att det varit något mått på den verksamhet man bedriver, t ex antal brandsyner eller ärenden. Vi menar att detta inte är konstigt. Det är en stor svårighet att finna metoder och mått för att kunna mäta en offentlig verksamhets effekter i samhället. Det är ett problem som räddningstjänsten delar med andra offentliga verksamheter.

Någon uppföljning av resultat i samhället kunde vi inte konstatera. Detta är naturligtvis en följd av att man inte har metoder eller mått för att mäta.

Det var också svårt för intervjupersonerna att ange några resultat i samhället p.g.a. att man ingått i en viss samverkansform. De pratade ibland i termer av att det bör ha blivit bättre, t ex att man fått en slagkraftigare operativ organisation.

På frågan om kostnaden för räddningstjänsten fick vi mycket spridda svar. Vissa personer svarade med att ange budgetomfånget på ett ungefär. Andra gav svar i form av ett ungefärligt nyckeltal för kostnaden per kommuninnevånare. Andra kunde inte ge något svar.

Inte heller hur kostnaden påverkats av att ingå i förbund eller avtal kunde vi få någon tydlig uppfattning om. Många kunde inte ge något svar. Någon svarade att effekten är att man klarar budgeten, vilket är unikt. Ett annat svar är att det varit samma kostnadsnivå i fyra år. Vederbörande tror att det skulle varit en kostnadsökning utan förbund. Någon säger att man klarar sig med mindre pengar än om man vore tre enskilda kommuner. Någon säger att det blir en besparing. En annan säger att det inte varit negativt. En annan säger att man sluppit en dramatisk kostnadsökning. Någon säger att det skulle bli betydligt dyrare att inte samverka. En person säger att man sparat en knapp miljon med förbund. Någon säger att man sänkt kostnaderna med 10% i förhållande till om man varit enskilda kommunala förvaltningar (fem kommuner med tillsammans cirka 150 000 innevånare).

En person säger att det är en bra fråga. Han tror att personal i den stora kommunen menar att de blivit lidande, att de delat med sig till småkommuner. Han tror vidare att personalen i de små kommunerna (deltidspersonal) menar att de blivit lidande på så sätt att styrkor reducerats. Han vet inte vad besparingarna blivit, men tror att kostnaderna varit stilla under berörd avtalstid. Uppskattar kostnadsökningen till 2-3 miljoner om man skulle gå tillbaka till enskilda kommuners räddningstjänster.

Ingen av de intervjuade säger sig ha någon kunskap eller uppfattning om relationen mellan kostnader och resultat eller effekter.

Vår tolkning av situationen är att man i de olika kommunerna och i förbunden inte har någon verifierad kunskap om resultatförändringar och kostnadsförändringar av att ha bildat en samverkansform. De flesta har en uppfattning att det blivit bättre. Men om man leder in samtalet på konkreta frågor om vad som blivit bättre och hur man kan mäta detta så växer bilden fram att man grundar uppfattningarna på att samarbete logiskt sett bör innebära att utnyttja resurser mer optimalt, att flera kommuners budgetsumma vid samverkan har kunnat hållas relativt konstant eller haft en liten kostnadsökning under ett eller ett par år, samt att budgeten bedöms ligga en viss procentsats lägre än vad de sammanlagda budgeterna skulle göra för kommunernas enskilda räddningstjänster.

Det är också tydligt att man inte tänker i kategorierna kostnader och resultat. När vi frågat efter resultat så har vi ofta fått svar som utan struktur blandar kostnader och olika verksamheters genomförande, t ex antal brandsyner.

En av våra frågor var hur situationen för den enskilda kommuninnevånaren påverkats.

De allra flesta svarar spontant att den enskilda människan säkerligen inte märkt något.

Det intressanta är att vi frågade inte om i vilken utsträckning den enskilda människan märkt något utan efter *deras bedömning av hur den enskilda människans situation påverkats*.

Några säger att situationen blivit bättre, att kommuninnevånarna fått en bättre räddningstjänst.

Några säger att den enskilda människans situation påverkats mycket lite. Även politiker säger så, t ex platt intet. Någon tror inte att det påverkar ett dugg. Vederbörande tror inte att allmänheten vet att det är ett förbund. En politiker säger att det är varken negativt eller positivt som medborgaren möter räddningstjänsten. Det den enskilde inte märker är kraften i förbundet när det händer någonting. Den enskilde märker inte varifrån den kommer. Egentligen borde den enskilda ha upptäckt att det är bättre, effektivare.

Någon säger att säkerheten ökar och att det blir bättre kvalitet.

Vår tolkning av svaren som helhet är att medborgaren har tagit mycket liten (ingen?) plats i olika analysresonemang om hur en samverkansform skall utformas. Det är tveksamt om den enskildas situation har varit något framträdande kriterium eller problemområde i diskussioner och analyser. Vi gör denna bedömning utifrån den ”yrvakenhet” man synes ha inför begreppet ”den enskilda människan” och att de svar man gav synes formade i stunden, dvs frågan syntes vara ny samt att svaren inte återspeglade att man funderat över konkreta lösningar som svar på olika behov för den enskilda människan.

I ett förbund gick man ut med en informationstidning till alla hushåll om den förändring som skett. Man presenterade det nya förbundet och dess verksamhet och angav ett telefonnummer genom vilket man kan komma i kontakt med räddningstjänsten (inte larmnummer).

Motiv för samverkan

I intervjuerna berörde vi motiven till att man bildat en viss samarbetsform, varför man håller på att eventuellt bilda ett samarbete eller varför man inte bildat någon samarbetsform.

Vår uppfattning är att det i grunden är ekonomiska motiv som utgör den kraftigaste påverkansfaktorn när det blir aktuellt att utforma samverkan mellan två eller flera kommuner. Intervjusvar om ekonomiska motiv berör att ekonomin är startskottet, att förbundsbyggnad ger stabilitet över tid, att man kan vara effektiv utan att det kostar mer, att man har fått ett sparbetting, att det gäller att kostnadseffektivisera, att man vill behålla samma kostnadsnivå. En situation är att ekonomiska problem uppstår i en liten kommun när räddningstjänsten skall hållas modern och hålla en acceptabel nivå. Detta kan vara startpunkten till att man börjar utreda samverkan i en formaliserad form.

Motiv som har med kompetens att göra har en framträdande profil i svaren. En liten kommun önskar en mer professionell räddningstjänst. Det kan vara kompetensbrist på chefs- och befälsnivå, både när det gäller ledning av räddningstjänsten som funktion i kommunen och när det gäller kompetensen att vara räddningsledare. Då är det rationellt att börja tänka på samarbete.

Även motiv som har att göra med att man får en slagkraftigare och effektivare operativ organisation har en framträdande roll. Det kan gälla krav på bättre rökdykarkompetens i en liten kommun, att dela på en befälsjour med tillräcklig kompetens, att brister har uppstått i ledningsarbetet vid en stor skogsbrand, eller att man behöver en ny brandstation i en kommun. Detta blir dyrt och samarbete verkar rationellt.

Enstaka intervjuade har givit svar som kan karaktäriseras på så sätt att de har med politiskt agerande att göra. Beslutsfattandet finns samlat på ett ställe. En enskild kommun slipper ta beslut om reducering eller nedläggning av en styrka. Det finns effektivitetskrav från politiker. Politiker ville testa kommunal samverkan. I ett par fall har intervjupersoner angivit att en förbunds bildning kan vara ett led i politikernas strävan att göra en region stark i förhållande till en närbelägen regionbildning. Några har angivit att detta med samarbete är en trend just nu.

Vissa intervjupersoner har framhållit att viljan hos vissa personer har varit starka motiv. Det kan gälla en viljeinriktning från en räddningschef i en stor kommun. I vissa fall har det gällt politiker.

Vi har i de kommuner som inte ingår i någon formaliserad samverkansform frågat om varför man inte samverkar. I vissa fall synes behov på olika sätt inte gjort sig gällande, t ex behovet att spara. I vissa fall är det tydligt att individer, t ex räddningschefer, utifrån sina värderingar styra skeendet.

Motiv mot etablerad samverkan kan vara att man inte bedömer det som sannolikt att man spar pengar genom samverkan, tveksamhet inför förbund eller att det blir artfrämmande. Det kan också vara farhågor att politiker i en direktion inte tar hem uppgifter till respektive medlemskommun, att behovet av samverkan redan är täckt (genom vanliga avtal om olika tjänster) eller att ett förbund skapar administrativa organisationsgränser som inte har någon annan mot svarighet i samhället. Revirtänkande har angivits av någon intervjuperson. Det är lätt att samverka när man är nära varandra men i Norrland gör avståndet att det blir svårt. Någon säger att det kan bero på egen tröghet.

Vår sammanfattning av motiven för att samverka är att de kan innefattas i tre huvudkategorier, nämligen *ekonomisk rationalitet*, *funktionell rationalitet* och *övriga motiv*.

Ekonomisk rationalitet innebär god hushållning med resurser. Det gäller t ex när sparbetning uppstår, när man vill förhindra att det kommer att ske kostnadsökningar, när man vill ha samma effekt till lägre kostnad. Satsningar i omfattande investeringsobjekt hör hit. Vi bedömer att denna kategori är den mest avgörande.

Funktionell rationalitet innebär att utnyttja givna (och nya) resurser på ett optimalt sätt. Det innebär att åstadkomma en slagkraftig operativ organisation. Kompetens är en viktig del, t ex avseende ledning och förebyggande verksamhet. Effektiv utbildning och effektivt utnyttjande av övningsanläggningar anges ofta av intervjupersonerna.

Övriga motiv är enstaka motiv med spridningar i olika avseenden. De kan också anges som underliggande och mindre officiella än de ekonomiskt och funktionellt rationella. Exempel på motiv i denna kategori är att det uppstått ledningsproblem, t ex genom att en chef saknas eller inte fungerar bra. Hit hör också sådana undertoner som de ovan beskrivna om att det kan finnas politiska ambitioner att skapa en stark region och att en förbunds bildning kan ses som en del i en sådan utveckling.

En inte ovanlig situation verkar vara att en mer eller mindre akut situation uppstår i något avseende. Denna situation får sedan "snöbollen att rulla" och andra motiv kan göras synliga. Det kan gälla att ledningsarbetet fungerat dåligt vid en stor skogsbrand i en liten kommun. Det kan

gälla att en liten kommun har svårigheter att klara krav på räddningstjänsten. Det kan gälla att det uppstått chefsvakans i en kommun. Det kan gälla att man i en kommun har för låg kompetens på räddningsledare.

För- och nackdelar med samverkan

Ett avsnitt i intervjun berörde för- och nackdelar med aktuell samverkansform. Intervjupersonernas svar var av samma karaktär som vid frågan om motiv ovan. För oss framstår det som om det inte är en klar gräns mellan vad som är motiv till en viss förändring (eller frånvaro av förändring) och vad som är fördelar med ett visst tillstånd. I intervjupersonernas svar återkommer ofta det de angivit när vi avhandlade motiv i intervjun.

Fördelar

Även fördelarna faller ut i de övergripande kategorierna *ekonomisk rationalitet* och *funktionell rationalitet*.

Beträffande *ekonomisk rationalitet* finns utsagor som att man kan hålla kostnader nere, inköp underlättas och blir rationella, det ekonomiska utfallet blir bättre än före samverkan, man kan minska styrkor genom att samutnyttja styrkor, minskad administration och ledning. Man kan skapa en mer långsiktig planering. Egna revisorer kan tydliggöra ekonomisk helhet. Det är lättare att flytta pengar. Man får minskat investeringsbehov genom att samutnyttja resurser. Man får bra räddningstjänst till mindre kostnad.

Inom kategorin *funktionell rationalitet* finns många utsagor som berör kompetens och operativ förbättring. Någon säger att man får en total kompetenshöjning inom räddningstjänsten. Utbildning blir bättre. Man får kompetenta utbildare och gemensamma bättre övningsresurser. Det förebyggande arbetet får bättre kvalitet. Man kan ha chefer och befäl med högre kompetens. Man kan ha specialister. Många säger att det blir bättre kvalitet. Det blir bättre utbildade räddningsledare.

En kompetensfördel som vi bedömer kanske vara en av de viktigaste har framförts av en intervjuad person, nämligen att samverkan över en större yta (flera kommuner) ger tillräckligt underlag för att upprätthålla hög kompetens. Detta gäller såväl på förebyggande som på operativ sida. Andra intervjupersoner har berört detta område men inte så tydligt uttalat.

Många utsagor berör förbättringar av den operativa förmågan. Organisationen får större slagkraft. Man kan hantera flera larm bättre. Man kan skapa kompetent operativ ledning och en ledningsstruktur för större insatser. Man kan utnyttja specialfordon och specialister över ett större område.

Även beträffande fördelarna kan man av flera åt olika håll pekande utsagor skapa en kategori *övrigt*. Någon säger att man kan se en helhet och lättare vågar ta negativa beslut, t ex om nedläggning. Någon annan säger att samverkan ger ökad möjlighet till breddad och utvecklad verksamhet. Strategiska frågor får en större betydelse. Man kan få en stark och kompetent ledning. En personalrepresentant har framfört att samverkan i större sammanhang (förbund) ger större karriärmöjligheter.

Nackdelar

Vi sammanför huvudparten av utsagor om nackdelar i fyra kategorier. De är *stor-driftsnackdelar*, *kommunalt utanförskap*, *negativa personalreaktioner* och *övriga utsagor*.

Flera intervjupersoner har angivit vanliga nackdelar med *stora organisationer*. De är svåra att överblicka för den enskilda aktören. Det blir längre beslutsvägar. Det kan ta lång tid innan det blir verkställighet.

Några chefer i förbund har angivit att det uppstår ett *kommunalt utanförskap*. De fjärras ifrån medlemskommunernas förvaltningschefer och hamnar utanför kommunernas informationsflöde. Detta torde kunna försvåra samarbetet på ledningsnivå med kommunala förvaltningar i medlemskommunerna. I det kommunala utanförskapet ligger också att ett förbund mister de basala kommunala tjänsterna som en räddningstjänst har som en kommunal förvaltning. Det gäller t ex hanteringen av pensionspengar, juridisk expertis och hjälp, försäkringssituationen, personalpolicies, penninghantering mm. Andra chefer i förbund har inte angivit dessa omständigheter som nackdelar. Tydligt är att man kan uppleva detta olika.

Några har anfört att *negativa personalreaktioner* är en nackdel. Att utforma en samverkansform mellan flera kommuner innebär kraftiga förändringar för många individer och grupper. Konsekvenserna för deltidspersonal kan vara att en styrka reduceras eller avskaffas. Förmåner kan förändras. Deltidspersonal har i sådana fall upplevt försämringar. Exempel finns där deltidspersonal haft gamla förmåner som översteg förmåner enligt gällande avtal. Negativa reaktioner har uppstått då förmånerna reglerats. Lokala anknytningar till deltidstyrkor har i vissa fall borttagits. Lokalt ansvar har borttagits och centraliserats. Deltidspersonalens möjlighet till engagemang och identifiering med räddningstjänsten har på så sätt försvårats. Heltidspersonal har ibland reagerat negativt bl a på så sätt att de gett uttryck för farhågor om att centralkommunen måste dela med sig av sin fina materiel.

En viktig fråga är om det är någon skillnad i fördelar och nackdelar mellan förbund och samverkan genom civilrättsligt avtal mellan två eller flera kommuner. I intervjuerna om för- och nackdelar men även i samtalen om andra intervjufrågor menar vi att flera intervjupersoner till förmån för förbundsformen framhåller något som vi vill kalla *exekutiv effektivitet*.

Den dominerande förbundsformen är den med direktion. Många, både chefer och politiker, framhåller att detta är en bra form. I direktionen kan "tunga" representativa politiker få plats. De är politiker som har överblick av kommunernas helhet, ibland kommunalråd eller kommunstyrelsens ordförande. De har förankring i sina kommuner. Det är inte detaljfrågor som behandlas i direktionen. Beslutsprocessen blir effektivare och besluten kan ske snabbare.

I intervjuerna framkommer också att detta kan innebära vissa risker. Några framför att makten kan samlas på få händer och att direktionen kan handla självsvåldigt och tappa kontakten med medlemskommunerna.

Ett alternativ till förbundsformen är samverkan enligt civilrättsligt avtal. Vi har intervjuat personer från två kommungrupperingar med samarbete enligt denna form. På det ena stället är man nöjd med avtalsformen. På det andra stället menar de flesta intervjuade att förbundsformen torde vara bättre. Vår tolkning är att en mängd olika lokala förhållanden, både historiska och nutida, är grunden till de olika bedömningarna.

På det ena stället är det två kommuner som har ett avtal. Historiken är att det tidigare var en storkommun. En del bildade en egen kommun. Den nybildade kommunen slöt ett avtal med den andra kommunen om att denna skulle sköta räddningstjänsten. I grannskapet finns ett räddningstjänstförbund. Analyser man gjort pekar på att det inte skulle bli billigare att ansluta sig till detta förbund. Både politiker och chefstjänstemän menar att avtalsformen är bra.

På det andra stället har fyra kommuner ett avtal som innebär att tre mindre kommuner låter den fjärde större kommunen sköta räddningstjänsten i hela området. Varje kommun har dock kvar en räddningsnämnd som inom respektive kommun sköter myndighetsärendena. För de andra ärendena finns en annan nämndorganisation som är inriktad mot den stora kommunens kommunstyrelse som fungerande räddningsnämnd. Både den politiska och förvaltningsmässiga ledningsstrukturen är komplicerad. Det är inte tydligt hur den skall fungera och hur ansvar skall fördelas för olika ärenden. De intervjuade politikerna och tjänstemännen menar att ett förbund kommer att fungera bättre. En utvärdering gjord av anlitate konsulter för också framslutsatsen att ett förbund bör bildas.

Politikers medverkan

Några frågor i intervjun berörde samverkan på politisk nivå. Vi vill sammanfatta en tolkning av intervjusvaren genom att identifiera vissa nyckelord som representerar intervjusvarens koncentrerade värderingsutsagor om politikerstrukturen. I intervjusvaren finns utsagor från dem som finns i förbund, i avtalsenlig samverkan och i ”vanliga” kommuner. Det finns också personer som är positiva till förbund och sådana som är negativa till förbund.

Den sammanfattande tolkningen innebär att för förbundsform, samverkan genom avtal och ”vanlig” kommun försöka identifiera nyckelord som representerar intervjumaterialets värderingar av den politiska strukturen. Den sammanfattande tolkningen åskådliggör vi i nedanstående figur.

Egen räddningstjänst	Förbund	Avtal (många kommuner)
Nämnd	Direktion	Egna nämnder
<ul style="list-style-type: none"> - Lokal förankring - Nära politiker - Låg status - Detaljfrågor - Demokratisk möjlighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Makt samlad - "Tunga" politiker - Beslutsförmåga - Politisk "kvalitet" - Överblick - Kommunförankring - Kommundistansering - "Bolagisering" - Demokratisk möjlighet 	<ul style="list-style-type: none"> - Komplicerad koordineringsstruktur mellan nämnder - Demokratisk möjlighet - Svåröverblickbart - Svårförståeligt - Administrativt svårhanterligt

Figur 2. Nyckelord som i intervjumaterialet karakteriserar olika samverkansformer.

Egen räddningstjänst

Den egna räddningstjänsten ger möjlighet till *lokal förankring* genom att det kan finnas en särskild räddningsnämnd med representanter från det lokala planet. Räddningstjänsten kan stå *nära dessa politiker* och ha ett samarbete och anknytning till det lilla lokala samhället. En sådan räddningsnämnd har ofta *låg status* i kommunens nämndhierarki. Den sysslar förhållandevis med många *detaljfrågor*. Det finns *demokratisk möjlighet* på så sätt att räddningsnämndens ledamöter kan ha nära kontakt med det lokala samhället.

Förbund

Förbundsformen ger möjlighet till det vi tidigare kallat exekutiv effektivitet. I undersökningen har förbund med direktion varit det som diskuterats i huvudsak (ett förbund med fullmäktige ingår men detta förbund skall ombildas till direktionsförbund). Direktionsformen verkar vara ansedd som en god lösning. *Makten är samlad i direktionen*. Där brukar ingå *"tunga" politiker* från medlemskommunerna. Det kan vara kommunalråd eller kommunstyrelsers ordföranden. Det är politiker med *överblick* av kommunens hela verksamhet och med *beslutsförmåga*.

Man sysslar inte med detaljfrågor utan mer med övergripande och principiellt viktiga aspekter. Genom att de är *"tunga" politiker* har de en stark *förankring i sin "hemkommun"*. Vissa intervjuade menar att förbundsformen därför ger *möjlighet till demokrati*. Andra intervjuade menar att sådana *"tunga" politiker* kan bli maktfullkomliga och *agera alltför självständigt* i förhållande till egen eller andra kommuners intressen.

Några intervjuade har liknat ett förbund vid ett kommunalt bolag. Detta kan innebära en risk. Räddningschefen och direktionens *"tunga" politiker* kan så att säga bli en stat i staten som *agerar som ett eget bolag* med sin VD utan att ha omsorg om kontaktstrukturen till medlemskommunerna.

Avtal

Avtal om gemensam räddningstjänst kan innebära olika utformningar. Det enklaste är ett avtal mellan två kommuner där en kommun sköter den andra kommunens räddningstjänst. Andra avtal innebär att flera kommuner samordnar sin lösning av att ha en räddningstjänst. I sådana fall har respektive kommun kvar sina räddningsnämnder men har ändå gemensam räddningstjänst. Detta innebär en *komplicerad koordineringsstruktur* på den politiska nivån om hur ansvar skall fördelas och hur ärenden skall hanteras. Det blir en *administrativt och beslutsmässigt svårhanterlig och svårförståelig struktur*. Vi har mött exempel där räddningsnämnden i respektive kommun skall hantera myndighetsärenden medan en verksamhetsstyrelse och den ena kommunens kommunstyrelse hanterar övriga räddningstjänstfrågor.

Avtalsformen med t ex egna nämnder och representation i gemensamma organ ger *demokratisk möjlighet* på så sätt att många lokala politiker kan vara inblandade i den politiska strukturen.

Samordning av säkerhetsarbetet i kommunen

Med integrerat säkerhetsarbete menar vi det samordnade säkerhetsarbetet mellan olika förvaltningar i en kommun. Den ideala modellen innefattar att detta sker utifrån ett övergripande kommunalt mål för säkerhets- och miljöarbete.

Vår grundfråga i intervjun var hur samarbetet med andra förvaltningar beträffande säkerhets- och trygghetsfrågor påverkats eller påverkas av aktuell samverkansform.

Många gav svar som vi tolkar som att de menar att det inte påverkas. Det framstår för oss som att de som svarade så tänkte på de traditionella kontakterna man har med byggnadsnämnd avseende förebyggande verksamhet och med miljö- och hälsoskyddsnämnder vid utsläpp av miljöfarliga ämnen. Dessa intervjupersoner såg troligen inte framför sig att man skulle kunna ha en kommungemensam målstruktur om säkerhet och att man skulle kunna samarbeta mellan förvaltningarna om verksamheten i olika skärningar och mot olika säkerhetsmål.

Andra intervjupersoner upplevde att de kom ifrån den kommunala gemenskapen. De blev inte kallade till förvaltningschefsträffar eller fick inte kommunens löpande information. Någon säger att det försvårar riskhanteringsarbetet, att detta är ett elände att sköta i en kommun och det är fem gånger värre i fem kommuner. Någon sade att det är lätt att halka vid sidan om. När säkerhetsfrågor dyker upp kommer de (från förvaltningar i kommunerna) och frågar men en allmän känsla är att när man sitter i förbund blir man betraktad som en annan kommun.

Detta skulle ju tyckas vara en speciellt intressant fråga för politikernivån. Vi vill påstå att hos de politiker vi talat med har problemet inte haft någon framträdande plats. Exempel på svar har varit att det beror på hur man hanterar beredskapsdelarna, att det varken försvårar eller förenklar, att man försöker hålla samarbete samt att man har gjort en riskanalys och att man jobbar övergripande med det, att man har alla sociala larmen. En politiker sade att det är en av de frågor som inte blivit löst. Räddningstjänsten har försökt ta åt sig. Det skulle kunna bli bättre, t ex mer samverkan beträffande beredskapsplanering.

Vi har också pratat med ett par beredskapsplanerare och med en säkerhetschef i en kommun. Beredskapsplanerarna upplevde osäkerhet och otydlighet i sina arbetsuppgifter. Någon samordning av säkerhetsarbetet med räddningstjänsten relaterat till någon kommunal viljeinriktning om helhet kunde vi inte urskilja. På vissa ställen finns kommunens beredskapsplanerare placerad vid räddningstjänsten. Samtalet med säkerhetschefen gav samma osäkerhet beträffande vad kommunen vill. Vederbörande säkerhetschef arbetade mot kommunstyrelsen och hade fått i uppgift att formulera en säkerhetspolicy för kommunen och arbeta med kommunens förvaltningar. Vårt intryck är att detta gällde kommunens interna säkerhet, dvs närmast som en organisationsintern angelägenhet och inte en policy som berör kommunen som ett samhälle med alla dess medlemmar.

På ett par ställen har vi funnit förhållanden som på sikt skulle kunna leda till kommunintegrerat säkerhetsarbete relaterat till ett övergripande säkerhetsmål för kommunen eller kommunerna i ett förbund.

I en kommun, som inte ingår i något förbund men har ett avtal med en liten kommun, arbetar räddningschefen och räddningstjänsten mot två nämnder, mot räddningsnämnden som räddningstjänst och mot kommunstyrelsen som ansvarig förvaltning för beredskapsplaneringen. Vi ser denna konstruktion som en god bas för att utveckla verksamheten i en mellan olika förvaltningar samordnande säkerhetsverksamhet både för enskilda kommuner och för förbund.

I ett förbund, som för närvarande består av tre kommuner, sker beredskapsplaneringen på ett blandat sätt. I en av medlemskommunerna sköter ett brandbefäl från medlemskommunen beredskapsplaneringen i denna medlemskommun. För denna kommun kan man säga att beredskapsplaneringen organisatoriskt integrerats med räddningstjänsten i form av förbundet. I de två andra medlemskommunerna sköts beredskapsplaneringen av särskilda tjänstemän på andra platser. Hur lösningen kommer att se ut i framtiden är en öppen fråga. Vi menar att situationen är bäddad för att utveckla ett mer integrerat säkerhetsarbete.

Vår tolkning av situationen är att tänkandet bland räddningstjänstens aktörer, både tjänstemän och politiker, i liten grad omfattar att utveckla en kommuns säkerhetsarbete i enlighet med den tidigare diskuterade idealmodellen med övergripande kommunalt säkerhetsmål. Tänkandet synes vara baserat i hur en räddningstjänst fungerar traditionellt i en kommun.

På frågan om samverkansformen, företrädesvis förbundsformen, påverkar möjligheten till integrerat säkerhetsarbete mellan kommunerna menar vi att de flesta intervjuade hade för traditionellt tankeinnehåll för att riktigt förstå vår fråga.

Vi kan också konstatera att flera tjänstemän, både räddningschefer och en kommundirektör, upplevt eller ser risker med vad vi kallar *det kommunala utanförskapet* vid förbundsbildning. Andra upplever inte detta eller ser inte dessa risker.

Mål för räddningstjänsten

Några frågor i intervjun behandlade hur styrningen sker av räddningstjänsten som kommunal funktion. Intervjusatalen kom mycket att handla om mål och olika visioner och dokument för styrningen.

Bakgrunden till frågorna var ett inom Räddningsverket pågående arbete om att utveckla kommunernas strategiska styrning av räddningstjänsten (Räddningsverket, 1997). Här presenteras en modell för hur en kommun kan arbeta med en målstruktur. Man kan säga att en idealvision presenteras. Man tänker sig att en kommun skall arbeta fram ett *övergripande mål för säkerhets- och miljöarbete*. Utifrån detta kan man sedan utarbeta och formulera *räddningstjänstens verksamhetsidé*. Denna kan därefter vara en bas för att forma *räddningstjänstens strategi*. Utifrån denna kan man sedan inom räddningstjänsten utarbeta mål för olika nivåer såsom *effektmål, prestationsmål, aktivitetsmål, resursmål* och *finansieringsmål*.

Avsikten med frågor omkring detta problemområde var att undersöka i vilken utsträckning räddningstjänster arbetar med utvecklade målstrukturer för sin långsiktiga verksamhet och om förbundsformen eller någon annan samverkansform påverkar detta.

Vår tolkning är att räddningstjänster inte generellt arbetar med en utvecklad målstruktur enligt idealvisionen. Intervjusvaren ger vid handen att det är räddningstjänstplanen man associerar till när vi börjar fråga efter det viktigaste måldokumentet. Svaren ger också vid handen att det inte är vanligt att man ser eller arbetar med en uttänkt hierarkisk målstruktur som medel för att styra verksamheten. På vissa ställen finns dock utarbetade måldokument av olika former, t ex i form av en verksamhetsinriktning för ett eller två år framåt.

Vår tolkning av intervjusatalen är vidare att de flesta av intervjupersonerna inte i sitt medvetande har föreställningar om att man skulle kunna arbeta med hierarkiska målstrukturer som styrmedel. Vi har inte i våra samtal funnit någon som anknyter räddningstjänstens verksamhet till något för kommunen övergripande mål för säkerhets- och miljöarbete. En vanlig reaktion i samtalen är att detta är ett område som nog behöver utvecklas.

Inte heller kan vi finna några tecken på att en etablering av en samverkansform, företrädesvis förbund, skulle påverka situationen så att man utvecklade en målstruktur som styrmedel. Vår tolkning är att man använder traditionellt tänkande och gör som man har brukat fastän det blir i ett större organisationsomfång.

Detta resultat överensstämmer med en tidigare undersökning om brandsyn (Fredholm, 1996). I denna undersökning konstateras också att man i liten utsträckning använder mål som styr- och planeringsinstrument för den vardagliga verksamheten och som ett instrument för att långsiktigt styra och planera verksamheten.

Tillblivelseprocessen

Vi bad intervjupersonerna i förbund eller i kommuner med samverkan enligt avtal att kortfattat beskriva processen då förbundet eller avtalsamarbetet bildades. Intervjupersoner i "vanliga" kommuner frågade vi om huruvida det pågår något arbete eller om det finns tankar om att etablera samarbete i någon form.

Mångfalden i beskrivningarna är så stor att det är svårt att försöka finna någon generaliserad framtoning av hur en tillblivelseprocess går till.

Vanligt är att det första skedet är någon form av utredningsförfarande. Detta kan ha initierats på olika sätt. Kommunförbundet i länet kan ha initierat frågan och startat en utredning. Ett mer eller mindre konkret problem i en kommun kan ha initierat att kommunen tillsammans med närliggande kommuner har tagit upp frågan om samarbete. Det kan ha gällt att kommunens räddningschefstjänst blivit vakant. Det kan ha gällt att kompetensen på räddningsledare är för låg. I vissa fall har en kommun konstaterat att det skulle kosta mycket att rusta upp räddningstjänsten till en bättre eller godtagbar nivå. Att samarbeta blir ett rationellt alternativ. I vissa fall synes trenden att samarbete skall ske vara grunden till att kommuner tillsammans, t ex i ett utredningsförfarande, börjar titta på hur man skulle kunna samarbeta.

Intervjusvaren anger en mångfald inom ovan beskrivna allmänna ram. Två räddningschefer hade fått i uppdrag från politiker att minska kostnaderna med 3,5 miljoner. I en liten kommun uppstod ett kraftigt sparbetning och behov av upprustning av räddningstjänsten. I ett fall ställde länsstyrelsen kompetensfrågan på sin spets. En liten kommun ville bygga upp en bättre uppbackning, dvs bättre förstärkningsmöjligheter. Problem med chefskompetens uppstod för två kommuner. I ett fall kom ett kommunalråd på kollisionkurs med räddningschefen och kontaktade därför grannkommunen om att bilda förbund.

Vanligt är att någon form av utredning tillsätts. I vissa fall kan en eller två räddningschefer få i uppdrag att genomföra en sådan utredning. Vanligare synes vara att man försöker få någon mer neutral person att genomföra en sådan utredning. Kommundirektörerna eller någon annan tjänsteman synes vara vanligt att välja som utredningspersoner.

Det synes inte ovanligt att tillblivelseprocessen kan ske i olika faser under en rätt lång period. En utredning kan ha startats av t ex länets kommunförbund. Intentionen är då att man skall titta på ett helt län eller ett större område. Kommunerna tar ställning. Vissa kommuner vill inte vara med. Olika konstellationer kan formeras. Några kommuner kan gruppera sig och tillsätta en egen utredning.

Centrala frågor vid förbunds bildning är mandatfördelningen i direktionen och hur ordförandeskapet skall utformas. Hur många representanter skall respektive kommun ha? Hur skall ordförandeskapet hanteras? Skall det rotera mellan kommunerna eller skall den största kommunen ständigt ha ordförandeskapet?

De enskilda kommunernas budgetar för räddningstjänsterna verkar också vara centrala utgångspunkter för utredningsarbetet och hur man finner konkreta lösningar. Det synes vanligt att man "lägger ihop" de enskilda budgeterna och har detta som utgångspunkt. Det kan gälla att framdeles inte öka den totala budgeten under några år. Det kan också gälla att finna besparingar i den totala omfattningen.

Tillblivelseprocessen är förknippad med i förändringssituationer vanliga personalreaktioner. Osäkerhet uppstår om hur framtiden kommer att gestalta sig för olika personer. Vissa personer kommer att uppleva att de vinner eller åtminstone inte får någon förändring i sin konkreta situation. Andra kommer att uppleva att deras situation kommer att försämrats. Vem kommer att bli chef? Vilka chefer får inte längre vara chefer?

Olika personalgrupperingar kan uppleva sina situationer försämrade i olika avseenden. Det finns exempel där deltidspersonal reagerat negativt därför att vissa förmåner utöver dem som avtalet stipulerar tagits bort. I vissa fall har heltidspersonal reagerat negativt därför att man bedömer att de små kommunerna med sina deltidstyrkor kommer att få fin utrustning från centralorten.

Dessa reaktioner är inte regel. Det finns exempel där personalgrupper upplever förändringarna som positiva. Deltidspersonal får t ex bättre utrustning och bättre övningar.

Om samverkan innebär att räddningsstyrkor reduceras eller dras in på en eller flera orter så är det inte ovanligt att det uppstår opinioner bland ortens befolkning. Både den deltidanställda personalen och befolkningen i orten kan uppleva en försämring av säkerheten.

Vi menar att det i stort går att dela in tillblivelseskeendet i två huvudstrategier som vi tycker oss ha funnit. Dessa två huvudstrategier är inte klart åtskilda men de har sina tyngdpunkter åt två olika håll.

Den ena strategin innebär att göra en grundlig analys och konsekvensbeskrivning före att förbundet eller samverkan i annan form träder i kraft. Det innebär att skynda långsamt. Utredningsfasen före beslut är grundlig. Beslut kommer i god tid före att förbundet eller samverkan i annan form träder i kraft. Personal har varit delaktig. Lösningar har utarbetats. Varje person vet sin plats i det nya som kommer att träda i kraft. Problem och konflikter hanteras i huvudsak före ikraftträdandet.

Den andra strategin innebär att snabbt få beslut om att bilda förbund eller en annan samverkanform för att snabbt få det att träda i kraft. Detta sker innan man klarat ut hur den konkreta lösningen skall se ut på olika nivåer och innan varje person vet hur situationen kommer att gestalta sig för honom eller henne. Organisationslösningar och lösningar för hur ansvar och uppgifter skall fördelas måste lösas efter att ikraftträdandet skett.

Strategierna i praktiken är inte så klart avgränsade från varandra som beskrivningarna ovan är. Vi åskådliggör de båda huvudinriktningarna i nedanstående figur.

Tillvägagångssätt	
Grundlig föranalys	Efterhantering
<ul style="list-style-type: none"> - Analysarbete före beslut - Konsekvensanalyser efter beslut men före start - Detaljerade lösningar - Delaktighet tidigt 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsekvensanalyser efter start - Lösningar efter start

Figur 3. Två principiella huvudstrategier vid tillblivelseprocessen

Erfarenheter och rekommendationer

Vi frågade de intervjupersoner som kom från förbund eller hade erfarenhet av samverkan i annan form om vilka rekommendationer de ville ge till dem som stod inför att bilda en samverkansform. Vi sammanfattar deras svar i ett antal ”dimensioner”.

Man skall på politisk nivå veta vad man vill

Vederbörande menar att det är synnerligen viktigt att man analyserar och formulerar vad man vill med samverkan.

Varje kommun skall veta vad man vill

Samma person menar att det är mycket viktigt att varje kommun har klart för sig vad man vill inom kommunen med att samverka.

Man skall analysera för- och nackdelar

Det är viktigt att göra en sådan analys för respektive kommun.

Delaktighet för personal

Detta är en aspekt som många berör. Det är viktigt att personal tidigt kommer in i processen, får information och kan delta i diskussionerna.

Avsätta förändringsresurser

Det räcker inte med att någon gör en utredning som ett extraarbete eller en biuppgift. Ett utredningsarbete kräver mer. I själva förändringsprocessen behövs också resurser för att hantera denna.

Låta någon arbeta på heltid med utredning

Detta överensstämmer med intentionen att avsätta förändringsresurser ovan.

Neutral utredare

Man bör låta en neutral person sköta utredandet. Detta påstående står i motsatsställning till påståendet ovan som ju innebär att en partisk aktör skall äga processen. Det vederbörande person egentligen menar är att det skall vara en i förhållande till räddningstjänsterna neutral person, t ex en annan kommunal tjänsteman.

Små kommuner skall ha stort inflytande

Ofta berör de största förändringarna de små kommunerna när flera kommuner skall samverka och någon kommun är betydligt större. Förhållandena i den stora kommunen kanske inte kommer att påverkas så mycket. Det är viktigt att de som är utsatta för de största förändringarna kan ha stort inflytande. Någon säger till och med att den kommun som kommer att bli utsatt för störst förändringar bör äga processen, dvs ha hand om utredning och frågeställningar.

Politisk förankring

Arbetet bör bedrivas med politisk förankring undan för undan.

Utgå från medborgarperspektivet

Man skulle i större grad än vad man synes göra utgå från en behovsanalys för kommunernas medborgare och olika intressentgrupperingar.

Öppet sinnelag

Man bör vara öppen mot varandra.

Finn positiva poster för alla

Vederbörande menar att det är viktigt att alla får en av dem upplevd meningsfull position i den nya organisationen. Detta kanske är svårt att uppfylla.

Skynda långsamt / genomför snabbt

Det finns intervjupersoner som betonar vikten av att skynda långsamt och att låta processen mogna innan ett förbund träder i kraft. Det finns andra som menar att man snabbt bör fatta beslut och inte dröja alltför länge med att komma igång.

Sammanfattande omdömen

Vi sammanfattar resultaten från intervjuerna i följande omdömen.

- Den ekonomiska åtstramningen samt behov av att utnyttja befäls- och chefskompetens synes vara starka bidragande orsaker till det utökade intresset för samverkan under 1990-talet.
- Den samlade bilden av intervjuutsagor pekar mot att samverkan ger funktionell och ekonomisk rationalitet.
- Systematisk och utvecklad uppföljning av externa, interna och ekonomiska konsekvenser av samverkan sker inte.
- Att etablera samverkan innebär oftast att ”lyfta upp” den kommunala räddningstjänstens traditionella form att fungera i en större organisation men med samma traditionella grundfunktioner.
- Samverkansdiskussioner synes i ringa omfattning utgå från och baseras på analyser av hur kommunal räddningstjänst kan utvecklas för att bli mer samhällsnyttig i ett vidare perspektiv utöver de traditionella funktionerna.
- Kommunalförbund med direktion är den förhärskande offentlighetsliga samverkansformen.
- Det föreligger en viss spridning i åsikter om vilken samverkansform som är den bästa.
- Intervjuade med erfarenhet från kommunalförbund med direktion ser denna form som fördelaktig och framhäver (utöver funktionell och ekonomisk rationalitet) överskådlighet, möjlighet till långsiktighet, politisk kompetens i direktionen samt snabb och effektiv politisk beslutsordning.

- Intervjuade med erfarenhet från kommunalförbund med direktion ser även nackdelar med kommunalförbund såsom tendenser till kommunalt utanförskap, stordriftsproblem med information till personal och beslutsgång samt ofta svåra förändringsprocesser för personal vid etableringen.
- Olika intressenters position i maktstrukturen synes ha betydelse för tolkningar av situationen och detta påverkar hur en samverkanslösning faller ut snarare än en neutral analys baserad på i förväg definierade analyskriterier.
- Åsikter är delade beträffande vilken samverkansform som ger bäst möjlighet för medlemskommuner att ha insyn och utöva påverkan på så sätt att några intervjupersoner menar att avtalsformen är bäst medan många intervjupersoner menar att förbundsformen väl tillfredsställer denna möjlighet.

Samverkan ur olika perspektiv

I det förra avsnittet, erfarenheter av samverkan, redovisar vi vår tolkning av intervjuerna. I kommande avsnitt kommer vi att belysa och analysera de av oss tolkade erfarenheterna ur olika perspektiv konkretiserade genom de i uppdraget formulerade frågorna.

Avsnittet disponeras på så sätt att respektive frågeställning i uppdraget tas som utgångspunkt för bearbetningen.

Räddningstjänstlagens intentioner

Hur förhåller sig den i Räddningstjänstlagens förarbeten grundläggande synen på räddningstjänsten sett till en ökad vikt på förebyggande verksamhet och en mer vidgad syn på kommunens säkerhet? Är den i lagens förarbeten och i lagen uttryckta intentionen att samarbeta giltig sett till dagens och morgondagens behov?

De lagmässiga förutsättningarna för samverkan har vi redovisat tidigare. Diskussionen i detta avsnitt bygger i mycket på detta tidigare avsnitt.

Vår tolkning är att den grundläggande synen på räddningstjänsten i räddningstjänstlagens förarbeten inte fullt ut svarar mot dagens syn på räddningstjänst. I lagens huvudsakliga förarbete, Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande (SOU 1983:77), har begreppet räddningstjänst en mycket tydlig tyngdpunkt i operativ skadeavhjälpan verksamhet. Betänkandet berör i stor utsträckning hur man skall skapa och samordna resurser för sådan verksamhet.

Dagens syn på räddningstjänst betonar förebyggande verksamhet, både när det gäller att förhindra att olyckor uppstår och att med förebyggande åtgärder lindra konsekvenserna om en olycka sker. Dagens syn betonar också den enskilda människans betydelse för säkerheten i olika avseenden. Man frågar sig vilka insikter den enskilda människan bör ha om olika risker och vilka villkor som kan underlätta för att den enskilda människan ska agera säkerhetsmedvetet så bra som möjligt i krissituationer.

Intentionen att samverka i Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande, i propositionen till Räddningstjänstlagen och i Räddningstjänstlagen är stark.

Vår tolkning är att utvecklingen av samarbete mellan kommunerna under sena 1980-talet och tidiga 1990-talet inte motsvarat lagstiftningens starka intention. Först nu i mitten av 1990-talet med den ekonomiska åtstramningen har en ökad samverkan börjat ske.

Vår tolkning är vidare att det tänkande om räddningstjänst som låg bakom Räddningstjänstlagens förarbeten och som således är en grund för Räddningstjänstlagen i viss mån är ogiltigt i så måtto att tänkandet om räddningstjänst har utvecklats och inriktats mer mot förebyggande verksamhet, mot den enskilda människans betydelse samt att utveckla räddningstjänsten som en funktion i kommunerna genom att utveckla övergripande mål och målstrukturer.

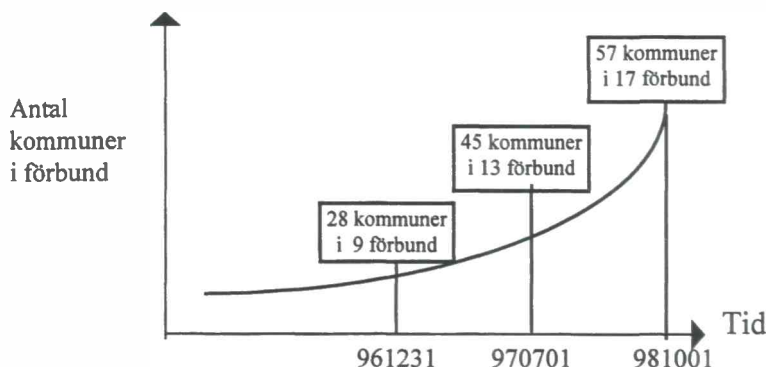
Intentionen om att samverka är fortfarande giltig och har fått ännu större betydelse i och med att kraven på kommunal säkerhetshantering ökar och att det ekonomiska läget är prekärt.

Samverkansformer och deras utveckling

Vilka former av samverkan har utvecklats? Inom vilka områden har samverkan utvecklats?

Vi har tidigare berört olika samverkansformer och deras utveckling i avsnittet om förutsättningar för samverkan.

De vanligaste formerna av samverkan är samverkan genom civilrättsligt avtal och kommunalförbund med direction. Under senare delen av 1990-talet har antalet kommunalförbund och antal kommuner som diskuterar samverkan ökat.



Figur 4. Utveckling av antal kommuner i räddningstjänstförbund senare delen av 90-talet

Den samverkan vi studerat berör samverkan om räddningstjänsten som kommunal funktion i sin helhet. Dessutom förekommer samverkan om vissa tjänster.

Räddningstjänstens olika intressenter

Räddningstjänstens verksamhet som en del i kommunens säkerhetsarbete kan också betraktas sett till olika intressenter som medborgare, politiker, kommunala tjänstemän, företagsägare och räddningstjänstens anställda. Ytterst är räddningstjänsten till för den enskilda medborgaren. Är de olika intressentgruppernas synpunkter på behov och utformning av räddningstjänst och förebyggande åtgärder förenliga eller föreligger konflikter? Hur förhåller sig olika samverkansformer sett till olika intressenter?

Med utgångspunkt i att räddningstjänsten ytterst är till för den enskilde medborgaren kan det vara intressant att belysa i vilken utsträckning den enskilde medborgaren har möjlighet till en nära kontakt med kommunens räddningstjänst. Hur påverkar olika samverkansformer den möjligheten?

I det förberedande arbetet för studien definierade vi fyra intressentperspektiv. De är *beslutfattarperspektivet*, *medborgarperspektivet*, *de anställdas perspektiv* och *utvecklings- och inlärningsperspektivet*.

Beslutsfattarperspektivet innebär att se utifrån kommunala beslutsfattares synvinkel. *Medborgarperspektivet* innebär att se ur kommuninnevånarens synvinkel. *De anställdas perspektiv* innebär att se utifrån de anställdas (räddningstjänstens) synvinkel. *Inlärnings- och utvecklingsperspektivet* innebär att se utifrån vilka möjligheter det finns till förbättringar i olika avseenden.

Samverkan diskuterad utifrån beslutsfattarperspektivet:

Vår tolkning är att det övergripande och tyngsta intresset för samverkan i beslutsfattarperspektivet gäller ekonomisk kontroll. Diskussioner och motiv inför samgående synes betona den ekonomiska aspekten. Ett vanligt tillvägagångssätt är att kommunernas räddningstjänstbudgetar tas som utgångspunkt. Sedan "räknar" man kanske fram olika besparingar man kan göra. Man kan också göra så att man "låser" kostnaden för räddningstjänsten under en tid framöver och säger att detta skall gälla och sedan får man organisera sig på bästa sätt inom denna ekonomiska ram.

Den ekonomiska aspekten synes alltså vara den hårdast styrande faktorn för samverkan. Detta återspeglas också i att på vissa ställen har samverkansdiskussioner blivit aktuella först när det blivit för dyrt med räddningstjänsten och att man måste tillföra pengar för att kunna hålla räddningstjänsten på en acceptabel nivå. Då har man börjat titta på hur samverkan med "grannarna" skulle kunna organiseras.

Det vi kallar funktionell rationalitet, dvs kvalitetshöjning och effektivare resursutnyttjande, synes också vara en framträdande aspekt i beslutsfattarperspektivet. Det gäller sådant som tunga investeringar, specialfordon, operativ organisation, utbildning, befälskompetens, ledning och administration.

I ett par fall har det antytts att man från politiskt håll genom att bilda räddningstjänstförbund bidrar till att stärka en regions ställning i förhållande till andra både nationella och internationella regioner. Det betyder alltså att det är en strävan att stärka en region som omfattar mer än en kommun i förhållande till andra regionala områden.

Vid våra samtal med politiker har framkommit hur beroende de är av räddningschefen och hans fackkunskap. Ofta är det ju så att det är räddningschefen som utarbetar förslag som senare anammas av ansvarig politisk nämnd. I ett par fall har politiker efterlyst bättre kunskap om kommunernas risksituation för att ha detta som underlag för att kunna ta ställning i målinriktningsfrågor. Resonemanget accentuerar behovet av att på något sätt kunna åstadkomma en bättre referensram om räddningstjänst för politiker. Det verkar finnas behov av någon form av kompetensutveckling för kommunala politiker om räddningstjänsten och dess möjligheter.

Samverkan diskuterad utifrån medborgarperspektivet

I vår studie har vi endast intervjuat personer som verkar inom räddningstjänstområdet eller på något sätt är anknutna till räddningstjänst. Vi har inte gjort någon studie utanför räddningstjänsten om hur räddningstjänsten verkar. Detta är en brist som skulle kunna kompenseras i eventuella framtida studier.

Ett anmärkningsvärt förhållande framträder vid våra samtal om medborgarens situation. Vår fråga avsåg hur medborgarens situation påverkats.

De flesta svaren innefattar vad man tror att medborgaren märkt. Vid följdfrågor har många svarat att förändringen genom samverkan, t ex ett förbund, knappast påverkat den enskilda människans situation.

Vid de mer allmänna resonemangen utifrån andra frågor om motiv för samt fördelar och nackdelar med samverkan framhäver man både ekonomiska och funktionella rationella faktorer. Man talar om ökad kvalitet i den operativa organisationen och i det förebyggande arbetet. Man talar om en kostnadsbesparing eller att man kan hålla en budget under kontroll. Men få har hittills dragit ut dessa "linjer" till att det har någon reell betydelse för den enskilda kommuninnevånaren, t ex bättre beredskap, bättre service avseende förebyggande etc. Dessa aspekter berör man när man talar om t ex motiv för och fördelar av samverkan men sällan när vi ställt frågan om hur samverkansformen konkret påverkar den enskilda människans situation.

Vår tolkning är att den enskilda människans situation inte är central i beslutsfattarnas och tjänstemännens begreppsvärld och på denna grundade analyser. Med detta menar vi att den utvecklade begreppsramen som är grunden för diskussioner och analysresonemang inte utgår från den enskilda människans situation och vad räddningstjänsten kan betyda på den nivån. Vi kan inte skönja att samverkan eller förbundsbildning har varit eller är föremål för politisk hantering eller debatt på samma sätt som vissa andra kommunangelägenheter, t ex "mjuka" angelägenheter, är före beslut.

I stället vilar den utvecklade och centrala begreppsapparaten på en ekonomisk bas och på kunskap om räddningstjänstens interna verksamhet. I allmänna resonemang om övergripande mål och syften med räddningstjänsten framkommer ofta uttryck som att räddningstjänsten är till för kommuninnevånarnas trygghet. Dock verkar detta vara en abstrakt allmän intention som inte konkretiseras och tas som utgångspunkt för analyser av hur räddningstjänsten bör inriktas och utformas.

Detta betyder att vi i vår studie haft svårt att finna data som återspeglar hur en samverkan i organiserad form påverkar den enskilda människans situation i förhållande till situationen före en sådan förändring.

Sammanfattningsvis vill vi säga att möjligheten för medborgaren att ha kontakt med räddningstjänsten inte är någon framträdande fråga när man diskuterar samverkan och nya organisationsformer. Man verkar inte i någon större omfattning gå ut med information om vilka förändringar som sker eller vara inriktad mot att förbättra möjligheterna till kontakt.

Samverkan diskuterad utifrån de anställdas perspektiv

En framträdande problematik i empiriska data är att många aktörer direkt får sina konkreta yrkes- och livssituationer påverkade. Att räddningstjänsterna i två eller flera kommuner etablerar samverkan i någon form av förbund eller genom civilrättsligt avtal innebär förändringar, som för många innebär hot. Förändringarna innebär att för vissa individer kommer arbetet att bli meningsfullare medan det för andra kommer att bli en försämring och i vissa fall att man

blir överflödig. Det visar sig tydligast på chefsnivån. Tillsättning av chef kan vara en komplicerad och konfliktfylld fråga. Några personer måste upphöra att vara chefer. De måste få andra uppgifter i organisationen. Att hantera chefsproblematiken synes vara en framträdande och väsentlig uppgift.

En mängd problem kan uppstå beträffande deltidspersonal. Den tydligaste situationen är när en deltidstyrka läggs ned. Men även om en deltidstyrka blir kvar och i stort fungerar som tidigare kan det bli problem. En problemsituation är att styrkan decimeras.

En mängd funktioner som har betydelse för deltidspersonalens upplevelse av meningsfullhet och identifikation med räddningstjänsten kan förändras. Ansvaret för lokala förhållanden på stationen kan centraliseras. Deltidspersonalens kontakt med räddningstjänsten och sina kamrater sker bara vid utryckningar och övningar. Åtgärder som minskar statusen att tillhöra en "lokal klubb" i orten är lätta att vidta i rationaliseringssyfte.

Olika deltidstyrkor synes historiskt sett ha olika förmåner. Det gäller gamla traditioner som kanske innebär att man har vissa förmåner som är utöver gällande avtal. Ett sådant exempel är att vissa deltidstyrkor kan ha bilersättning. Problem kan uppstå när man inom den nya organisationen vill likställa förhållandena för alla deltidsanställda.

En inte ovanlig reaktion bland heltidspersonal synes vara att man blir tvungen att dela med sig av materiel till deltidstationer som inte har så modern materiel.

För andra innebär förändringarna positiva aspekter. Många deltidstyrkor förändras inte personellt. I stället kan både deras utbildnings- och materielsituation förbättras.

En personalrepresentant för heltidspersonal har framfört synpunkten att karriärmöjligheterna ökar när det blir en större organisation.

Samlade generella värderingar bland den räddningstjänstpersonal vi samtalat med synes vara att samverkan ger fördelar avseende det vi kallar ekonomisk rationalitet (lägre kostnader, samma verksamhet till samma kostnad, kontroll framåt i tid över budget) och funktionell rationalitet (bättre operativ insatsorganisation, bättre operativ slagkraft, bättre kompetens, bättre ledning, bättre förebyggande verksamhet över hela ytan, bättre utnyttjande av specialistkompetens, bättre utnyttjande av specialfordon, bättre utbildnings- och övningsverksamhet både till kvalitet och omfång, bättre administrativ apparat).

Trots att detta är en generell bild så finns det platser där olika personalkategorier upplever att en samverkansorganisation blivit sämre inom det verkansområde där just de är sysselsatta, t ex en deltidstyrka som fått sin numerär reducerad.

Samverkan diskuterad utifrån inlärnings- och utvecklingsperspektivet

Samverkan innebär att man i större utsträckning kan använda gemensamma resurser på ett rationellt sätt för att skapa inläring och utveckling.

Särskilt påfallande är detta när det gäller utbildning och övning. Övningsplatser och övningsmateriel kan utnyttjas effektivare. Man kan "få bärighet" för större investeringar när det gäller att bygga övningsplatser eller anskaffa materiel för utbildning. Lärar- och instruktörskompetens kan utnyttjas bättre. Exempelvis kan särskilda utbildare arbeta med utbildning och övning.

Vi menar att en av de mest betydelsefulla faktorerna för inläring och utveckling är att det finns tillräckligt kvalificerade och mångfacetterade problem i vardagsarbetet. En av intervju-personerna har sagt att det innebär att ha tillräckligt underlag för att upprätthålla hög kompetens.

Vill räddningstjänsten ha förmågan att med hög kvalitet använda en hävare bör området som kan bjuda tillräckligt många och kvalificerade problemsituationer vara så stort att chaufförerna ges möjlighet till erfarenhet av hävaren i dessa problemsituationer.

Vill räddningstjänsten ha god förebyggande kvalitet bör området vara så stort att det kan bjuda en mångfald av förebyggande problem med olika komplexitet.

Vi menar att detta är en av de viktigaste utgångspunkterna när det gäller att se på samverkan. Samverkan över flera kommuner innebär större möjligheter att upprätthålla kompetens genom att vardagsverksamheten omfattar en tillräckligt komplicerad och mångfacetterad problematik.

Konflikt eller samstämmighet inom medborgarperspektivet?

För att strukturera och diskutera konflikt eller samstämmighet mellan olika perspektiv vill vi se kommuners säkerhetshantering i tre nivåer av olika systemomfång. Säkerhetshanteringen i varje nivå av systemomfång består av både operativa och förebyggande åtgärder.

Den lägsta nivån utgörs av enkla, överskådliga och begränsade sammanhang. Hit hör hantering av säkerhet i en bostad eller en villa. Hit hör också individuellt mänskligt agerande, t ex försiktighet med eld eller omständigheter som kan leda till brand. Det gäller att inte glömma brinnande ljus i träljusstakar, att inte glömma lödkolvar, att handskas varsamt med brandfarliga varor etc.

Nästa nivå utgörs av komplexa och svåröverskådliga sammanhang. Det kan gälla hantering av säkerhet i en industri eller en publik lokal. Det kan gälla ett sjukhus, ett varuhus eller en galleria med utrymmen under jord. Det kan gälla hantering av farligt gods. För att analysera risker, skapa förebyggande skyddslösningar och skadebegränsande förmåga (operativ) krävs särskild kompetens, specifika investeringstunga resurser och lämplig organisatorisk lösning.

Den tredje nivån utgörs av komplex av komplexa och svåröverskådliga (kombinerat med lättöverskådliga) sammanhang. Det kan gälla planering av ett industriområde i en kommun, hantering av säkerhet i ett raffinaderi eller ett regionsjukhus. Det kan gälla hantering av en stor farligt-gods-olycka i en stad eller att leda en annan mycket stor räddningsinsats.

Resonemanget om operativ och förebyggande säkerhetshantering av de tre systemomfången åskådliggörs i följande matris.

	Operativ hantering	Förebyggande hantering
Komplex av komplexa svåröverskådliga sammanhang	<i>Exvis</i> Översvämning av landsdel Kärnkraftsolycka	<i>Exvis</i> Arbeta med säkerhetsfrågor i samhällsplanering
Komplexa, svåröverskådliga sammanhang	<i>Exvis</i> Kvartersbrand Brand i galleria Olycka med farligt gods	<i>Exvis</i> Brandsyn i stort sjukhus Förebyggande arbete i raffinaderi
Enkla, överskådliga, lättförståeliga, begränsade sammanhang	<i>Exvis</i> Lägenhetsbrand Bilbrand Trafikolycka	<i>Exvis</i> Brandsyn i skola

Figur 5. Säkerhetshantering i olika nivåer av komplexitet

Nu kan man diskutera denna hela rymd av säkerhetshanteringssammanhang i relation till en eller flera konkreta utformningar av samverkan och till olika intressentperspektiv.

Hela rymden representerar den säkerhetshantering som kommunen ansvarar för. Genom den ekonomiska åtstramningen blir det intressant för en kommun att tänka sig att samordna detta ansvar med en eller flera kommuner för att vinna optimeringseffekter.

Problemet för den eller de som har ansvaret för räddningstjänsten, dvs beslutsfattarperspektivet, är att finna en optimal lösning av räddningstjänstens förmåga att hantera säkerhet i dessa tre nivåer av systemomfång, kanske till en mindre kostnad än den tidigare totala kostnaden. Att finna en sådan lösning innebär att det sker förändringar. Detta innebär att för vissa sker försämringar och för vissa sker förbättringar.

För den som bor i en ort eller en kommun del där en deltidsstyrka dras in och insattiden avsevärt förlängs kommer situationen att försämrats. Räddningstjänstens förmåga att snabbt göra en insats blir sämre.

Förmågan att i orten eller kommun delen hantera komplexa och svåröverskådliga sammanhang har förmodligen ökat. Slagkraften och kompetensen för att hantera t ex en storbrand, en industribrand, en farligt-gods-olycka e d har sannolikt förbättrats. Även förutsättningarna att förebygga sådana olyckor torde ha förbättrats.

Förmågan att i orten eller kommun delen påverka komplex av komplexa sammanhang torde ha förbättrats. Det gäller t ex att i samhällsplaneringen kunna vara med och bedöma var riskfyllda industrier kan förläggas, var transporter av farligt gods kan ske, mm. Förmågan att över tid

påverka ett samhälles säkerhetsutformning torde öka. Även förmågan att leda stora räddningsinsatser bör öka.

Konkret innebär detta att en samverkansform ger förutsättningar för att bättre kunna hantera säkerheten på de högre systemnivåerna ovan. Optimeringen i förhållande till knappa resurser kan innebära att det sker försämringar i andra avseende, t ex i förmågan att på vissa platser göra snabba insatser avseende den lägsta nivån av komplexitet.

Resonemanget får till konsekvens att begreppet ”den enskilda människan” blir komplicerat. ”Den enskilda människan”, som räddningstjänsten ytterst är till för, består i sin tur av flera intressentperspektiv. Den enskilda boende i en kommunal del med indragen deltidstyrka kan få sin situation försämrade. Industriägaren i samma kommunal del får också en försämring med avseende på snabbhet i den första insatsen. Men i gengäld kan han få nytta av den ökade kompetens som räddningstjänsten besitter beträffande förebyggande problem och beträffande förmågan att hantera större olyckor och bränder.

Den ovan redovisade strukturen av säkerhetshantering av olika komplexa sammanhangsnivåer kan användas när man i en eller flera kommuner behöver diskutera mål och inriktning av räddningstjänsten.

Skall räddningstjänsten inriktas mot att kunna hantera både förebyggande och operativa åtgärder på alla nivåer av systemomfång?

Eller skall räddningstjänsten inriktas med en tyngdpunkt mot att kunna hantera operativa och/eller förebyggande åtgärder på en viss nivå?

Räddningstjänstens samhällsnytta och produktivitet

En avsikt med kommunal samverkan var att räddningstjänsten skulle bli effektivare. Har den blivit det, dvs har t ex antalet olyckor minskat? Har produktiviteten förbättrats, dvs har t ex verksamheten bibehållit sin produktion trots minskade medel eller har detta lösts på annat sätt? Har arbetssättet förändrats eller pågår arbete i stort på samma sätt nu som förr? Hur har effektiviteten och produktiviteten påverkats? Vilka är fördelarna och nackdelarna?

I stycket ovan har vi samlat de frågor i uppdragsbeskrivningen som berör direkta resultat av samverkan samt för- och nackdelar. Vår avsikt är att i kommande avsnitt besvara dessa frågor utifrån de förutsättningar som vi bedömer att giltigheten och tillförlitligheten i våra data ger.

I vårt förberedelsearbete inför intervjuerna byggde vi upp en beredskap för att söka data om resultat i samhället av räddningstjänstens verksamhet. Vi var inriktade mot att söka data om konkreta effekter av sådana åtgärder som räddningstjänsten vidtar. Kunde vi finna några uppgifter om hur bra operativa insatser utfördes? Kunde vi finna några uppgifter om att antalet bränder minskat i en kommun på grund av räddningstjänstens verksamhet? Kunde man konstatera att brandsyner hade effekt på så sätt att de förhindrade brand? Kunde man konstatera att definierade informations- och utbildningsinsatser haft effekt? mm.

I vårt förarbete kallade vi sådana effekter för effektivitet, dvs den skyddsverkan som räddningstjänstens åtgärder innebar i samhället. Vår avsikt var att försöka få tag i kunskap om sådan effektivitet förändrats/förbättrats genom att kommuner etablerat samverkan. Att diskutera och värdera räddningstjänsten ur denna aspekt kallar vi *det yttre perspektivet*, dvs att se på räddningstjänsten utifrån den verkan åtgärderna har ute i samhället.

Ett annat sätt att se på räddningstjänstens verksamhet är att sätta verksamheten i fokus. Man kan se på vilka verksamheter räddningstjänsten gör och kan göra. Man kan se på antalet av olika verksamheter. Man kan se på i vilken mån man kan göra fler olika verksamheter till samma kostnader, dvs öka produktiviteten. Att diskutera och värdera räddningstjänstens ur denna aspekt kallar vi *det inre perspektivet*, dvs att se på räddningstjänsten inifrån och hur den fungerar internt.

Intervjufrågorna om resultat i olika former var uppdelade på tre frågor. En fråga berörde skyddseffekter i samhället, om man kan konstatera några sådana och om man har någon kontinuerlig uppföljning av sådana. Den andra frågan berörde kostnader, deras storlek och uppföljning av kostnader. Den tredje frågan berörde om man har någon kunskap om och uppföljning av relationen mellan effektivitet och kostnad.

I vår tolkning av de samlade intervju svaren framträder två huvudprofiler.

Den första är att det är tydligt att intervju personernas tankevärld, begreppsvärld, inte överensstämde med tankestrukturen bakom frågorna enligt ovan. Vid frågan om resultat eller effekter fick vi ofta en blandning av svar som berörde dels kostnader, t ex lägre kostnader, dels svar som berörde det inre perspektivet, t ex antalet brandsyner har ökat, och dels sådant som har med det yttre perspektivet att göra, t ex kvaliteten i förebyggande verksamhet bör ha ökat.

Det är uppenbart att man spontant inte tänkte i sådana banor som vi intervjuare gjorde. Man hade inte tankevärlden strukturerad i effektivitet, produktivitet och kostnader. I stället blandade man ihop alla dessa områden utan uppfattningar om hur relationerna dem emellan ser ut.

Den andra huvudprofilen är att i intervju personernas tankevärld och beträffande sådant som på något sätt var mätbart och konstaterbart dominerade det inre perspektivet, t ex att antalet kvalificerade rökdykarövningar för deltidspersonal ökat, att fler kompetenta befäl arbetade med förebyggande verksamhet etc.

Beträffande uppfattningar om skyddseffekter i samhället kunde vi inte på något ställe finna att man har metoder för att mäta eller för uppföljning. Åsikter om effekter innebar ofta att intervju personen uttryckte att det bör ge effekt eller att intentionen är att det skall vara bra i något avseende.

Vi menar inte att ovan beskrivna förhållande är en särskilt markant egenskap för räddningstjänsten. Räddningstjänsten delar denna svårighet med andra offentliga funktioner, t ex sjukvård, polisväsende, mm. Vi tror att det är svårt att finna mätmetoder som på ett helhetsbetonat sätt kan återspegla räddningstjänstens nytta i samhället.

Vi menar dock att tänkandet omkring räddningstjänst bör utvecklas i denna riktning. Den traditionella anknytningen i tänkandet till det inre perspektivet utgör ett hinder för att utveckla

räddningstjänstens tänkande. Ett tänkande som mer omfattar det yttre perspektivets frågeställningar bör ge större möjligheter för att utveckla räddningstjänsten. Det gäller frågor om vilken nytta räddningstjänsten gör, om räddningstjänstens verksamheter är de rätta eller om räddningstjänsten skulle vara effektivare genom andra typer av verksamheter eller genom att omfördela verksamheter.

Vår tolkning är att det traditionella inre perspektivet med stark förankring i räddningstjänstens kultur har för stark ställning i den politiska kommunala processen. En större betoning av det yttre perspektivet skulle sannolikt bidra till en utveckling och till mer radikala förändringar. Detta skulle sannolikt också medföra smärtsamma processer för räddningstjänstens aktörer i och med att räddningstjänstens traditionella roll mer skulle ifrågasättas.

Trots att vi inte kan finna några ”hårda” mätdata om effekter, produktivitet och kostnader menar vi att intervjumaterialet ger underlag till att göra en sammanfattande slutsats om olika typer av resultat av samverkan. Resonemanget nedan är begränsat till den samverkansform som varit förhärskande i vår studie, nämligen förbund med direktion.

Tolkningen baseras i första hand på intervjupersonernas utsagor om resultat. I redovisningen skiljer vi inte på resultat som har att göra med yttre eller inre perspektiv, med effekt eller produktivitet eller kostnad. Alla dessa aspekter förekommer i en blandning, dock är det kostnads-perspektivet och det inre perspektivet som dominerar.

Tolkningen baseras också på ett teoretiskt logiskt förhållningssätt i den meningen att vi tror på att samordning och samutnyttjande av resurser skapar mer optimala tillstånd avseende kvalitet och kostnader. Det betyder att om en intervjuperson sagt att utbildning blivit bättre, att den operativa slagkraften blivit bättre så tror vi att det är så.

Däremot baseras tolkningen inte på några ”objektiva” mätbara data.

Tolkningen åskådliggörs i nedanstående figur.

Värderingsbas	Värderingsmetod	Positivt	Negativt
Utsagor	Spontana synpunkter: Motiv Fördelar Nackdelar Effekter Kostnader	Funktionellt rationalitet	Stordrift- problematik
Teoretiskt resonemang	Logiskt resonemang	Ekonomisk rationalitet	Kommunal splittring
”Objektiva” mätmetoder	Saknas	Exekutiv rationalitet	(Minskad demokrati)* (Minskad möjlighet till kommunalt nätverk)*

Figur 6. Olika typer av resultat, fördelar och nackdelar av att bilda kommunförbund med direktion. *Åsikt från intervjupersoner utanför förbundet.

Figuren skall tydas på följande sätt.

Den viktigaste basen för vår tolkning är intervjupersonernas utsagor. Dessa är spontana synpunkter om motiv, fördelar, nackdelar, effekter och kostnader. Dessutom ligger i tolkningen vår tro på rationalitet (logiskt resonemang). Data från ”objektiva” mätmetoder har vi inte.

Utifrån dessa värderingsbaser och värderingsmetoder drar vi slutsatser om positiva och negativa resultat vilka också kan ses som fördelar och nackdelar.

Positiva resultat:

- *Funktionell rationalitet:* Ökad ledningsförmåga, ökad kompetens, bättre förebyggande, operativ kraftsamling och slagkraft, utnyttja specialutrustning och specialister, kan ”bära” tunga investeringar.
- *Ekonomisk rationalitet:* Billigare för samma verksamhet, ibland möjlighet till besparing, fler verksamheter till samma kostnad, minskad (hejdad) kostnadsökning, små kommuner kan ”bära” räddningstjänsten.
- *Exekutiv effektivitet:* Övergripande beslut, överblick, politiker i direktion förankrade i hemkommun, snabbhet i beslutsprocessen.

Negativa resultat:

- *Stordriftsproblematik:* Längre beslutsvägar, längre beslutsprocesser, svåröverskådlighet, informationsfördröjningar.
- *Tendens eller risk för kommunal splittring:* Utanförskap upplevt av vissa chefer.
- *Åsikt utanför förbund om minskad demokrati:* Åsikt att förbund genom få politiker minskar medlemskommunernas demokratiska möjligheter.
- *Åsikt utanför förbund om minskad möjlighet till arbete i kommunalt nätverk:* Åsikt om att säkerhetsarbete med kommunala förvaltningar försvåras.

Ovan angiven sammanställning är en sammanfattning av vår tolkning av intervjupersonernas svar om resultat av kommunalförbund i förhållande till situationen före samt för- och nackdelar. Även bedömning från personer utanför förbund finns med i sammanfattningen.

Möjligen skulle ytterligare en aspekt uppmärksammas på den negativa sidan. Många intervjupersoner har berört att det blir kärva personalreaktioner. Vi ser detta som ett vanligt eller normalt förhållande för förändringssituationer. Det viktiga är att man är medveten om detta och tar hanteringen av sådana reaktioner seriöst.

Helhetssyn på säkerheten i kommunen

En viktig trend inom räddningstjänsten är den vidgade synen på säkerhetsfrågorna. Den ökade satsningen på förebyggande åtgärder innebär på kommunal nivå att säkerhets- och trygghetsfrågorna i ökad grad blir en angelägenhet för alla kommunala funktioner på både politisk och tjänstemannamässig nivå. Ett sådant helhetsperspektiv kräver intern samverkan inom kommunen. I vilken utsträckning påverkas en sådan utveckling av att räddningstjänsten "bryts ut ur" en kommuns hantering för att överföras till ett räddningstjänstförbund? Hur skall olika samverkansformer inriktas med utgångspunkt i att en kommun skall kunna ha ett samlat helhetsperspektiv på hanteringen av sin säkerhets- och trygghetsproblematik?

Vi menar att det finns möjligheter för olika utvecklingar. Det är primärt inte samverkansformen eller organisationsformen som har avgörande betydelse även om den är en viktig förutsättning med vissa inneboende villkor.

Ett sådant villkor är att det kan bidra till att räddningstjänsten fjärmas från kontakterna med den kommunala strukturen i medlemskommunerna. I intervjumaterialet finns svar som återspeglar vissa räddningschefer upplevelser av vad vi kallar kommunalt utanförskap. De blir inte kallade till förvaltningschefsträffar och får inte information från kommunerna i samma utsträckning som tidigare. Detta sker samtidigt som kontaktytan blir större genom att det blir flera kommuner. Det blir svårt att upprätthålla alla dessa kontakter i alla kommunerna.

Andra räddningschefer i förbund upplever inte detta utanförskap.

En tankestruktur bakom frågorna ovan är att man i en kommun kan utgå från ett ”kommunens övergripande mål för säkerhets- och miljöarbete” (Räddningsverket, 1997). Till detta övergripande mål går det sedan att relatera ”räddningstjänstens verksamhetsidé och övergripande mål”.

Med ett sådant synsätt skulle en kommun ha en övergripande policy för sin kommunala säkerhet. Till denna skulle sedan olika funktioners (förvaltningars) verksamhetsidéer och övergripande mål vara relaterade på ett logiskt sätt. Med ett sådant målsystem skulle de olika kommunala förvaltningarnas säkerhetsarbete styras och knytas ihop på ett integrerat sätt med någon form av ett gemensamt ”styrskelett”.

Den centrala innebörden i frågorna ovan är hur ett sådant kommunintegrerat arbetssätt påverkas av att räddningstjänsten ”bryts ut ur” primärkommunen och överförs till ett räddningstjänstförbund.

Våra empiriska data hittills antyder att det inte går att svara entydigt på frågan.

En grundförutsättning saknas, nämligen att kommunerna arbetar med övergripande mål för säkerhets- och miljöarbete, vilket mål i sin tur skall vara bas för övriga kommunala funktioners säkerhets- och miljöarbete. I nuvarande stund verkar räddningstjänstplanerna vara de för räddningstjänsterna mest betydelsefulla styrdokument. Dessa har utarbetats utifrån den kunskap och tradition som råder inom räddningstjänsten utan att de utformas som måldokument. De är inte relaterade till något kommunalt övergripande mål för säkerhets- och miljöarbete.

Den slutsats vi drar är att det är en öppen fråga hur ett kommunalt helhetsperspektiv på säkerhetsfrågor påverkas av att man bildar räddningstjänstförbund eller samverkan enligt någon annan form. Vi menar att det finns möjligheter både för att räddningstjänsten kan ingå i ett kommunalt integrerat säkerhetsarbete och för att räddningstjänsten kommer att fjärma sig från ett sådant arbete. Det avgörande är om man har kunskap om hur problematiken ser ut och att det finns en kommunal säkerhetspolicy att anknyta till.

Vi menar att den grundkritiska frågan är om kommunen har ett överordnat säkerhetstänkande med en uttalad säkerhetspolicy. Vår tolkning av situationen i Sverige är att man både på politisk och tjänstemannamässig nivå inte tänker (med vissa undantag) i sådana banor. Vi menar att det snarare är en traditionell uppfattning av hur räddningstjänsten (brandkåren) har fungerat i kommunen som är det tankeinnehåll, både hos politiker och tjänstemän, som påverkar situationen. En viktig förutsättning för att ett kommunalt helhetsperspektiv skall påverka räddningstjänstens arbete är att man utvecklat en tankestruktur om vad kommunen vill avseende sitt säkerhets- och miljöarbete.

Att skapa ett räddningstjänstförbund innebär i sig ett steg som medför att räddningstjänsten fjärrar sig administrativt från medlemskommunernas förvaltningsgemensamma kulturer och identiteter. En av intervjupersonerna har uttryckt det som risken med förbund är att ”det kan bli en stat i staten” med en stark VD som talar om hur det skall vara. Intervjupersonen menade att det var ”livsfarligt” med en VD som går sin egen väg och en politisk nämnd som hakar på.

Detta är en utveckling som innebär att ett räddningstjänstförbund skulle kunna utvecklas självständigt utifrån interna kriterier och intressen.

Eftersom det verkar vara så att ett övergripande motiv för förbund är ekonomisk kontroll och kostnadsreducering så kan det bli så att man bortser från andra aspekter och låter ett förbund "leva sitt eget liv" bara det uppfyller de ekonomiska kriterierna.

Vi vill anknyta till frågan om hur kommunal verksamhet kan bedrivas. Under senare år har det funnits en trend att bolagisera olika kommunala verksamheter. I samtalen och intervjuerna om kommunalförbund har vi mött föreställningar om att ett räddningstjänstförbund kan liknas vid ett bolag. Det finns en diskussion om att trenden att bolagisera försvårar möjligheten för den demokratiska processen att fungera. Bolagen blir "självständiga stater i staten" med svårigheter att få insyn.

Vi vill framhäva demokratins intressen i sammanhanget, dvs att samverkansformer inte bara har ekonomiskt och funktionellt rationella bevekelsegrunder utan också skall ha utrymme för att låta medborgarnas intressen och ambitioner om inriktningar komma till tals och bli påverkansfaktorer. I betänkandet från den Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:137) berörs demokratispekten, bl a när man redogör för bakgrund och framväxt av lagstiftningen kring kommunalförbund. Man säger: "I förarbetena till kommunalförbundslagen (som nu är överspeland; vår anmärkning) framhålls att samarbete i kommunalförbund inte är helt invändningsfritt från kommunaldemokratisk synpunkt. Det gäller särskilt det förhållandet att ett förbund formellt ensamt bestämmer över den eller de uppgifter som det har att sköta och att de förtroendevalda i förbundet inte¹⁷ är direktvalda".

I den lagstiftning (förändringar i kommunallagen bl a) som blev en följd av den Kommunala förnyelsekommitténs betänkande har möjligheten för medlemskommunernas påverkan och kontroll förbättrats. Detta ger utrymme för att det demokratiska intresset kan tillvaratas bättre med den nya lagstiftningen från 1998.

Vi menar att vi i våra intervjuer och samtal har mött en föreställnings- och värderingsvärld som är centrerad kring vad vi kallar ekonomiskt och funktionellt rationella skäl till att samverka. Vi har med få undantag inte mött personer som diskuterat samverkansarbetet utifrån det demokratiska intresset, t ex hur ett kommunalförbund kan byggas upp så att det demokratiska intresset går att förena med de ekonomiskt och funktionellt rationella intressena.

För att exemplifiera att föreställningar och värderingar kan vara sådana att de dels inte omfattar tänkande om helhet och mål och dels inte tar demokratiintresset på så stort allvar vill vi återge ett intervjusvar från en "tung" politiker i en förbundsledning. Frågan löd: "Hur förs räddningstjänstfrågor som hanteras i ledningen ut i kommunen?"

Det är ganska lite. Jag informerar kommunstyrelsen om utdebitering, sned kostnadsfördelning, nedskärningar, men det är någon form av enklare form av avrapportering. Vid nedskärningarna upplevde jag svårigheter, jag sitter som kommunalråd och likaså ledamoten för (A kommun nämns) men (B kommun nämns) och (C kommun nämns) har fritidspolitiker och då kände jag att här är vi inte en egen kommun. Dom kände att det här måste vi hem och prata om, vi måste förankra. Vi kan i praktiken fatta våra egna beslut utan att fråga först men då måste några hem först. Jag känner inget behov av att förankra hemma i kommunen. Det vi

diskuterar i direktionen ska vi ha mandat att diskutera, det ska hemkommunen inte bry sig om i den meningen att man ska komma med nån pekpinne och säga gör si eller så. Börjar det handla om utdebitering då vill man känna sig för. Inte vad det gäller inriktning.

Vi menar att detta exempel utgör just det som förarbetet till den gamla kommunalförbunds lagen såg som en risk med kommunalförbund (SOU 1996:137). Det visar att man på politisk nivå i en förbundsdirektion kan se inriktningsfrågor (målfrågor) som tämligen okomplicerade och som sådant man inte behöver ha dialog med medlemskommunerna om samt att man i en direktion inte behöver vara alltför demokratiskt förankrad i medlemskommunerna. Här menar vi att man också i större utsträckning bör inkludera det demokratiska intresset i diskussionerna och fråga sig hur organisationsutformning och politisk struktur bör byggas upp för att tillgodose det demokratiska intresset.

Vårt intryck är att det centrala i diskussionerna om förbundsbyggnader är de ekonomiska och funktionellt rationella argumenten och att dessa är utgångspunkten för diskussioner om hur organisationsutformning och politisk struktur skall se ut.

Av de räddningstjänstförbund som bildats är det endast ett fåtal som utgörs av förbund med fullmäktige och styrelse. De flesta är av typen direktionsförbund. Vår tolkning är att detta beror på att denna form synes vara den som fungerar smidigast med avseende på snabbt och okomplicerat beslutsfattande och administrativa processer. Man vinner vad vi kallar exekutiv effektivitet. Måhända den till synes låga framtoningen av det demokratiska intresset och starka värderingen av de rationellt effektiva faktorerna kan vara en förklaring till att direktionsformen blivit så populär.

I den förändrade lagstiftningen från 1998 har möjligheten för medlemskommunerna att utöva demokratisk styrning och kontroll utökats, (SFS 1991:900) Möjligheten för medlemskommunerna att ge förutsättningar och påverka både vid tillkomsten och fortsättningsvis under tidens gång har förbättrats.

Man kan fundera över hur ett förbund eller ett samarbete med gemensam nämnd kan fungera i förhållande till medlemskommunerna och till i medlemskommunerna befintliga säkerhetspolis och förvaltningsintegrerat säkerhetsarbete. Förbundet eller organisationen måste agera i förhållande till två eller flera kommuner. Det betyder att skapa kontaktytor (både på politisk och tjänstemannamässig nivå) i respektive medlemskommun. Någon form av nätverk kan skapas. I ett sådant nätverk bör ett förbund eller ett samarbete enligt gemensam nämnd kunna delta.

Ett särskilt problem uppstår om medlemskommunerna arbetar olika beträffande säkerhetsarbete. De kan ha olika ambitioner i sina (kommande) övergripande mål om säkerhets- och miljöarbete. Någon eller några kommuner kanske har ambitionen att skapa en helhetssyn som engagerar alla förvaltningar. En annan kommun kanske inte alls har en sådan ambition. Medlemskommunerna kan ha olika mål med räddningstjänsten. En kommun kan vilja ha tyngdpunkten avseende räddningstjänst i en viss ambitionsriktning. En annan kommun kanske vill ha den i en annan riktning. Risken med förbund är att det inte blir någon politisk gruppering inom respektive medlemskommun som tar sig an räddningstjänstens målfrågor. Detta kanske överläts i sin helhet åt den politiska grupperingen i förbundet, t ex förbundsdirektionen.

På så sätt avhänder sig respektive medlemskommun att sätta sig in i sin egen situation avseende räddningstjänst och dess relation till ett övergripande säkerhetsmål samt att påverka sin egen situation avseende räddningstjänst, fränsett budgetfrågor. Det verkar vara så att de kontakter som sker mellan förbundsdirektioner och respektive medlemskommuner (kommunstyrelser) berör de ekonomiska frågorna, inte målabitioner avseende räddningstjänstens inriktning och verksamhet.

Vi menar att ett förbund eller samverkan genom gemensam nämnd kan påverka säkerhetsarbete utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv både i positiv och negativ riktning. Säkerhetsarbetet kan få hög kvalitet och ge möjlighet till kompetensutveckling samtidigt som arbetet med samordning inom förvaltningar och mellan kommuner kan försvåras. Att enbart låta ekonomiska kriterier vara styrande innebär risk för att förbundet eller arbetet med gemensam nämnd kan bli en funktion fjärrad från medlemskommunernas förvaltningar och försök till integration och helhet av säkerhetsarbete inom och mellan kommunerna.

Vi menar att det är viktigt att kommunerna skapar en ambitions- eller målstruktur för sitt totala säkerhetsarbete. Detta torde vara en kommunstyrelsefråga. En sådan ambitions- eller målstruktur, gemensam för medlemskommunerna eller en för respektive kommun, tror vi är ett viktigt villkor för att integrera räddningstjänsten i ett helhetsbetonat säkerhetsarbete inom och mellan medlemskommunerna.

Sammanfattningsvis vill vi säga att tre aspekter formar grunden för nätverksarbete om säkerhet. Det är en *uttänkt och medveten ambition om säkerhet på en övergripande kommunal nivå*, en *medvetenhet om den problematik* som betingas av krav på ekonomiskt och funktionellt rationell utformning av räddningstjänsten, samt *demokratiska intressen*.

Vi menar att detta är aspekter som kommunstyrelserna i större grad borde engagera sig i och utarbeta riktlinjer för.

En grundförutsättning för att man inom en kommun skall kunna ha ett helhetsperspektiv på säkerhets- och trygghetsfrågor är att detta område blir mer medvetet och aktualiserat på politisk nivå. I Slutbetänkande av Räddningsverksutredningen (SOU 1998:59) beskrivs en målkedja för räddningstjänst. Den börjar med nationella mål och leder sedan över till lokala mål för räddningstjänst. En viktig målnivå är "kommunens övergripande mål för säkerheten". Utifrån detta bör man utforma en "kommunens strategi". Denna innebär en bas för samarbete mellan kommunens förvaltningar, näringsliv, organisationer och andra delar av samhället.

Utifrån dessa målnivåer är det sedan möjligt att formulera övergripande mål för räddningstjänsten, en strategi för räddningstjänsten och mer konkreta målnivåer (SOU 1998:59).

Vår uppfattning är att varken politiker eller tjänstemän tänker på detta sätt avseende en kommuns säkerhetshantering. Tänkesättet präglas snarare av det historiska konceptet om hur en brandkår fungerar. Räddningstjänst ses i stor utsträckning som brandkårsverksamhet som kan fungera utan integrering med andra kommunala verksamheter och som en verksamhet vid sidan om. Det är i stort bara de ekonomiska aspekterna och ramarna som avhandlas på politisk nivå, fränsett att kommunfullmäktige (eller förbundsdirektion/förbundsfullmäktige i förekommande fall) antar en räddningstjänstplan.

Vi menar alltså att en första förutsättning för att samverkansformer, oavsett om det gäller civilrättsliga avtal, förbundsform eller samverkan med gemensam nämnd, är att säkerhetsproblematiken blir medveten och föremål för diskussion och hantering på en övergripande kommunpolitisk nivå. Detta torde vara en fråga för kommunstyrelsen att hantera i första hand. Kommunfullmäktige har sedan att ta ställning till övergripande säkerhetsmål för kommunen.

Den första åtgärden är att någon känner ansvar för dessa frågor och initierar en diskussion och verksamhet på denna politiska nivå.

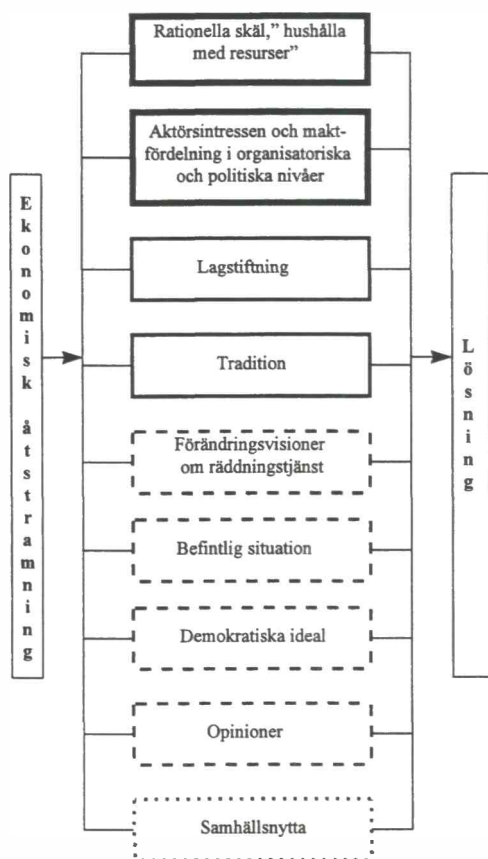
Utifrån en överstruktur (t ex övergripande mål eller policy) om säkerhetsinriktning kan sedan ett nätverk byggas upp inom kommunen och mellan kommuner. Den samverkansform man etablerar kan byggas upp med utgångspunkt i en sådan övergripande målstruktur och viljeinriktning. Den samverkande räddningstjänstorganisationen kan fungera i enlighet med t ex kommunernas gemensamma mål för säkerhet eller i förhållande till kommunernas olika mål. Ett nätverk för arbetet kan etableras med de olika medlemskommunernas förvaltningar i säkerhetsarbetet.

Våra slutsatser utifrån erfarenhetsanalyserna

Drivkrafter för samverkan

Insamlade data ger oss underlag till att skissera ett möjligt förklaringsmönster för 1990-talets expansiva utveckling av att formera kommunal räddningstjänstsamverkan, företrädesvis i förbundsform. Vi definierar ett antal områden som har betydelse för hur en konkret samverkanslösning utformas (eller inte utformas).

Huvudinnebörden i förklaringsmönstret är att 1990-talets ekonomiska åtstramning är den kraft som kräver en ny lösning och som åstadkommer en dynamik mellan orsaksområdena så att en konkret lösning faller ut. Förklaringsmönstret åskådliggörs i nedanstående modell.



Figur 7. Möjligt förklaringsmönster för konkret utformning av samverkanslösning.

Modellen åskådliggör de orsaksområden som vi menar går att definiera utifrån data i olika former. Orsaksområden med tjock streckmarkering är de som vi tolkar ha störst betydelse, orsaksområden med heldragna linjer därefter och orsaksområden med streckmarkering har mindre betydelse.

Prioriteringen på detta sätt är en tolkning av hur starkt de olika orsaksområdena framträder som krafter i förändringsprocessen.

- *Rationella ideal, "hushålla med resurser"*. Detta orsaksområde består av värderingar om rationella ideal, dvs hur man på ett bra sätt skall utnyttja resurser för att åstadkomma så bra effekt som möjligt. Det praktiska problemet är att optimera resursutnyttjande. Dessa rationella ideal består av två huvudinnebörder som hör ihop och kanske är samma innebörd. Den första kallar vi ekonomisk rationalitet. Det innebär värderingen att få god effekt till minsta möjliga kostnad eller att åstadkomma besparingar genom att rationalisera en verksamhet. Den andra kallar vi funktionell rationalitet. Det innebär värderingen att på bästa sätt utnyttja givna resurser för att nå så bra resultat som möjligt.
- *Aktörsintressen och maktfördelning i organisation och politiska nivåer*. Detta orsaksområde utgörs av olika personers och grupperingars tolkningar av situationen och av åsikter om hur verkligheten bör utformas. I detta ligger enskilda individers eller grupperingars intresse av att en lösning får en specifik utformning. Olika individers eller grupperingars allianser hör hit. Olika individers eller grupperingars förmåga att "marknadsföra" sina värderingar, intressen och åsikter hör också hit. Det gäller individer och grupperingar både på politisk nivå och på olika nivåer i organisationen.
- *Lagstiftning*. Räddningstjänstlagens 5 § säger att kommuner och statliga myndigheter skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten. Kommunallagen ger utrymme för hur olika samverkansformer kan konstrueras. Räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen ger ramar och innehållsbestämningar för verksamheten.
- *Tradition*. Traditionen omfattar det sätt på vilket vi vant och "naturligt" hanterar vår vardag. I detta ligger dels hur vi varseblir och värderar omgivningen och dels hur vi gör i en mängd olika sammanhang. Ofta ligger i traditionen sådant som vi tar för givet.
- *Förändringsvisioner om räddningstjänst*. I nuvarande tidsepok finns en mängd visioner om hur räddningstjänsten kan utvecklas. Centrala delar i detta är ökad tyngd på förebyggande verksamhet, bättre utvecklad mål- och resultatstyrning av räddningstjänsten som funktion i en kommun, räddningstjänstens utvidgade roll som part för att utveckla säkerhet i en kommun, betoning av den enskilda människans roll för att förebygga och hantera olyckor etc.
- *Befintlig situation*. Detta innefattar rent fysiska förhållanden, t ex geografiska avstånd, och omständigheter som är bundna för lång tid. Det kan gälla investeringar, politiska beslut, personalansvar, pensionsåtaganden, befintlig fordonspark, personalsituation etc.
- *Demokratiska ideal*. Detta omfattar värderingar om att räddningstjänsten som funktion skall vara påverkbar via våra demokratiska beslutsprocesser samt att räddningstjänsten ytterst är till för den enskilde medborgaren.
- *Opinioner*. Opinioner, t ex vid nedläggningshot för räddningsstyrkor, synes kunna vara en orsaksfaktor för hur en konkret lösning utformas.

- *Samhällsnytta*. Med detta område menar vi i vilken utsträckning man utgår från behov och resultat för den enskilda medborgaren.

1990-talets ekonomiska åtstramningar är den kraft som åstadkommer en dynamik mellan dessa orsaksområden. Den ekonomiska situationen kräver någon form av ny lösning. Ett kraftspel startar mellan de olika orsaksområdena.

Det starkaste och mest betydelsefulla kraftspelet i dynamiken sker mellan *Rationella skäl*, *“hushålla med resurser“* och *Aktörsintressen och maktfördelning i organisation och politiska nivåer*. Det blir ett kraftspel mellan värderingar om hur man bäst kan utnyttja resurser för att åstadkomma en bra verksamhet å ena sidan och olika aktörsintressen i olika maktkonstellationer å den andra. Detta innebär att olika aktörer definierar de rationella idealen i viss mån utifrån sina egna intressen.

Samverkan i traditionell utformning

Vår tolkning enligt figur 7 i avsnittet ovan är att sådana orsaksområden som representerar traditionell utformning av kommunal räddningstjänst dominerar. Det gäller att skapa ekonomisk och funktionell rationalitet med resurser som innebär att utforma kommunal räddningstjänst i traditionell form i en annan och större organisationsform. Olika starka både individuella och kollektiva intressen får stort genomslag.

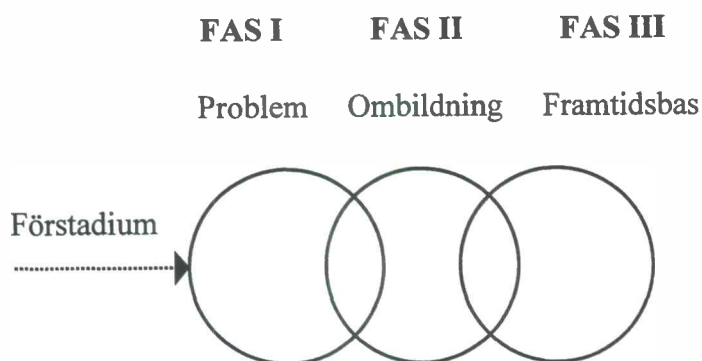
Förändringsvisioner, den kommunala demokratins roll och samhällsnyttan är enligt vår tolkning områden som inte får så stor plats i samverkansdiskussioner.

Ibland kan det ha förekommit diskussioner och idéer om samverkan, t ex i länets kommunförbunds regi. Det verkar rationellt att samverka. Sådana mer eller mindre lösa diskussioner behöver inte ha lett till några konkreta resultat. Först när något mer eller mindre akut problem har uppstått för någon eller några kommuner så har man börjat arbeta fram konkreta samverkanslösningar. Vi menar att det vanligaste akuta problemet har varit bristen på pengar. Även andra typer av problem kan ha varit en utlösande faktor, t ex brist på räddningsledarkompetens, behov av befälsjour, vakans på räddningschefsposten etc.

Utifrån detta har man bestämt sig för att bilda en samverkansform. Själva ombildningsprocessen har börjat. Vi har tidigare beskrivit att denna ombildning i stort kan ske enligt två huvudstrategier, grundlig föranalys eller efterhantering.

När ombildningen är genomförd glider man in i den nya formen att fungera. Denna form är den bas utifrån vilken den framtida verksamheten kommer att ske.

Figuren nedan åskådliggör vår tolkning att förändringsprocesserna återspeglar ett reaktivt förhållningssätt där nybildade samverkansformer bygger på gammal tradition och vedertagen kultur.



Förstadium: Ofta prat, diskussioner, utredningar, ”stiltje”

FAS I. Mer eller mindre akut problem. Oftast av ekonomisk art. Även chefsvakans o d. befälsberedskapsbehov.

FAS II Ombildning med given kultur och givna mönster

FAS III Bas för framtid

Figur 8. Etableringsprocessens olika faser.

Ett alternativt förhållningssätt är att vara mer proaktiv, dvs att i förväg analysera den framtida räddningstjänstens roll och funktion. Detta kan sedan vara ett underlag för att i det förändringsskede, som samverkansbildningen utgör, skapa en räddningstjänst som är mer lämpad för att möta framtidens krav enligt de signaler som går att varsebli om framtida krav på räddningstjänsten.

Våra ställningstaganden

Vi menar att det är viktigt att ställa de tidigare redovisade erfarenheterna och analyserna mot ovan redovisade övergripande tolkning av skeendet i stort. De erfarenheter och aspekter vi redovisat hänför sig enligt vår mening till att räddningstjänsten fungerar i enlighet med hävd och tradition, dvs enligt given kultur och med givna mönster. Om räddningstjänstens roll och funktion förändras i det kommunala sammanhanget är det inte givet att erfarenheterna kommer att äga giltighet.

Mot bakgrund av ovanstående reservation vill vi ändå framföra våra övergripande slutsatser om erfarenheter av samverkan avseende de former vi studerat.

Det är i huvudsak tre samverkansformer vi studerat. De är 1) kommunalförbund med direktion, 2) avtal om gemensam räddningstjänst mellan två kommuner, samt 3) avtal mellan flera kommuner om gemensam räddningstjänst. Vår tolkning är att samtliga dessa tre samverkansformer medför ekonomisk och funktionell rationalitet i de termer vi tidigare diskuterat. Ekonomisk rationalitet innebär att den totala kostnaden kan bli lägre eller att man kan ha bättre överblick och framförhållning avseende den ekonomiska utvecklingen. Funktionell rationalitet innebär att resurser inklusive kompetens kan utnyttjas bättre. Dessa våra slutsatser grundas inte på objektiva mätmetoder utan på vår tolkning av hur olika intervjupersoner berättat om hur de uppfattar situationerna.

En viktig del i den funktionella rationaliteten är att samverka över en större yta ger bättre underlag för att upprätthålla hög kompetens. Detta gäller både förebyggande och operativa aspekter.

Vi menar att förbundsformen i förhållande till avtalsformen innebär förutsättningar för en bättre långsiktighet, i synnerhet beträffande stora investeringsobjekt.

Förbundsformen kan vara förknippad med vissa nackdelar. De vanliga nackdelarna med stor-drift är en aspekt, dvs långa beslutsvägar och svårt att få information att tränga genom. Risken för vad vi kallar kommunalt utanförskap är en annan nackdel. Detta innebär att den inom en kommun naturliga kontakten med de andra kommunala förvaltningarna försvåras eller upphör. I detta ligger också att förbundet mister den service som en kommunal förvaltning automatiskt får från kommunen. Det gäller t ex juridisk expertis, formulering av personalpolicy, hantering och ansvar för pensionskapital och försäkringar, mm.

En huvudfråga bakom studien var om förbundsformen försvårade för räddningstjänsten att samverka med andra kommunala förvaltningar i arbetet med att inom kommunen skapa en helhetspolicy för skydd mot olyckor. Vi menar att risken för det vi kallar det kommunala utanförskapet innebär att ett sådant arbete försvåras. I våra intervjusvar återspeglas detta. Många intervjupersoner upplevde dock inte något kommunalt utanförskap. Vi tror att detta beror på att intervjupersonerna när de svarade på frågor om samarbete med andra förvaltningar inte utgick från en helhetssyn avseende skydd mot olyckor. De utgick från det traditionella relativt begränsade samarbetet med miljö- och hälsoskyddsnämnder vid behov och byggnadsnämnden i vissa förebyggande ärenden.

Vi skönjer två viktiga aspekter i det kommunala utanförskapet. Den ena är att medlemskommunerna fjärrar sig från förbundet. Man tycker att det är bra att förbundet tar hand om räddningstjänsten. Man slipper nu detta ansvar. Den andra aspekten är att det kan bli sämre förankring i medlemskommunerna av förbundets beslut.

De flesta förbunden är sk direktionsförbund. Vår tolkning är att man föredragit direktionsförbund före fullmäktigeformen därför att beslutsprocesserna synes bli mindre byråkratiska och snabbare. Det är vad vi kallar exekutiv rationalitet. Vi kan se detta både som en fördel och en nackdel. Risken är att förbundet med direktionen och de i direktionen "tunga" politikerna kan bli "en stat i staten", dvs fungera självständigt utan större förankring i medlemskommunerna.

I många direktioner är medlemskommunerna representerade av kommunalråd. Av intervju-svaret framgår att de är kompetenta personer som har stor erfarenhet av att fatta beslut. Risken är att de inte orkar med förankringsarbete i medlemskommunerna.

Vi menar att studien ger underlag för att dra vissa slutsatser om förbund eller avtalsform. Avtal mellan två kommuner synes hanterbart. Avtal mellan flera kommuner kan skapa en svåröverskådlig ansvars- och myndighetsstruktur.

Förbund är en offentligrättslig samverkansform och avtal är en civilrättslig. Offentligrättsliga samverkansformer regleras i kommunallagen med uttryckliga regler för hur de kommunaldemokratiska processerna skall ske. Civilrättsliga samverkansformer ger inte på samma sätt möjlighet för en ”köpande” part att delta i den ”säljande” partens beslutsprocesser.

En huvudslutsats är att vi ur erfarenheten abstraherar några styrande värden, som kan vara en bas att diskutera samverkan utifrån. De är

- *förtrogenhet*
- *funktionell rationalitet*
- *ekonomisk rationalitet*
- *kommunal demokrati*
- *stabilitet*

Vi menar att *förtrogenhet* med den utvecklade samverkansorganisationen är mycket viktig. För att förklara detta kan vi tänka oss en vanlig kommunal räddningstjänst som ställs inför en stor skogsbrand. Efter en stund står det klart för räddningsledaren att man måste ta hjälp från angränsande kommuner. Situationen är då att man i den drabbade kommunens räddningstjänst inte har kunskap om de hjälpande resurserna eller hur de är organiserade. Man vet inte deras kapacitet och förmågor i olika avseenden. Framför allt har man ingen ”ritning” av hur resurserna kan användas så samlat som situationen kräver. Man saknar förtrogenhet med att använda resurserna i denna omfattning. Aktörerna saknar mentala modeller över resursanvändning och samordning i olika omfång. Detta måste byggas upp i det akuta läget. Fördröjningar och komplikationer uppstår.

Detta resonemang gäller även andra områden än de operativa. Det är viktigt att organisationens aktörer (tjänstemän och politiker) har förtrogenhet med organisationens olika förmågor, t ex förebyggande kompetens, den politiska strukturen, ansvarsfördelning, med hur olika ärenden hanteras etc.

Vi anser att kravet på förtrogenhet med resursanvändning på olika omfångsnivåer är viktig att ta hänsyn till. Den samverkansform som ger bäst möjlighet att skapa en sådan förtrogenhet med resurser och förmåga bör vara ett starkt alternativ. Vi menar att förbundsformen ger goda möjligheter till detta. Civilrättsligt avtal mellan flera kommuner om gemensam räddningstjänst innebär större risk för en svårförståelig och svåröverblickbar organisations- och

ansvarsstruktur, både på tjänstemanna- och politikernivå. Det finns risk för en byråkratisk snårskog.

Funktionell rationalitet är viktig att ta hänsyn till. Vilken form tillfredsställer den aktuella situationens krav på optimering bäst? Vi menar att förbundsformen är ett bra svar.

Ekonomisk rationalitet är också ett viktigt krav: Vilken samverkansform tillfredsställer dessa krav bäst? Vi menar att förbundsformen även här är en bra form.

Kommunal demokrati är ett viktigt krav. I detta ligger att samverkande kommuner har möjlighet att delta i kommunaldemokratiska beslutsprocesser. Offentlighetsrättsliga samverkansformer garanterar detta i större utsträckning än civilrättsliga former.

Vi menar utifrån vår tolkning av intervjudata att kravet på kommunal demokrati och dess konsekvenser för uppbyggnad av politisk beslutsprocess och organisationsutformning är underskattat. Som vi tidigare anfört menar vi att detta krav inte har varit en framträdande del i intervjupersonernas tankevärld när de har berättat om motiv, fördelar, nackdelar och resultat. De har snarare sett fördelen utifrån att direktionsmodellen ger möjlighet till vad vi kallat exekutiv effektivitet, dvs korta och snabba beslutsvägar.

Med *stabilitet* menar vi att man bör skapa sådana förhållanden att man kan göra långsiktiga inriktningar och investeringar. Detta är särskilt viktigt nu när man mer och mer betonar den strategiska styrningen med övergripande mål och en hierarkisk målstruktur (SOU 1998:59). Vi menar att förbundsformen svarar bättre mot detta krav än avtalsformen.

En viktig slutsats vi drar är att räddningstjänstens verksamhet byggs upp utifrån tänkande om den interna strukturen. Man utformar organisationen utifrån analyser av olika verksamheter och åtgärder man kan göra i förhållande till olika resurser. Man diskuterar t ex hur rökdykning skall ske och hur många rökdykargrupper man kan använda samtidigt. Man diskuterar hur många brandsyner man bör hinna med under ett år. Vi menar att man i huvudsak utformar räddningstjänsten utifrån ett inre perspektiv.

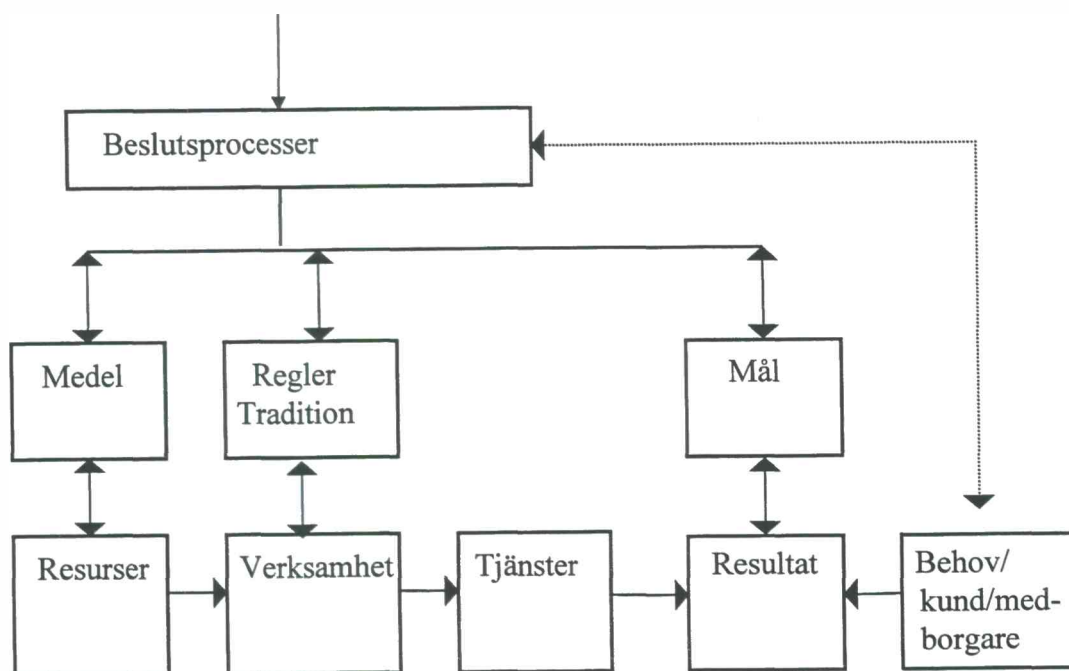
Man diskuterar i liten utsträckning olika verksamheter och åtgärder utifrån vilken effekt de har i samhället. Man diskuterar t ex sällan vilken effekt brandsyner har. Att utgå från behov och effekter i samhället utanför räddningstjänsten kallar vi det yttre perspektivet. Det framstår som tydligt för oss att det inte är analyser av medborgares behov i olika avseenden som är styrande för hur räddningstjänsten byggs upp.

Man är inriktad mot verksamheten som sådan och de medel med vilka verksamheten bedrivs. Detta definierar tankevärlden, inriktningar och värderingar om hur bra man är.

Vi menar att man i större utsträckning borde ägna sig åt det vi kallar det yttre perspektivet. Det betyder att fråga sig vilka behov det finns av räddningstjänstens verksamheter och vilka effekter olika verksamheter har. Med utgångspunkt i sådana analyser kan man försöka finna svar på hur räddningstjänsten kan göra den största nyttan i samhället.

Med hjälp av följande modell kan förhållandet åskådliggöras. Den är hämtad från Räddningsverkets och Svenska kommunförbundets förstudie om mål- och resultatstyrning (Räddningsverket, 1997).

Den kommunala räddningstjänstens uppgift enligt lag och politisk styrning



Figur 10. Modell för att relatera räddningstjänstens verksamhet i behov och effekter i samhället.

Sammanfattning

I detta avsnitt om slutsatser utifrån erfarenhetsanalyserna har vi redovisat och diskuterat våra ställningstaganden från i huvudsak vårt empiriska material. Vi sammanfattar huvudinnebördena i följande satser.

- Utveckling av samverkan har skett i huvudsak med ett reaktivt förhållningssätt där ekonomisk åtstramning varit huvuddrivkraften.
- Samverkan i form av kommunalförbund eller i avtalsform har medfört funktionell och ekonomisk rationalitet.

- Förbundsform ger enligt vår mening god förutsättning för långsiktighet och överskådlighet.
- Förbundsformens mest framträdande nackdelar är stordriftens långa beslutsvägar och risk för kommunalt utanförskap och med detta svårigheter att åstadkomma internkommunalt samarbete mellan förvaltningarna i medlemskommunerna avseende skydd mot olyckor.
- Erfarenhetsanalysen ger fem styrande värderingar att beakta vid diskussioner om samverkan, nämligen *förtrogenhet*, *funktionell rationalitet*, *ekonomisk rationalitet*, *kommunal demokrati* och *stabilitet*.
- Räddningstjänstens verksamhet byggs i stor utsträckning upp utan att utgå från analyser av behov och effekter i samhället.

Dessa ställningstaganden har vi formulerat utifrån vår studie av räddningstjänstsamverkan i vilken räddningstjänsten enligt vår mening fungerar på ett traditionellt sätt i enlighet med tänkesätt och förutsättningar givna i ett tidigare historiskt skede. Som tidigare sagts finns i tiden en mängd signaler som innebär att se på räddningstjänstens roll och funktion på nya sätt. Det är viktigt att diskutera och analysera slutsatserna och se på deras hållbarhet i belysning av att räddningstjänsten förändras i enlighet med tidens signaler.

Del III grunder för fortsatt utveckling

Utgångsbaser

Vi ser modelltänkande, erfarenheter och signaler i tiden som underlag för att skapa utveckling mot framtida krav.

Modelltänkande innebär att man med hjälp av abstrakta föreställningar och begrepp försöker hantera verklighetens komplexa och dynamiska skeende. Modelltänkande innebär t ex att man skapar sig övergripande och sammanfattande föreställningar om hur någonting fungerar i ett visst sammanhang. Med modelltänkande kan man skapa föreställningar som åskådliggör relationer mellan viktiga fenomen i verklighetens skeende. Att formulera visioner om framtida inriktningar är en annan form av modelltänkande.

Erfarenheter är kunskap om hur samverkan fungerat hittills. Denna rapport har hittills varit en redovisning och analys av erfarenheter.

Med *signaler* menar vi framträdande uppfattningar och värderingar i tiden om räddningstjänstens roll och utformning. Sådana finns t ex i målinriktningar och visioner från Räddningsverket, Svenska kommunförbundet och i olika statliga utredningar. De finns också som uppfattningar inom räddningstjänstkulturen om hur framtida räddningstjänst bör utformas.

Modelltänkande utgör ett viktigt medel i vår tolkning och analys av erfarenheten. Det är med modelltänkande vi övergripande har sammanfattat vår uppfattning av erfarenheten genom att integrera förkunskap, vad vissa dokument innehåller, intervjudata, erfarenheter från samtal, samt varseblivning av konkreta fenomen och mönster.

De signaler vi varseblir består också till stor del av modelltänkande. Det gäller t ex visioner om framtida räddningstjänst, olika resonemang i statliga utredningar, utvecklingsresonemang från forskning etc.

Viktiga ingångsvärden för utveckling

Att etablera samverkan bör kombineras med att utveckla räddningstjänsten mot framtida krav. Vår grundtanke är att behovet av att samverka och finna samverkanslösningar skulle kunna förenas med att utveckla räddningstjänsten i nya och utvecklade funktioner inför framtiden. Med utgångspunkt i denna målinriktning vill vi överskådligt göra en överblick av signaler i tiden som kan vara viktiga ingångsvärden i en förändringsprocess som till huvudsyfte har att åstadkomma samverkan.

Lagstiftningens möjligheter

Lagstiftningens ramar för samverkan har behandlats tidigare under avsnittet ”möjligheter till samverkan”. Men eftersom väsentliga nyheter har införts i lagstiftningen efter att de studerade samverkansformerna etablerades vill vi ånyo klargöra situationen och betona förändringarna.

I dag finns flera möjligheter för kommuner att samverka. Formella samverkansformer är av antingen civilrättslig karaktär eller av offentligrättslig karaktär.

Avtal om samverkan är en civilrättslig samverkansform. Avtal kan gälla samverkan på många olika sätt i olika former. Det kan gälla köp eller byte av tjänster, t ex befälsjour, insatser, förebyggande kompetens, utbildning etc. Det kan gälla avtal om gemensamma investeringsobjekt, t ex övningsplatser, specialfordon mm. En kommun kan också genom avtal köpa hela eller delar av räddningstjänsten från en annan kommun.

I kommunallagen (SFS 1991:900) har införts förändringar som innebär att möjligheterna till kommunal samverkan har utökats. Före 1998 fanns bestämmelserna om kommunalförbund i en särskild lag, kommunalförbundslagen. Denna har nu upphört och bestämmelser om kommunalförbund har inarbetats i kommunallagen. Samtidigt vidtogs vissa förändringar så att kommunalförbund som samverkansform blir mer flexibel och kan bättre anpassas till de olika behov som finns. En ny offentligrättslig samverkansform skapades, nämligen gemensam nämnd.

Det finns alltså två huvudtyper av offentligrättsliga samverkansformer; kommunalförbund och gemensam nämnd. Kommunalförbund kan i sin tur utgöras av antingen kommunalförbund med fullmäktige eller kommunalförbund med direktion.

Reglerna om kommunalförbund har moderniserats och förenklats (Paulsson, Riberdahl, Westerling, 1997). Förbundsordningen har fått en stärkt roll. En uppgift för ett kommunalförbund behöver inte längre vara gemensam för medlemmarna. Ökade möjligheter till medlemmarnas styrning och insyn har stärkts. En nyhet är också att det i kommunalförbund med direktion kan inrättas olika nämnder. Bestämmelserna om kommunalförbund finns i 3 Kap. 20 t o m 28 §§ kommunallagen (SFS 1991:900). Huvudregeln är i övrigt att kommunallagen gäller i tillämpliga delar. Vissa särregler finns i de olika kapitlen i kommunallagen t.ex. i frågor om ekonomisk förvaltning och revision.

Gemensam nämnd är en helt ny samverkansform. I kommunallagen står att fullmäktige skall tillsätta de nämnder som förutom styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

Hela paragrafen (SFS 1991:900 3 Kap. 3 §) som utgör grundbestämmelse för gemensam nämnd lyder på följande sätt.

Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 § (att kommunfullmäktige skall tillsätta nämnder för att fullgöra kommunala uppgifter).

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller landstings organisation.

Paulsson, Riberdahl och Westerling (1997) kommenterar gemensam nämnd. Alla kommunala verksamheter med undantag av civilt försvar kan bli föremål för samverkan i gemensam nämnd. Kommuner kan samverka med kommuner, landsting med landsting. Kommuner kan också samverka med landsting, dock under förutsättning att den verksamhet man vill att den gemensamma nämnden skall sköta är gemensam. En gemensam nämnd kan alltså få uppgifter i samma utsträckning som inomkommunala nämnder.

En gemensam nämnd ingår i endast en av de samverkande kommunernas eller landstingens organisation. Till grund för samverkan i en gemensam nämnd skall det utöver ett nämndreglemente finnas en överenskommelse om samverkan.

De nya reglerna i kommunallagen (SFS, 1991:900) innebär alltså en vidgning och utökning av de formella möjligheterna att utforma kommunal samverkan i offentligrättsliga former. Ännu har (1998) ingen samverkan etablerats inom räddningstjänstområdet på grundval av dessa nya möjligheter. Det är viktigt att man i förberedelsearbetet inför eventuell samverkan inte bara tar erfarenheter från etablerade samverkansformer utan också sätter sig in i och prövar vilka nya möjligheter lagstiftningen ger.

Visioner om verksamhetsutveckling

En viktig signal i tiden är den tyngdpunktsförskjutning som sker med själva ideologin för räddningstjänst. Man betonar förebyggande verksamhet. Den enskilda människan och hennes kunskap om risker samt förmåga att hantera krissituationer betonas. Räddningsverket har en tydlig sådan inriktning (Räddningsverket, 1994).

En viktig del i räddningstjänstens utveckling är den pågående intentionen att mer och mer integrera riskanalyser i arbetet. Riskanalyser bör genomföras i kommunerna och ligga till underlag för diskussioner om mål och inriktningar (Räddningsverket, 1989, 1994).

Under senare tid har ett synsätt vuxit fram om att en kommun skall ta ansvar för ett helhetsgrepp när det gäller säkerhet och trygghet i kommunen. Svenska kommunförbundet har utarbetat en handbok om detta (Svenska kommunförbundet, 1995). I handboken föreslås att kommunfullmäktige bör fastställa politiska mål och strategi för säkerhetsarbetet inom kommunen. Man säger sedan att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att säkerhetsarbetet samordnas så att resurserna används effektivt.

I handboken talas om tre huvudområden inom vilka säkerhetsarbetet bör bedrivas. De är *internt skydd*, *skydd mot olyckor* och *civilt försvar*. Under kommunstyrelsen bör finnas någon säkerhetssamordnare. Vår tolkning av hur detta slagit genom i kommunerna är att vissa kommuner har tillsatt vad de ibland kallar säkerhetschefer. Vår tolkning är vidare att dessa till största delen handhar det interna skyddet, dvs samordnar säkerhetsarbetet i kommunens egen arbetsorganisation. Vår tolkning är vidare att kommunens försäkringsproblematik utgör en stor del av detta arbetsområde.

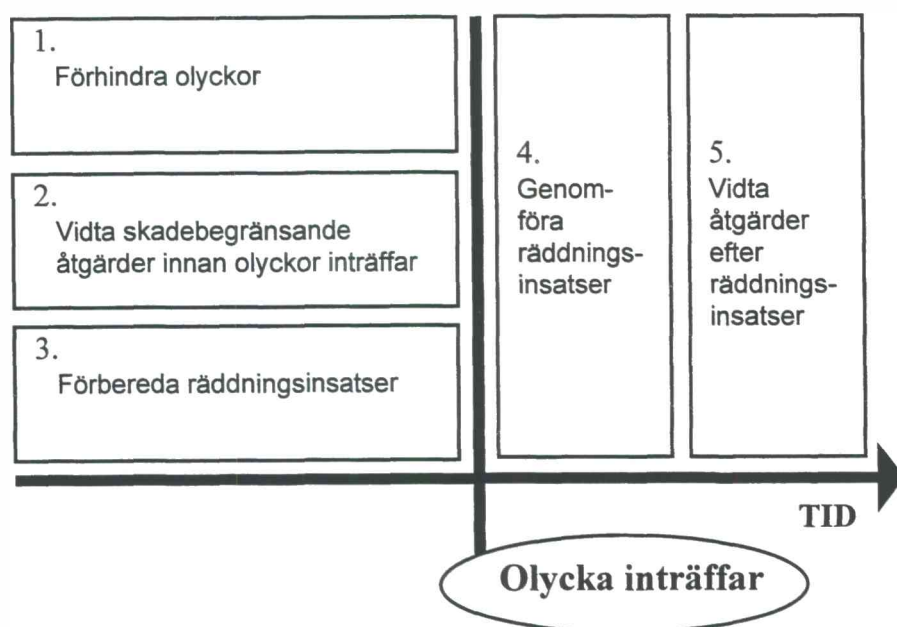
En betydelsefull bas för framtida utveckling finns i översynen av mål och medel för Statens räddningsverk (SOU 1998:59). Denna utredning berör Räddningsverket och förhållandena på den statliga nivån. Principresonemangen kan emellertid överföras till kommunal nivå och kan som principresonemang vara viktiga ingångsvärden för hur räddningstjänsten kan utformas på kommunal nivå.

Vi menar att i synnerhet tre framträdande principresonemang i utredningen kan ha stor betydelse för den kommunala utformningen. Det viktigaste är att utredningen utgår från ett begrepp ”Skydd mot olyckor”. Ett annat principresonemang är att Räddningsverket bör ha ett sammanhållande ansvar för skydd mot olyckor. Ett tredje berör inriktning, styrning, uppföljning och utvärdering för området ”Skydd mot olyckor”.

Verksamhetsområdet "Skydd mot olyckor" (SOU 1998:59) omfattar statens, kommunens eller enskildas:

- åtgärder för att förhindra olyckor, dvs åtgärder som minskar sannolikheten för att en olycka skall inträffa
- skadebegränsande åtgärder i förväg
- åtgärder för att förbereda räddningsinsatse,
- åtgärder för att genomföra räddningsinsatser
- åtgärder efter en räddningsinsats

I utredningen åskådliggörs detta med hjälp av följande modell.



Figur 9. Allmän princip för aktiviteter kopplade till räddningstjänst (SOU 1998:59).

Med den definition av räddningstjänst som finns i räddningstjänstlagen (SFS 1986:1102, 2 och 4 §§) så är det endast att "genomföra räddningsinsatser" och möjligen att "förbereda räddningsinsatser" som i ovanstående modell är räddningstjänst.

Utredningen föreslår att Räddningsverket på den statliga nivån får ett sammanhållande ansvar för verksamhetsområdet "Skydd mot olyckor". Olika statliga sektormyndigheter skall behålla sina arbetsuppgifter och sitt ansvar för att åtgärder vidtas som förhindrar olyckor samt för att vidta skyddsåtgärder (vidta skadebegränsande åtgärder innan olyckor inträffar) inom sina respektive verksamhetsområden. Räddningsverket bör dock ha ansvaret för "helheten" inom "Skydd mot olyckor".

Utredningen föreslår vidare att statsmakterna för hela området "Skydd mot olyckor" och för de olika skedena i modellen ovan formulerar övergripande mål. Dessa skall utgöra en grund för statens inriktning av verksamheten. Målen skall sedan kunna brytas ned till verksamhetsmål som olika myndigheter och andra aktörer kan leva upp till.

På detta sätt kan man få en målkedja från nationella mål över olika myndigheters och kommuners mål till mål för enskilda aktörer inom de olika skedena inom verksamhetsområdet "Skydd mot olyckor" (SOU 1998:59 sid 87ff).

Utredningens principresonemang går att överföra till kommunal nivå. Det innebär att kommunen (kommunfullmäktige och kommunstyrelse) får ett ansvar för mål och program för verksamhetsområdet "Skydd mot olyckor" inom kommunen. Inom kommunen bör sedan någon nämnd och förvaltning ha ett sammanhållande ansvar, vilket innebär att utifrån det kommunala övergripande målet för "Skydd mot olyckor" samordna verksamheten mellan de olika nämnderna och förvaltningarna. Detta överensstämmer med Svenska kommunförbundets tidigare redovisade intentioner.

Vi menar att begreppet "Skydd mot olyckor" bör införas i diskussioner om samverkan. Hur bör ett program för skydd mot olyckor utformas i den kommungruppering som står i begrepp att etablera samverkan? Utifrån denna fråga måste man diskutera hur samverkan skall ske mellan förvaltningar internt inom medlemskommunerna, mellan medlemskommunerna samt vilket organ som skall ha samordningsansvar.

Det är inte givet vilken nämnd och förvaltning som inom en kommun skall ha ett sådant sammanhållande ansvar. Om man överför utredningens modell med Räddningsverket som sådan myndighet på den statliga sidan till den kommunala nivån så förefaller det rimligt att den nämnd som handhar räddningstjänsten och räddningstjänsten som kommunal förvaltning skulle få ett sådant sammanhållande ansvar inom kommunen eller kommungrupperingen.

En metod för verksamhetsutveckling

Vi har tidigare uttalat att kommunernas räddningstjänster i mycket stor utsträckning fungerar utan att bygga på analyser av behov i samhället. Man utgår inte från analyser av t ex den enskilda människans behov. Man formulerar sällan mål och undersöker inte vilka resultat räddningstjänsten har i samhället. Vi menar att räddningstjänstens verksamheter i en kommun mer skulle byggas upp utifrån analyser av behov i samhället. Samhällsnyttan skulle få en mer framträdande roll. Utvecklingsarbete i denna anda pågår på olika håll, t ex i Jönköping med bistånd av Räddningsverket.

För att utveckla kommunal räddningstjänst menar vi att man kan utgå från att räddningstjänsten skall kunna producera en mängd tjänster för kommunmedborgarna. Är de tjänster man kan utföra och som man utför de rätta? Är det de tjänster som motsvarar kommunmedborgarnas behov? Har tjänsterna tillräckligt hög kvalitet?

Edvardsson (1996) har utvecklat resonemang och modeller om tjänsteutveckling med inbyggd kvalitet. Han gör det i en forskningsrapport som behandlar olika aspekter på utveckling av tjänster. Forskningsrapporten berör tjänsteutveckling i det privata näringslivet, dvs tjänsten som en relation mellan ett företag, en tjänsteproducent och en kund. Principresonemangen är dock tillämpliga även på offentlig verksamhet.

Den grundläggande utgångspunkten är att se tjänster ur kundens perspektiv. Edvardsson ser framväxten av en tjänst som en relation mellan kunden och det han kallar tjänstesystemets resurser, bland vilka medarbetarna spelar en nyckelroll. Han säger att de intryck och erfarenheter kunden får är själva tjänsten ur kundens perspektiv. Kunden bidrar själv till tjänsten och kvaliteten. Kundens behov, kunskaper, agerande och i vissa fall utrustning kan ha avgörande betydelse för uppfattningen av tjänsten.

Edvardsson utvecklar ett resonemang och en modell om tjänstekonceptet i vilken *erbjudande* (av tjänst), *process* (överföring av tjänst till kund), *tjänstesystemets resurser* och *infrastruktur* förs samman.

Edvardssons principiella huvudtankar överensstämmer väl med sådana huvudtankar som mer och mer börjar få fäste inom den kommunala räddningstjänsten, nämligen att utgå från den enskilda medborgarens behov och att den enskilda människans kunskaper och förmåga har betydelse för ett säkrare samhälle.

Det centrala och konkreta som direkt kan överföras till räddningstjänstens verksamhet är Edvardssons resonemang om relationen mellan *"tjänsteföretagets erbjudande och förutsättningar för tjänsten"* och *"kundens behov och möjligheter att utnyttja erbjudande och förutsättningar för tjänsten"*. Överfört till räddningstjänstens område blir detta *"räddningstjänstens erbjudande och förutsättningar för tjänsten"* och *"medborgarens behov och möjligheter att utnyttja förutsättningarna"*.

Edvardsson talar om kundbehov. Dessa behov finns i en "miljö" av kundens agerande och beteende, utrustning och kunskap samt infrastruktur. Han talar vidare om tjänsteföretagets tjänster. Dessa tjänster erbjuds i en miljö av tjänsteprocesser, resurser och struktur samt infrastruktur. Företagets tjänster bör motsvara kundbehovet.

För räddningstjänstens vidkommande innebär detta att man skulle kunna inrikta sig på att analysera "kundens", dvs medborgarens, behov av och förutsättningar för att utnyttja räddningstjänstens tjänster. Hur ser behovsbilden ut? I en sådan analys måste man också ta hänsyn till medborgarens agerande och beteende (t ex att man i bostäder sällan stänger dörrar mellan våningsplan), utrustning och kunskap (t ex brist eller förekomst av brandvarnare och kunskap om hur brand utvecklas i en bostad), samt infrastruktur (t ex avstånd till brandstation samt framkomstmöjlighet för räddningskåren).

Vi menar att det också är viktigt att i analysen utgå från hur "risktopografin" ser ut för den medborgargrupp vars behov man kartlägger. På detta sätt blir den kommunala riskanalysen en förutsättning för att kunna analysera medborgarnas behov av den kommunala räddningstjänstens tjänster.

På detta sätt skulle man kunna göra analyser av olika medborgargrupperns behov av och förutsättningar för att utnyttja räddningstjänstens tjänster. Man gör analyser av behov och gör detta med utgångspunkt i vilket sammanhang respektive medborgargrupp befinner sig i.

Sådana analyser bör omfatta både förebyggande och räddande åtgärder. Lämpligen kan man utgå från det övergripande verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor”. Vilka behov har medborgare av att kunna förhindra att olyckor uppstår? Vilka behov och förutsättningar har medborgare av att själva vidta eller få vidtagna skadebegränsande åtgärder innan olyckor inträffar? Vilka behov har medborgare av att själva genomföra eller få räddningsinsatser utförda? Vilka behov och förutsättningar har medborgare av att själva vidta eller få vidtagna åtgärder efter räddningsinsatser?

En analys med utgångspunkt i dessa frågor ger en kommunal behovsbild av olika medborgargrupperns behov när det gäller förebyggande, räddande och återskapande åtgärder. Denna behovsbild är en lämplig utgångspunkt i arbetet att utifrån eventuella kommande nationella mål för säkerhet (SOU 1998:59) konkretisera det kommunala övergripande målet för skydd mot olyckor i kommunen eller kommungrupperingen.

Eftersom analysen är gjord utifrån det övergripande verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor” så kommer behovsbilden att beröra flera kommunala nämnders ansvarsområden. Man kan sedan ”fördela” behovsbilden på ansvariga nämnder. Det som har med förebyggande mot brand och räddande insatser att göra faller på räddningsnämnden. Det som har att göra med miljöskydd faller på miljö- och hälsoskyddsnämnden. Andra aspekter kommer att falla på andra nämnder.

På detta sätt får man en kartläggning av behov av tjänster för olika medborgargrupperingar.

Sedan är det dags att granska kommunens tjänster mot ovan genomförda kartläggning av behov. Vilka tjänster behöver utföras för att möta medborgarbehoven? På vilka nämnder och förvaltningar faller ansvaret för att utföra dessa tjänster? Vilka tjänster faller på räddningstjänstens ”bord”? Kan dagens organisation och verksamhetsinriktning motsvara detta behov? Behöver räddningstjänsten arbeta med andra verksamheter än idag? Behöver räddningstjänsten organiseras på ett annat sätt?

På detta sätt kan man få en bild av vilka tjänster som kommunen bör ge medborgarna avseende skydd mot olyckor samt vilka tjänster som åvilar olika nämnder och förvaltningar.

Som tidigare diskuterats kräver detta arbetssätt att någon nämnd inom kommunens eller kommungrupperingens ram har ett samordnande ansvar för verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor”.

I resonemanget ovan har medborgaren betraktats som ”kund” till räddningstjänstens och kommunens tjänster. I offentlig verksamhet är förhållandena mer komplicerade än när det gäller en relation mellan ett privat företag och en köpare. Säljaren av en tjänst förhandlar med köparen om ett pris. Köparen är villig att betala för en viss produkt eller en tjänst. Säljaren är intresserad av lönsamhet. Det centrala blir relationen mellan hur mycket köparen är villig att betala i förhållande till hur stor vinst säljaren vill ha.

Nu kan man ju säga att medborgarna genom att betala skatt köper tjänster för att åstadkomma skydd mot olyckor. Men vi ser det inte så enkelt. Medborgarnas ”upphandling” av dessa tjänster går inte till på samma sätt som en upphandling mellan två identifierbara privata parter, t ex en fastighetsägare som gör upp med en målarfirma om att få fasaderna målade.

”Upphandlingen” måste ske utifrån förutsättningen att skyddet mot olyckor skall optimeras i förhållande till alla kommunens medborgare. Varje medborgare kan inte utöva ett konkret köpsläende. Olika intressen måste avvägas. Varje medborgare har inte och kan inte förfoga över en sådan resurs som ger honom eller henne utrymme för att bestämma hur mycket han eller hon är villig att betala. Förmånerna av tjänsterna måste fördelas solidariskt oberoende av hur mycket man kan betala.

Lösningen på detta förhållande har vi i vårt konstitutionella system med vår politiska struktur. ”Upphandlingarna” avseende tjänster för skydd mot olyckor sker med hjälp av vårt demokratiska representativa system på statlig och kommunal nivå. Våra valda politiker i statliga och kommunala politiska församlingar formulerar i lagstiftning och på annat sätt inriktning och tilldelar resurser för tjänsterna. I lagstiftning formuleras den överstruktur eller ram som kommunerna har att utgå från när de formerar sina tjänster för medborgarna. Staten utövar tillsyn över kommunernas verksamhet. Staten har också lagt på kommunerna att utöva tillsyn i vissa avseenden, dvs någon form av kontroll av medborgarna. Man kan också säga att lagstiftningen anger en miniminivå för arten och graden av de tjänster som kommunen skall erbjuda medborgarna.

Vi ser staten som ett uttryck för den representativa demokratins parlament och som sådan en representativ uppdragsgivare för alla svenska medborgare. Uppdraget till kommunerna formuleras framförallt i lagstiftningen.

Vi ser alltså två huvudutgångspunkter för en analys när det gäller att kartlägga behov och utveckla tjänster, nämligen

- den enskilda medborgaren och
- uppdragsgivaren

Vilka är den enskilda medborgarens behov av skyddstjänster? Hur kan skyddstjänster utvecklas och förbättras? Hur bör dessa tjänster utformas så att de överensstämmer med uppdragsgivarens intentioner?

Samverkan med utgångspunkt i ”Skydd mot olyckor”

Vi menar att en sådan kartläggning av behov kommer att tydliggöra behov som inte alltid är i harmoni med varandra. Det generaliserade begreppet ”den enskilda medborgaren” innehåller i sig en mångfald av möjliga enskilda medborgare. Det kan gälla den individ som bor nära en farlig industri. I denna individs behov ligger att man vid industrin vidtar sådana åtgärder så att det inte blir farligt att bo nära industrin. Det kan också gälla ägaren till industrin. För honom kan sådana åtgärder medföra stora kostnader. Hans behov av åtgärder för att skydda sin industri kan se ut på ett helt annat sätt.

På samma sätt kan det uppstå en motsättning mellan uppdragsgivarens intentioner och den enskilda människan, t ex vid brandsyn. Om den enskilda medborgaren inte inser eller accepterar att det krävda är rimligt så uppstår en sådan motsättning.

När Edvardsson (1996) talar om tjänsteutveckling i förhållande till olika intressentgrupper och om kvalitetsutveckling så säger han att kvalitetsutveckling kan ses som ett plussummespel, där åtminstone någon men helst samtliga deltagare är vinnare samtidigt som ingen får det sämre. Han säger att detta bör vara utgångspunkt för all tjänsteutveckling.

Vi menar att denna ståndpunkt är naiv. Det är naturligtvis bra om alla kan vara nöjda och få det bättre. Men verkligheten torde i stället vara den att det gäller att optimera mellan olika intressen, vilket ofta innebär att någon får det sämre i något avseende.

I resonemanget ovan om tjänsteutveckling avseende verksamheten ”Skydd mot olyckor” har vi hållit oss till att tänka oss att det sker inom en kommun. Förhållandet blir mer komplicerat om man vill samverka mellan flera kommuner och konstituera denna samverkan i någon samverkansform. Den vanliga formen av samverkan i kommunalförbund eller enligt avtal berör oftast bara den kommunala funktionen räddningstjänst. Om man lyfter upp samverkan till att gälla kommunens ansvar för ”Skydd mot olyckor” så innebär detta att en samverkan måste beröra alla nämnder och förvaltningar i respektive medlemskommun. Dvs att respektive nämnd med förvaltning i varje medlemskommun måste samordnas på något sätt när det gäller verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor”. Samordningsproblemet gäller att dels samordna nämnder och förvaltningar internt inom varje medlemskommun och dels att samordna kommunerna. I detta ligger att ta ställning till det kommunala övergripande målet för ”skydd mot olyckor”. Skall medlemskommunerna ha samma övergripande mål som respektive medlemskommuns nämnder och förvaltningar i sin tur har att formulera sina mål utifrån? Eller kan respektive medlemskommun i ett förbund (eller annan samverkansform) ha olika övergripande säkerhetsmål för sina respektive nämnder och förvaltningar. Detta innebär att en samordnande funktion eller en gemensam räddningstjänst (i form av t ex ett förbund) har att agera på olika sätt i förhållande till de olika medlemskommunerna.

Vi menar att en vidgning av verksamhetsområdet ”räddningstjänst” till verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor” i enlighet med vad Svenska kommunförbundet (1995) och Räddningsverksutredningen (SOU 1998:59) föreslår kommer att accentuera problemet med kommunalt utanförskap då man skapar någon form av räddningstjänstssamverkan mellan kommuner. Att bilda förbund innebär att man fjärrar räddningstjänsten som nämnd och förvaltning från medlemskommunernas nämnder och förvaltningar. Om man samtidigt accepterar kommunens helhetsansvar för verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor” kommer behovet av och kravet på kontakter och samverkan mellan respektive kommuns nämnder (med förvaltningar) och räddningstjänsten i form av kommunalförbund eller annan samverkansform att öka.

Det blir då betydelsefullt hur man kommer att utforma den politiska struktur och den organisation som kommer att ha samordningsansvar. Detta samordningsansvar kommer att gälla dels internt mellan medlemskommunernas nämnder (med förvaltningar) och dels mellan medlemskommunerna.

Finansiering som förutsättning och hinder för utveckling

Vi har i avsnitten ovan pläderat för att den kommunala räddningstjänstens tjänster mot olika ”kundkategorier” bör utvecklas. Vi har anfört att kommunerna bör ta ansvar för verksamhetsområdet ”Skydd mot olyckor”. Vi menar att utvecklingen bör drivas mot att utveckla tjänster som är inriktade mot förebyggande verksamhet och mot att förbättra den enskilda människans förmåga att hantera risker och olyckssituationer.

En viktig fråga är hur räddningstjänstens olika tjänster skall finansieras. Frågan är viktigt därför att sättet för finansiering blir en förutsättning för hur en viss tjänst kan utvecklas och erbjudas.

Räddningsverksutredningen (SOU 1998:59) diskuterar ansvar för de olika skedena i arbetet med att hantera ”Skydd mot olyckor”. Slutsatserna av resonemangen är att ansvar för förskedena (dvs åtgärder för att förhindra olyckor, skyddsåtgärder) i första hand ligger på enskilda fysiska och juridiska personer. Det är dock ett offentligt ansvar att skapa de övergripande regelverken och genom tillsyn försäkra sig om att reglerna efterlevs samt att de olika delarna i förskedena synkroniseras och genomförs.

Vi tolkar detta som att finansiering av sådana tjänster som räddningstjänsten enligt vårt tidigare resonemang utför åt ”kunden” staten, dvs kontroll- eller tillsynsverksamhet, bör finansieras från offentliga medel. I övrigt ankommer det på den enskilda individen eller på en juridisk person att bekosta åtgärder och tjänster som förebygger olyckor och konsekvenser av eventuella olyckor.

När det gäller brandsyn så har kommunerna rätt att ta betalt och det gör de flesta kommunerna. Man kan se brandsyn som en kombination av en tjänst åt ”kunden” staten (kontroll att lagens intentioner och påbud följs) och en tjänst åt ”kunden” den enskilda individen (tillfredsställa behovet att förebygga brand och eventuella konsekvenser av brand).

Utredningen säger att insatsskedet (genomförande av räddningsinsats) innehåller uppgifter som på flera sätt uppfyller kraven på kollektiv nytta. Ansvaret för detta skede bör även fortsättningsvis till övervägande del vara ett offentligt åtagande. Vi tolkar detta så att när det krävs mer resurser för att åstadkomma skadeavhjälpande resurser än vad den enskilda medborgaren kan åstadkomma så är det ett offentligt åtagande. Det offentliga står för finansieringen av sådana räddningsinsatser.

Åtgärder i det återställande skedet är återigen mer markerat ett enskilt intresse och den enskilda medborgaren eller en juridisk person bör bära kostnaderna. Utredningen menar dock att vissa åtgärder även i detta skede är offentliga ansvarsområden. Det gäller psykiska och sociala åtgärder som skadade och anhöriga kan behöva. Det gäller åtgärder som handlar om miljön och som kan beröra ett stort geografiskt område och vara av stort allmänt intresse. Det gäller även åtgärder beträffande erfarenhetsåterföring. Varje aktör i skedet har att bidra med underlag. Det bör dock vara ett offentligt ansvar att det finns samordning, metodutveckling, mm.

Med ovanstående redovisning av hur utredningen resonerar om ansvar i de olika skedena vill vi peka på att finansieringen av den kommunala räddningstjänstens tjänster i de olika skedena kommer att ha betydelse för hur dessa tjänster kan utvecklas.

Det enklaste förhållandet råder beträffande genomförande av räddningsinsatser. Det offentliga skall bekosta dessa tjänster. Utveckling och förändring av dessa tjänster kan ske i den utsträckning som den kommunala finansieringsförmågan ger utrymme för.

Betydligt svårare blir det att se hur finansiering skall gå till för räddningstjänstens tjänster i de andra skedena. När det gäller brandsyn har många kommuner bestämt att det är ”kunden” den enskilda medborgaren (eller en juridisk person) som skall betala. Men vem skall betala andra tjänster som den kommunala räddningstjänsten utför i kommunen som samhälle för att förebygga olyckors uppkomst och konsekvenser av eventuella olyckor? Vem skall betala t ex information i skolor, konsultationsverksamhet åt byggnadsnämnden, mot särskilda problemområden riktade förebyggande åtgärder? Det senare kan t ex vara analyser av risker och utbildningsprogram för personal på en vårdinrättning som ligger långt från en brandstation. Vem skall finansiera denna typ av tjänster? Skall det vara den enskilda mottagaren av tjänsten? Skall det vara det offentliga som erbjuder sådana tjänster?

Slutsatsen av detta resonemang är att det är viktigt att samtidigt som man utifrån en risk- och behovsanalys diskuterar målinriktningar och tjänster så måste man också diskutera hur dessa tjänster skall finansieras för att målen skall kunna uppfyllas. Implicit i våra diskussioner ovan ligger att den kommunala räddningstjänstens tjänsteutbud skulle kunna förskjutas från operativ till förebyggande sida. Skall då kommunen finansiera dessa tjänster och måste i så fall medel minskas för räddningsinsatsresurserna?

Vi menar att samverkan mellan kommuner kan vara en metod för att med utgångspunkt i ekonomisk rationalitet kunna utöka utrymmet för att både utveckla tjänster och bredda utbudet. Vi menar också att samtidigt som man i den strategiska beslutsprocessen arbetar med profilen på tjänsteutbudet måste man arbeta med att skapa en modell för hur de olika tjänsterna skall finansieras.

Del IV val av handlingsväg för samverkan

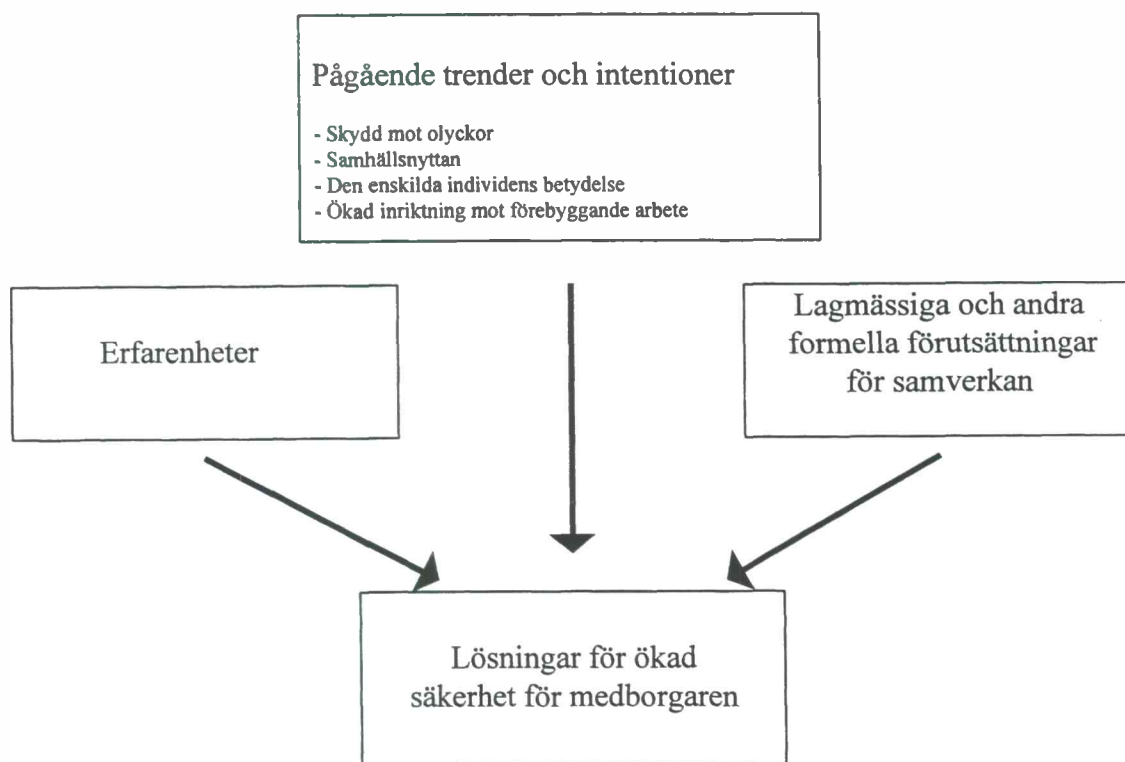
Inledning

I detta avsnitt vill vi ge ett underlag för att kunna orientera sig fram till en samverkanslösning. En central utgångspunkt i vårt resonemang är möjligheten att utforma ett säkerhetsarbete utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv. Vi menar att samverkan innehåller möjligheter att både försämra och förbättra möjligheterna för arbete i ett sådant helhetsperspektiv. Det är viktigt att finna en lösning som i den konkreta situationen på bästa sätt gynnar möjligheten att kunna arbeta med säkerhet i ett helhetsperspektiv.

Med denna utgångspunkt som grund vill vi i följande avsnitt presentera förslag till:

- bärande värderingar
- ett möjlighetsutrymme för samverkanslösningar
- en arbetsgång för förändringsarbete
- råd för personalens medverkan.

Avsnittet är en syntes av de tidigare förda analytiska resonemangen och åskådliggörs av nedanstående figur.



Figur 10. Samordning av erfarenheter, utvecklingsintentioner och formella förutsättningar.

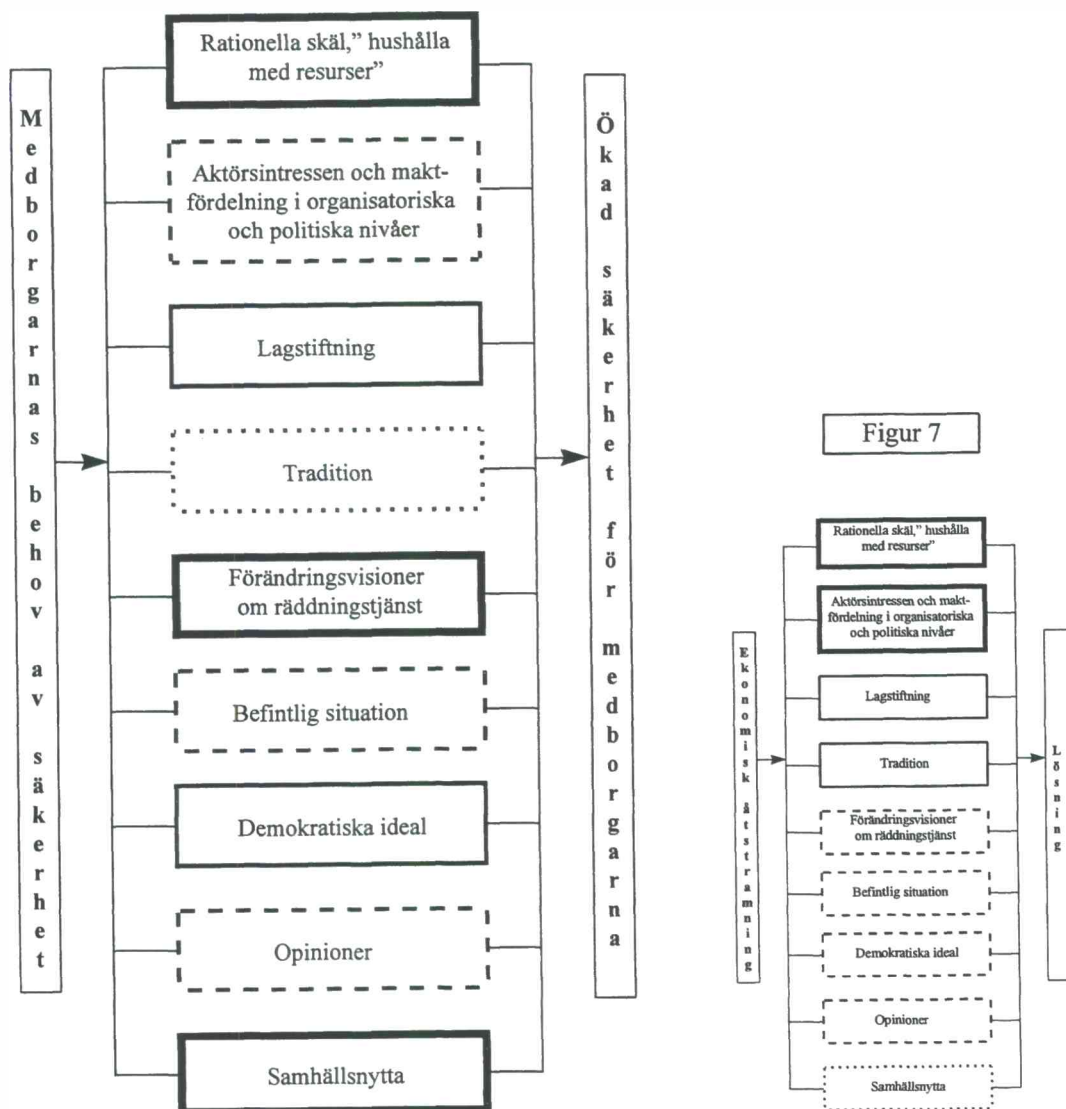
Bärande värderingar

Man bör i samverkansdiskussioner beakta i vilken riktning man vill att framtida kommunal räddningstjänst skall utvecklas.

Avsikten med formuleringen ovan är att man bör klargöra om man vill att framtida räddningstjänst skall utvecklas i någon eller några riktningar i förhållande till traditionell utformning. Detta blir en förutsättning för att inrikta förändringsarbetet så att samverkanslösningen blir en god bas för att möta framtida krav och inte bara förlängning av rådande kultur och givna mönster.

Vi menar att det förklaringsmönster vi hade för en konkret utformning av samverkanslösning (figur 7, sid 55) är en lämplig modell att utgå från. Vilket eller vilka av modellens förklaringsområden bör få tungt genomslag i en konkret samverkanslösning?

Nedan visar vi hur vi anser att man kan prioritera orsaksområden.



Figur 11. Förslag till prioritering av orsaksområden.

Ett möjligt övergripande syfte för kommunal räddningstjänstssamverkan kan vara följande:

Det övergripande syftet med kommunal räddningstjänstssamverkan är att inom en lämplig gruppering av kommuner åstadkomma en optimalt samhällsnyttig verksamhet avseende skydd mot olyckor samordnat med respektive kommuns hantering av beredskapsfrågor och interna skydd.

Med utgångspunkt i detta övergripande förslag kan man diskutera om syftet skall omfatta hela den bredd som förslaget innebär eller om det skall vara mer begränsat.

Som stomme för att arbeta vidare föreslår vi nedanstående styrande värderingar. De kan tillsammans med valda orsaksområden från figur 11 utgöra ”direktiv” för ett arbete att skapa samverkan.

- Medborgarnas behov och samhällsnytta
- Funktionell rationalitet
- Ekonomisk rationalitet
- Beaktande av kommunal demokrati
- Beaktande av personalens situation

Medborgarnas behov och samhällsnytta

Detta innebär att på ett mer systematiskt sätt försöka utforma verksamheten så att den svarar mot ”den enskilda medborgarens” behov i olika riskmiljöer. Det gäller både förebyggande och räddande insatser. Att systematiskt försöka följa hur verksamheten avsätter resultat och låta detta påverka målstyrningen är en annan viktig del i denna basvärdering.

Funktionell rationalitet.

Denna basvärdering innebär att man skall försöka utnyttja kompetens och resurser optimalt. Det traditionella har varit att man i första hand tänker på resurser för räddningsinsatser. Det kan gälla ledningskompetens, specialfordon, rökdykarkompetens, beredskap för ytterligare utryckningar, förstärkning, utbildningsanordningar, utbildning och övningar etc.

Samverkan kan också ge möjlighet till att utnyttja kompetens och resurser för förebyggande verksamheter optimalt.

Om man avser att utveckla den kommunala räddningstjänsten mot mål- och resultatstyrning är det viktigt att värdera hur ett mål- och resultatstyrningssystem kan utnyttjas optimalt i aktuell kommungruppering. En viktig fråga är om man kan åstadkomma funktionell rationalitet inom hela verksamhetsområdet eller om man når vinster genom att dela upp verksamhet och samverka inom vissa delar.

Ekonomisk rationalitet

Detta innebär att utforma verksamheten ekonomiskt optimalt.

Beaktande av kommunal demokrati

Denna aspekt innebär att tillförsäkra kommuninnevånarna och deltagande kommuner insyns- och påverkansmöjligheter.

Beaktande av personalens situation

I detta ligger att ta hänsyn till förändringsprocessens konsekvenser och agera omtänksamt.

Möjlighetsutrymme för samverkanslösningar

Samverkan kan etableras avseende räddningstjänst i sin traditionella form. Samverkan kan också etableras med utgångspunkt i att man vill utveckla räddningstjänsten som kommunal funktion. Redan etablerad samverkan kan bli föremål för utvecklingsarbete. Avsikten med detta stycke är att presentera en vision av möjliga utvecklingsinriktningar.

Nedan följer en figur som sammanfattar mängden av möjliga alternativ när det gäller verksamhetsområden och lösningar på form av samverkan. Avsikten är att denna figur kan utgöra en utgångspunkt när man börjar diskutera samverkan eller när man vill utveckla redan etablerad samverkan.

Lösningar för ökad säkerhet för medborgaren	
Möjliga verksamhetsområden för säkerhetsarbete i kommun	Lagliga möjligheter för utformning av samverkan mellan kommuner
Skydd mot olyckor: <ul style="list-style-type: none"> – åtgärder för att förhindra olyckor – <i>skadebegränsande åtgärder i förväg mot brand</i> och andra olyckor – <i>åtgärder för att förbereda räddningsinsatser</i> – <i>åtgärder för att genomföra räddningsinsatser</i> – åtgärder efter räddningsinsatser (erfarenhetsuppföljning, analyser etc) 	Civilrättsliga former Avtal Offentligrättsliga former Kommunalförbund med fullmäktige Kommunalförbund med direktion Gemensam nämnd
Internt skydd	KS i varje kommun oftast ansvarig
Civilt försvar och beredskapsfrågor	KS i varje kommun är enl. lag ansvarig men kan verkställas av samverkansform (förb/avt)

Figur 12. Vision av mängden möjliga lösningar för ökad säkerhet för medborgarna. Kursiverad fet stil markerar den kommunala räddningstjänstens traditionella verksamhetsområden.

Möjliga verksamhetsområden

Vilka verksamhetsområden skall man arbeta inom? I figuren återspeglas den kommunala räddningstjänstens traditionella verksamheter med kursiverad fet stil. Skall verksamhetsområdet utvidgas till att omfatta ett mer allmänt program för skydd mot olyckor i kommunen med större satsning på preventiva åtgärder? Eller skall samverkan byggas upp kring det traditionella innehållet i den kommunala räddningstjänstens verksamheter?

Skall kommunens interna skydd beaktas? Det interna skyddet omfattar den skyddsverksamhet kommunen bör ansvara för som arbetsgivare, fastighetsägare och leverantör av tjänster.

Frågor som har med civilt försvar och beredskapsplanering att göra intar en särställning. Varje kommun i form av kommunstyrelsen har enligt lag att ansvara för dessa frågor.

Laglig möjlighet

Vilken samverkanslösning vill man åstadkomma? Är det så att man finner den bästa lösningen vara att man åstadkommer ett avtal om samverkan. Det kan gälla ett helt verksamhetsområde eller delar därav.

Tre huvudaspekter blir viktiga att beakta vid diskussioner om samverkan.

1. Den första är vilka verksamhetsområden enligt figur 12 som skall vara föremål för samverkan.
2. Den andra är hur strukturen av ansvariga nämnder enligt figur 12 skall byggas upp. Att märka är att ansvaret för beredskapsfrågor åvilar kommunstyrelsen i varje kommun och kan inte överföras till annat organ.
3. Den tredje är hur den verkställande organisationen skall utformas.

Ett traditionellt arbetssätt är att man direkt börjar diskutera den verkställande organisationens utformning. Vi menar att man bör börja med verksamhetsområden (vad man vill) och politiskt ansvarig struktur (demokratisk påverkans- och insynsstruktur). Utifrån detta kan man sedan finna lämplig verkställande organisationsform.

En kärnpunkt i figur 12 ovan är att den visar på olika samverkansmöjligheter som ännu inte etablerats eller prövats. Hittills etablerad samverkan består av samverkan enligt avtal eller i huvudsak kommunalförbund med direktionsorganisation som via en traditionell räddningstjänstorganisation verkställer arbete mot de traditionella verksamhetsområdena att genomföra räddningsinsatser, att förbereda räddningsinsatser samt att vidta skadebegränsande åtgärder mot brand innan brand inträffar.

Etablerade samverkansformer mot vidare verksamhetsområden eller med tyngdpunkten i riktningen åt något annat håll, t ex preventiva åtgärder, finns ännu inte. Lagstiftningens nya möjligheter med gemensam nämnd eller kommunalförbundets ökade möjligheter till flexibilitet har heller inte prövats.

En viktig fråga är om samverkan bör etableras med utgångspunkt i hela programområdet "Skydd mot olyckor" eller om det är mest fördelaktigt att samverka om vissa delar, t ex att förbereda och genomföra räddningsinsatser, och att de andra delarna av programområdet hanteras av respektive kommun. Eller är det mest fördelaktigt att även de preventiva område-

na och åtgärder efter räddningsinsatser sker i samverkansform? Att effektivt kunna utnyttja kompetens och att resursmässigt kunna upprätthålla kompetens talar för samverkan även inom dessa områden, i synnerhet för mindre kommuner.

De organisatoriska lösningarna kan se ut på olika sätt. De etablerade samverkanslösningarna hittills innebär att en traditionell räddningstjänstorganisation (med det gamla brandkårskonceptet som central "grundbult") utgör modellen för organisationslösningen. Så behöver det inte vara. Om en kommun eller en kommungruppering i samverkan väljer att arbeta med helhetskonceptet "Skydd mot olyckor" så kommer det att krävas samordning dels internt mellan förvaltningar inom respektive medlemskommun och dels mellan kommunerna. En räddningstjänstorganisation kan naturligtvis utöver sina egna verksamhetsområden även sköta en sådan samordning, men även en annan organisatorisk utformning kan hantera en sådan samordning.

En viktig fråga är hur kontaktytan skall vara mot kommunernas beredskapsplanering för krig och svåra påfrestningar. Beredskapsansvaret ligger hos respektive kommunstyrelse och kan ej hänskjutas till någon samarbetsform. Däremot torde kommunstyrelsen kunna dela räddningstjänstorganisationen som verkställare inom sitt ansvarsområde med en annan nämnd som är ansvarig för räddningstjänstfunktionen enligt räddningstjänstlagen. Lösningar av denna typ finns. Förvaltningschefen och förvaltningen som organisation arbetar då åt två ansvariga nämnder, beträffande beredskapsfrågor mot kommunstyrelsen och beträffande räddningstjänstfrågor mot den för detta ändamål ansvariga nämnd. Inte bara inom en kommun bör detta vara en möjlig lösning utan även när flera kommuner samverkar, dock att förvaltningen som organisation då måste arbeta mot respektive medlemskommuns kommunstyrelser beträffande beredskapsfrågorna.

I vissa kommuner har det interna skyddet inom kommunen kopplats till räddningstjänstförvaltningen. I diskussioner om samverkan bör man också ta ställning till om detta område skall vara föremål för samverkan eller om respektive kommun skall ansvara för sitt eget interna skydd.

I vissa kommuner arbetar man med kommundelar och kommundelsnämnder. Dessa hanterar i huvudsak "mjuka" frågor. Tekniska och investeringstunga områden inklusive räddningstjänst brukar inte "fördelas" på kommundelsnämnder. En intressant fråga är om tankemönstret i figur 12 går att utveckla för att tillämpas även på kommundelar. Kan samverkan om räddningstjänst konstrueras så att flera kommuner har gemensam räddningstjänst men att vissa delar av räddningstjänstens ansvar fördelas till kommundelsnämnder i medlemskommunerna? Detta skulle ju vara ett sätt att komma nära medborgarna med vissa säkerhetsfrågor.

Avsikten med ovanstående resonemang och figurer är att ge ingångsvärden för att utveckla samverkan inom räddningstjänstområdet. Det viktiga är att inte bara utgå från redan etablerade lösningar utan också analysera och värdera möjliga ännu icke prövade lösningar. Figur 5 ovan sammanfattar dessa möjligheter när det gäller kommuners hantering av fysisk säkerhetsproblematik. Kommuner kan samverka även inom andra områden. Vid diskussioner om samverkan avseende räddningstjänst kan det vara fruktbart att beakta diskussioner om samverkan på andra områden och undersöka om rationella samverkanslösningar tillsammans med andra kommunala funktioner kan skapas.

Arbetsgång för förändringsarbete

Problemformulering

I en första fas bör man klargöra vilka problem det är man vill åtgärda med samverkan eller att utveckla redan etablerad samverkan. De olika intressenterna, dvs kommunerna, kan ha olika bevekelsegrunder för att vilja samverka. På detta sätt får man en karta över de problem som samlat kan tänkas bli åtgärdade med samverkan eller utveckling av samverkan.

Viljeinriktning

Denna andra arbetsfas bör ägnas åt att formulera vad man vill uppnå med samverkan. Det vanliga är att man vill uppnå reducerade kostnader eller interna optimeringar. Det är viktigt att man också tänker sig effekter i samhället, t ex minskat antal olyckor, lägre skadekostnader, bättre beteende hos människor för att förebygga och hantera olyckor, att kunna svara mot "den enskilda människans" viktigaste behov, god möjlighet till demokratisk hantering etc.

Som underlag för analys och formulering av viljeinriktning kan den principiella "kartan" över mängden av möjliga verksamhetsområden och lösningar av samverkan (figur 12) användas. Det är inte säkert att de under problemformuleringsfasen definierade problemen, t ex för stora kostnader, att utnyttja befälsjourer bättre etc blir huvudproblem när man i resonemanget inför en utvecklad målvision om vad man vill med räddningstjänsten i sin helhet. Huvudproblemet kan bli att förändra verksamhet så att man får större verkan i samhället, dvs blir mer samhällsnyttig.

Lösningsmodell

Den tredje fasen innebär att söka en lämplig samverkansform inom berörd kommungruppning. Även i detta arbete kan den principiella "kartan" över mängden av möjliga verksamhetsområden och lösningar av samverkan (figur 12) fungera som underlag för analys och bedömning. Vilken av de fyra huvudlösningarna (den civilrättsliga med avtal i olika former eller de tre offentlighetsrättsliga i form av kommunalförbund med fullmäktige, kommunalförbund med direktion eller gemensam nämnd) passar bäst?

Fördelar och nackdelar finns med alla dessa former.

Oprövad är formen med gemensam nämnd. Oprövad är också den utvidgade möjligheten till flexibilitet och förankring i medlemskommunerna (genom större frihet att utforma en förbundsordning) som enligt förändringar i kommunallagen nu finns i förbundsformen. Oprövad är också formen med att kommunalförbund med direktion kan ha nämnder under direktionen. Den förväntade fördelen med dessa förändringar är att de offentlighetsrättsliga samverkansformerna skall ge större utrymme för flexibla och praktiska lösningar för kommuner att samverka samt att medlemskommunerna skall få större möjligheter att bestämma hur de vill ha insyn och påverkansmöjlighet.

De nya förändringarna avseende de offentlighetsrättsliga samverkansformerna är bl a avsedda att skapa samma flexibilitet och möjlighet till insyn och påverkan som ett fåtal anger som avtalsformens fördel.

Resultaten från den tidigare relaterade studien av samverkan är delade. Många av de intervjuade menade att förbundsformen med direktion är bra och bättre alternativ än avtal. Det ger enkelhet i politisk och administrativ struktur. Beslutsgången är enkel och överskådlig. Dessa åsikter företrädde i första hand av personer verksamma inom förbund. Även personer utanför förbund hade denna åsikt.

Bland de intervjuade fanns ett fåtal som hade åsikten att avtalsformen bättre tillfredsställer de kommunaldemokratiska kraven på insyn och påverkansmöjlighet. Vissa påtalade risken att ett förbund (direktionsform) skulle kunna bli "en stat i staten" utan god förankring i medlemskommunerna.

Slutsatsen torde vara att det inte går att entydigt bestämma fördelar och nackdelar med de olika samverkansformerna. Hur man värderar dem beror på vilka aspekter det är man framhäver som viktiga; insyns- och påverkansmöjligheter, enkelhet i politisk och administrativ struktur, snabba beslut, lokal självständighet, långsiktighet, mm.

Tre olika "grader" av integrerade lösningar kan åskådliggöras.

1. En "grad" är att en kommungruppering väljer att samverka om ett säkerhetsarbete i sin helhet (ett program för skydd mot olyckor och internt skydd enligt figur 5). Då kan en politisk gruppering (ett kommunalförbunds fullmäktige eller direktion eller en gemensam nämnd) ansvara för detta verksamhetsområde. En verkställande organisation byggs upp kring detta verksamhetsområde. Arbetet innebär sedan att arbeta både förebyggande och operativt inom kommungrupperingens område samt att samordna denna verksamhet mellan förvaltningar inom respektive kommun och mellan kommunerna. Dessutom kan det innebära att hantera medlemskommunernas interna skydd. Den uppbyggda organisationen bör också kunna hantera beredskapsfrågor åt respektive medlemskommuns kommunstyrelse.
2. En annan "grad" är att varje kommun väljer att själv hantera sitt program för skydd mot olyckor. Det man kanske vill samverka om är själva räddningstjänstfunktionen och då kanske den operativa sidan. Då får varje kommun ha en politiskt ansvarig nämnd för arbetet med skydd mot olyckor samt bryta ut någon del av detta och skapa en samverkansform kring, t ex den operativa funktionen. Internt skydd och beredskapsfrågor sköts inom respektive kommun.
3. En tredje "grad" är hittills konventionell lösning av samverkan, dvs mer eller mindre samverkan omkring den traditionella innebörden i kommunal räddningstjänstfunktion utan att koppla detta till ett helhetsprogram för kommunalt skydd mot olyckor eller bygga upp kontaktytor mot internt skydd eller beredskapshanteringen.

Dessa tre diskussionsexempel presenteras som inspirationskällor till att diskutera möjliga lösningar. En mängd möjligheter finns "mellan" dessa exempel.

Transformation från befintlig situation till konkretisering av vald modell för samverkan

Avsikten med denna fas är att analysera hur själva förändringsprocessen bör utföras och hur förhållanden skall omformas för att passa in i den nya lösningen. En särskilt viktig del är att kartlägga konsekvenser för personal och att finna lösningar för individer. Andra aspekter är politisk maktfördelning samt hur materiel, fordon, fastigheter och andra tillgångar skall delas upp. Viktigt att beakta är också hur sådant som en ”moderkommun” automatiskt ansvarat för tidigare. Det gäller sådant som försäkringar, juridisk expertis, personalfrågor, penninghantering, pensionspengar, mm.

Strategi för genomförande

Utifrån det nu framarbetade underlaget bör man utforma en strategi för hur själva förändringsprocessen skall gå till. Det kan gälla hur personal kan arbeta med konkreta förändringsuppgifter, när vissa förändringar skall vara genomförda etc. I denna fas bör även en strategi för uppföljning utarbetas med kontrollstationer framdeles.

Genomförande

Denna fas innebär att förändringen genomföres.

Uppföljning med kontrollstationer

Efter att förändringsprocessen genomförts bör man på grundval av den uppgjorda förändringsstrategin med vissa mellanrum värdera den genomförda förändringen och följa upp verksamheten.

Råd för personalens medverkan

Stor omsorg bör ägnas åt personalens situation i en samverkansprocess och åt konsekvenser för olika individer.

En av nackdelarna med att etablera samverkan är att det påverkar en del anställdas situation på så sätt att de upplever det som negativt. Detta är en vanlig konsekvens vid förändringsprocesser. Det går inte att finna lösningar som i alla avseenden tillfredsställer alla inblandade.

Vi har i erfarenhetsmaterialet funnit att man vid etablering av samverkan i stort synes följa två strategier. Den ena kallade vi ”grundlig föranalys” och den andra kallade vi ”efterhantering”.

Vi förordar att agera i enlighet med strategin för ”grundlig föranalys”. Även om kommuner tidigt fattar beslut om att arbeta för samverkan så behöver inte ikraftträdandet ske snabbt och utan att man har klart för sig hur konsekvenserna blir för olika personer och personalgrupper. Vi menar att det är viktigt att ge personal god bearbetningstid och att i samarbete med personal arbeta fram olika lösningar.

Inom det psykologiska och psykiatriska lärdomsområdet anser man att människor i princip genomlöper fyra faser vid en krissituation (Cullberg, 1988). Först kommer *chockfasen*. Då rasar allt, individen ”tappar fotfästet”. Allt är mer eller mindre kaotiskt. Sedan kommer *reaktionsfasen*. Man börjar förstå vad som hänt eller kommer att hända. Vanligt är att man kämpar emot, att man vill återställa till det gamla. I *bearbetningsfasen* fortsätter man att öka sin förståelse. I *nyordningsfasen* börjar man att se positiva alternativ och möjligheter i den nya situationen.

Vi menar att man kan se personalens situation i dessa fyra faser vid en sådan förändring som etablering av samverkan kan innebära. Det är inte lika för alla anställda. För vissa innebär det ingen konkret förändring alls. För andra kan det innebära att hela yrkets och livets meningsfullhet kan komma i kris. Detta gäller i synnerhet chefspersoner som sannolikt har sin livsmening starkt knuten till sin chefsroll.

Vi menar att man bör lägga upp en förändringsprocess så att den ger utrymme för alla dessa faser. Man bör också bygga upp en strategi och en hanteringsberedskap för att hjälpa individer genom dessa faser. Naturligtvis kommer olika personer att genomlöpa dessa faser på olika sätt och på olika tid. Vi menar att det är viktigt att bygga in så mycket tid i förändringsprocessen att det finns utrymme för samtliga faser.

Att fatta beslut om kommunal samverkan sker på den kommunala demokratiska politiska nivån. Anställda har att anpassa sig till sådana beslut. Vi menar dock att det är viktigt att man ser den kompetens som personalen besitter som en tillgång i förändringsprocessen. Vi menar att personalen tidigt bör informeras och få del av diskussioner och idéer. På så sätt kan individerna lättare hantera sin chockfas och reaktionsfas och lättare komma in i bearbetnings- och nyordningsfaserna. Inom ramen för principiella frågeställningar kan personalgrupper få arbeta med förslag till lösningar i förarbetet. Även sedan formellt beslut blivit fattat om samverkan bör personalgrupper utnyttjas för att arbeta fram lösningar.

Referenser

- Beck, U. (1986). Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (1987). "The Anthropological Shock: Chernobyl and the Contours of the Risk Society". Berkeley Journal of Sociology, Vol 32.
- Beck, U. (1992). Risk Society: Towards a New Modernity. London. Sage.
- Beck, U. (1994). "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization." I Ulrich Beck m fl. : Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge: Polity Press.
- Cullberg, J. (1992). Kris och utveckling. Natur och Kultur, Stockholm.
- Edvardsson, B. (1996). Tjänsteutveckling med inbyggd kvalitet. Högskolan i Karlstad.
- Fredholm, L. (1996). Metodutveckling brandsyn. SRV P21-139/96, Karlstad.
- Räddningsverket. (1997). Mål- och resultatstyrning av kommunal räddningstjänst - en modell. SRV Arbetskopia. Karlstad.
- Paulsson, I. Riberdahl, C. Westerling, P. (1997). Kommunallagen - Kommentarer och praxis. Kommentus. Stockholm.
- Rasmussen, J. (1994). Risk Management, Adaptation and Design for Safety, i Brehmer & Sahlin. Future Risks and Risk Management. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London.
- Rosenberg, T. (1998). Risk and Quality Management for Safety at a Local Level. KTH, Stockholm.
- Räddningsverket. (1989). Handbok för kommunal riskanalys, Karlstad.
- Räddningsverket. (1994). Befolkningsskydd och räddningstjänst 1995/00. Karlstad.
- Räddningsverket & Svenska Kommunförbundet. (1991). Utveckla räddningstjänsten, samverka!. SRV P20-062/91. Karlstad.
- Räddningsverket & Svenska Kommunförbundet. (1997). Mål- och resultatstyrning av den kommunala räddningstjänsten. Utkast 1
- SFS 1985:894. Kommunalförbundsagen (upphörd).
- SFS 1986:1102. Räddningstjänstlagen.
- SFS 1991:900. Kommunallagen.

SOU 1996:137. Betänkande från kommunala förnyelsekommittén.

SOU 1998:59. Räddningstjänsten i Sverige - Rädda och Skydda, Slutbetänkande av Räddningsverksutredningen. Stockholm.

Svedung, I. Rasmussen, J. (1997). Riskhantering i ett systemperspektiv. SRV P21-195/97. Karlstad.

Svenska Kommunförbundet. (1995) Säkerhet och Trygghet. Stockholm.



R 3
1234

MSB Karlstad



2 6152 012 960

ddningsverket, 651 80 Karlstad
00, fax 054-13 56 00. Internet <http://www>

snummer P21-277/99. Fax 054-13 56 05
ISBN 91-88891-99-2

Odce 19642
Kommunal