



Birgitta Johansson-Hidén

Att kommunicera en lag

Kommunikationsforum, handlingsprogram,
och perspektiv i skydds- och säkerhetsarbetet utifrån
"Lag om skydd mot olyckor" åren 2004-2006

Birgitta Johansson-Hidén. *Att kommunicera en lag: Kommunikationsforum, handlingsprogram, och perspektiv i skydds- och säkerhetsarbetet utifrån "Lag om skydd mot olyckor" åren 2004-2006*

Forskningsrapport

Karlstad University Studies 2006:66

ISSN 1403-8099

ISBN 91-7063-097-6

© Författaren

Distribution:

Karlstads universitet

Fakulteten för ekonomi, kommunikation och IT

Centrum för tjänsteforskning

651 88 KARLSTAD

SVERIGE

054-700 10 00 vx

www.kau.se

Tryck: Universitetstryckeriet, Karlstad 2006

Sammanfattning

Under åren 2004 -2006 genomfördes en undersökning omfattande 29 kommuner, vad gällde kommunikationsformerna i handlingsprogramsarbetet, perspektiven på skydds- och säkerhetsarbetet och perspektiven på räddningstjänstens strategiska utveckling, i samband med införandet av den nya lagen, "Lag om skydd mot olyckor", som trädde i kraft den 1 januari 2004 i Sverige.

Målet med lagen är att skydda människors liv och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och i miljö. Kommunen har ett samordnande ansvar och varje kommun i Sverige skulle enligt lagen ha ett handlingsprogram för såväl förebyggande verksamhet som för räddningstjänst, klart den 1 januari 2005.

Hösten 2006 hade 23 kommuner av de utvalda 29, ett av politiker antaget handlingsprogram

Resultatet visar att det har skett ett ökat kommunicerande om skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunen. Kommunikationen "sprider" sig framför allt uppåt i kommunen, genom att förvaltningschefer och kommundirektörer deltar aktivt i handlingsprogramsarbetet. Ambitionen att få till stånd tvärsektoriellt arbete inom kommunen och samverkan mellan olika organisationer i skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunen finns. Politikerengagemang är lättast att få till stånd inom små kommuner och i kommuner som integrerar sitt handlingsprogramsarbete i andra större projektverksamheter.

Inom 17 kommuner kunde perspektivet inom skydds- och säkerhetsarbetet grovt kategoriseras som ett brett perspektiv som omfattade "från vardagsolyckor till extraordinära händelser". Inom 12 kommuner, enskilda eller i förbund, var perspektivet snävare inriktat på olyckor som kunde föranleda räddningsinsats.

Generellt har räddningstjänsten, främst räddningschefer och brandingenjörer, en central roll i skydds- och säkerhetsarbetet. Räddningstjänstens utbildnings- och informationsverksamheten har ökat mycket i alla kommuner och förbund under åren 2004-2006.

De kommunala förvaltningarnas personal, är generellt sett, ännu inte involverade i arbetet utifrån lagen och allmänheten är inte fullt ut informerad om den.

Studiens teoretiska perspektiv utgörs av nyinstitutionell organisationsteori och metodologiskt av samtals- och diskursanalys.

Abstract

Between 2004 and 2006, a study involving 29 Swedish municipalities was conducted, focusing on forms of communication in the work of developing an action program, perspectives on safety and security work, and perspectives on the strategic development of the National Rescue Services Agency in connection with the implementation of the “The Civil Protection Act against Accidents”, effective of January 1, 2004.

The goal of the new act is to protect human life and health from accidents, and to minimize damage to property and environment. The co-ordinating responsibility lies on the municipal level, and each Swedish municipality was required by the new law to prepare a program of action for preventive work as well as for rescue service, no later than January 1, 2005.

In the fall of 2006, 23 out of the 29 selected municipalities had an action program approved by the authorities. Findings show that there is increased communication regarding safety and security issues in the municipalities. Communication regarding these issues is propagating mainly upwards in the municipalities through the active involvement of administration managers and local authority directors in the action program development. There is an ambition to establish cross-sectorial work within the municipality, and collaboration between different organizations, regarding safety and security issues. Active involvement from local politicians is more easily established in small municipalities, and in municipalities where the action program development is integrated in larger, more comprehensive projects.

In 17 municipalities, the perspective on safety and security work can roughly be characterized as broad, encompassing everything from “everyday accidents to extraordinary events”. Contrastingly, in the remaining 12 municipalities (separate or as local federations), the perspective on these issues was more narrow and focusing on accidents that would warrant rescue operations.

On the whole, the rescue services, mainly the rescue service managers and fire engineers, had a central role in the safety and security work. Information and education from the rescue services have increased significantly in all the municipalities and local federations between 2004 and 2006. The employees of the local administrations are however not yet directly involved in the work based on the “The Civil Protection Act against Accidents”, and the general public is not fully informed at this stage.

The study was theoretically informed by neo-institutional organization theory, and methodologically based on methods of talk and discourse analysis.

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1. Urval	9
1.2. Rapportens disposition	11
1.3. Bakgrund	12
1.3.1. Reformerad räddningstjänstlagstiftning.....	12
1.4. Teoretisk bakgrund	15
1.4.1. Organisationsteoretisk anknytning.....	15
1.4.2. Idéer och idéspridning.....	18
1.4.3. Idémottagande och översättning.....	18
2. Diskurser om det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet inför ”Lag om skydd mot olyckor”	20
2.1. Varför studera diskurser? Vad är en diskurs?	20
2.2. Institutionell gruppdiskussion	24
2.3. Metod	24
2.3.1. Urval.....	24
2.3.2. Organisationernas grupper.....	25
2.3.3. Datainsamling och bearbetning.....	25
2.3.4. Gruppdiskussionsanalyismetoder.....	25
2.4. Resultat	28
2.4.1. Diskursöversikt.....	29
2.5. Diskussion	31
2.5.1. Samtalsanalys som metod.....	31
2.5.2. Tydliga men delvis överlappande diskurser.....	31
2.5.3. Översättningsprocessen.....	32
3. Kommunikationen vid kommuners handlingsprogramsarbete år 2004-2006	35
3.1 Kommunikationens inorganisering	35
3.1.1. Etablerandet av en kommunikativ infrastruktur.....	36
3.2 Metod	39
3.2.1. Svagheter och styrkor i data.....	39
3.3. Resultat	40
3.3.1. Huvudsakliga kommunikationsformer där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras.....	40
3.4. Resultatsammanställning	60
3.5. Diskussion	60
3.5.1. Etableras en kommunikativ infrastruktur för skydds- och säkerhetsfrågorna?.....	60
3.5.2. Översättningsprocessens aktörer.....	63
3.5.3. Politikernas medverkan.....	65
4. Perspektiv på utvecklingen av skydds- och säkerhetsfrågorna	66
4.1. Vad är ett perspektiv? Teoretiska och definierande resonemang	66
4.1.1. Utveckling av perspektiv.....	67

4.1.2. Språkets och situationens betydelse.....	68
4.1.3. Yrkeskunskapens och yrkespraktikens betydelse.....	68
4.2. Metod	70
4.2.1. Urval.....	70
4.2.2. Datainsamling och databearbetning.....	71
4.2.3. Forskningens validitet och reliabilitet, en diskussion.....	72
4.3. Resultat	75
4.3.1. Resultatsammanställning.....	75
4.3.2. Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunernas skydds- och säkerhetsarbetet förekommer?.....	76
4.3.3. Vilka olyckor prioriterar man och hur går man tillväga för att förhindra olyckorna?.....	79
4.4. Resultatredovisning i tanke- och känslöstrukturer	80
5. Perspektiv på räddningstjänstens roll i skydds- och säkerhetsarbetet och på räddningstjänsternas strategiska utveckling	102
5.1. Resultatsammanställning	102
5.2. Resultatredovisning i tanke- och känslöstrukturer	103
5.3. Avslutande diskussion	112
5.3.1. Kommunikationens egenskaper och betydelse.....	112
5.3.2. Aktörerna och inorganiseringen.....	113
5.3.3. Idéerna som sprids och statens och kommunernas styrning.....	114
5.3.4. Diskursernas utveckling.....	117
6. Referenser	120
7. Bilaga: Frågor ställda angående kommunikationsformer	124

Förord

Statens Räddningsverk har initierat och finansierat den föreliggande forskningen.

Ett varmt tack riktas till Räddningsverkets kontaktpersoner Karoline Sjölander, Jenny Selrot och Sven-Erik Frödin. För värdefulla diskussioner och ett gott stöd i arbetet i projektet tackas även alla referensgruppens ledamöter.

Ett stort tack riktas också till de i studien deltagande kommunernas politiker och räddningstjänstspersonal!

För effektiv hjälp med redigering och format står jag i tacksamhetsskuld till administratör Inger Jonsson, Karlstads universitet. För god hjälp mer transkriptionerna vill jag tacka Yvonne Friman. Ett stort tack riktas även till Jan Jansson och Karlstads universitets tryckeripersonal.

Som medarbetare i forskningen har under de två senaste åren, doktorand Malin Thysell funnits. Ett stort tack till dig Malin för sällskap på konferens- och datainsamlingsresorna, för ditt arbete som inspelningstekniker och generellt för att ha varit en god intellektuell diskussionspartner. Ta nu väl hand om er alldeles nyfödde pojke, Tor!

November 2006

Birgitta

1. Inledning

Föreliggande rapport utgör slutrapporteringen av projektet *"Kommunikation och dialog i den kommunala räddningstjänstens verksamhetsutveckling, utifrån "Lag om skydd mot olyckor", 2004-2006*. Hela projektets syfte var enligt forskningsansökan år 2003; "att genom forskning följa och stödja kommunikation och dialog vid verksamhetsutvecklingen av den kommunala räddningstjänsten". Men syftet kom att vidgas. Vidgången av syftet innebar att forskningen inte bara avser kommunikation och dialog vid verksamhetsutvecklingen av den kommunala räddningstjänsten, utan kommunikation och dialog som berör skydds- och säkerhetsfrågorna relaterade till räddningstjänstverksamheten i kommunen som helhet.

Studierna genomfördes alltså under åren 2004-2006. Sammanfattat föranleddes studierna av Räddningsverkets behov av att närmare kartlägga förutsättningarna för den strategiska utvecklingen, inom kommunerna och räddningstjänsten, utifrån kraven i en kommande ny lag. En yttersta och mycket angelägen avsikt var att ge underlag för en fördjupad diskussion om förutsättningarna, inom kommunerna och räddningstjänsterna själva.

Den forskning som slutrapporten avser att redovisa är en direkt fortsättning på en av delstudierna inom projektet; Värdegrund och etik i räddningstjänstens strategiska planering 2002, och det projektets utökning under 2003. I delstudie 3, studerades 12 personal- och politikergruppers diskussion om räddningstjänstens utveckling.

Verksamhetsutvecklingen diskuterades utifrån de bakomliggande resonemangen i betänkandet om "Lag om skydd mot olyckor". Grupper på fyra hierarkiska nivåer deltog: politisk ledning, räddningstjänstens ledning (brandingenjörer), chefer för arbetsstyrkor (brandmästare) samt arbetslaget (brandmän). I diskussionerna identifierades gruppernas perspektiv dels på kommunens, dels på räddningstjänstens mål. Begreppet säkerhet, prioriteringar och konfliktytor vad gällde räddningstjänstens utveckling diskuterades. Interaktion i diskussionen studerades också (Johansson-Hidén, Friman & Sandlund, 2003).

Resultatet av studierna år 2002 visade att samtliga personal- och politikergrupper påpekade behovet av ett omfattande utvecklingsarbete och en högre grad av samordning inom kommunen. Samordningen behövde förbättras dels mellan de hierarkiska nivåerna inom räddningstjänstens organisation, dels mellan de olika kommunala förvaltningarna.

Resultaten visade även skillnader i olika gruppers perspektiv på räddningstjänstens utveckling. Konsekvenserna av att ha olika perspektiv på räddningstjänstens utveckling diskuterades i slutredovisningen av arbetet i ordalag som; att inte vara överens om målet för den strategiska utvecklingen medförde påtagliga känslomässiga läsningar i relationerna och samarbetet. Dessa läsningar kommer att behöva lösas upp genom kommunikation och samförstånd, annars riskerar verksamheten att brista i effektivitet.

Föreliggande forskning skall bidra till;

- a) Utveckling av den vetenskapliga kunskapen om kommunikation i grupp och organisation.
- b) Kommunernas egen skydds- och säkerhetsutveckling genom att forskningsresultaten utgör ett stöd i de fortsatta diskussionerna.
- c) Räddningsverkets möjligheter till att känna till och stödja processer i samband med utarbetandet av kommunala handlingsprogram och andra delar av kommunernas skydds- och säkerhetsarbete.

Forskningsfrågeställningarna som består av en huvudfrågeställning och dess delområden med delfrågeställningar, är riktade mot empirin och lyder som följer:

Huvudfrågeställning är: *Sker ett handlingsprogramsarbete i kommunen utifrån "Lag om skydd mot olyckor" och hur sker i så fall handlingsprogramsarbetet i kommunen?*

Delområden med ett antal exempel på delfrågeställningar är:

I. Kommunikations- (arbets-) formerna för skydds- och säkerhetsarbetet i kommunerna.
Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna, där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras, inom handlingsprogramsarbetet?
Hur ser de ut?
Vem, vilka deltar?

Vad är deras uppgifter?

II. Perspektiv på utvecklingen av de kommunala skydds- och säkerhetsfrågorna

Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunens skydds- och säkerhetsarbete förekommer?

Vilka olyckor prioriterar man och hur går man tillväga för att förhindra olyckorna?

III. Perspektiv på räddningstjänstens roll och strategiska utveckling.

Vilka perspektiv på räddningstjänstens roll och strategiska utveckling finns i de identifierade diskussionerna?

VI. Kommunikationens egenskaper

Vilken roll spelar interaktionen för de perspektiv på den strategiska utvecklingen som förekommer i diskussionen?

Vem, vilka företräder vilket, vilka perspektiv?

1.1. Urval av kommuner och räddningstjänstförbund

Ett urval av 24 kommuner med räddningstjänster gjordes fram till den 1 april-04. Bland de 24 kommunerna fanns 3 räddningstjänstförbund och 2 räddningstjänster där två kommuner ingick i ett samarbete under en gemensam politisk nämnd. Dessutom fanns 4 kommuners räddningstjänster, som enligt civilrättsligt avtal sorterade under en annan kommuns räddningstjänst.

Under år 2005 och 2006 ingick en av kommunerna in i en förbunds bildning, vars fyra övriga medlemskommuner kom med i forskningen, plus att ytterligare en kommun anslöt sig till ett mellanstort räddningstjänstförbund. Därmed blev det totala urvalet 29 kommuner.

Kriterierna för urvalet var dels en strataindelning i; stor, mellanstor och liten kommun respektive stort, mellanstort och litet förbund (med utgångspunkt i storleken hos den största ingående kommunen), dels en önskad geografisk spridning över hela Sverige.

Urvalet genomfördes i olika steg. De tre kommuner som ingått i en tidigare studie (Johansson, Friman & Sandlund, 2003) tillfrågades om att ingå även i detta projekt och samtliga svarade ja. Urvalet vidgades sedan genom tillfällighetsurval till 9 kommuner tillsammans med Räddningsverkets personal. Kriteriet var kommuner i "framkant", dvs kommuner med erfarenhet av offensiv verksamhetsutveckling. Frågor ställdes till organisationerna om intresse av att delta och flera tackade nej. De återstående 15

kommunerna drogs sedan slumpmässigt ut med hjälp av slumpstalstabell från kommunförbundets, då strataindelade, lista över alla Sveriges kommuner. Ytterligare ett utökad urval av en kommun anbefalldes av referensgruppen den 6 december 2004 i syfte att nå en bättre geografisk spridning. Detta urval gjordes men man lyckades inte motivera kommunerna att delta. Frågor har ställts till flera kommuner i de nordligaste delarna av Sverige, men alla har tackat nej till medverkan på grund av tidsbrist.

De ingående räddningstjänsterna, respektive förbunden redovisas nedan.

Varje kommun/förbund har försetts med ett ordningsnummer, I, II, III och en bokstav, A, B, C osv, som betecknar kommunen eller förbundet som organisation.

Strata:

Stor kommun eller stort förbund, med över 100.000 innevånare

- A. I. Stor kommun, ingår sedan 2005 i ett räddningstjänstförbund.
- B. II. Stor kommun
- C. III. Stor kommun med 1 kommun i avtal
- D. IV. Stort räddningstjänstförbund

Mellanstor kommun eller mellanstort förbund med mellan 20.000 – 99.999 innevånare

- E. I . Mellanstor kommun med 1 kommun i avtal
- F. II. Mellanstort räddningstjänstförbund
- G. III. Mellanstor kommun plus 2 kommuner i avtal
- H. IV. Mellanstort räddningstjänstförbund

Liten kommun eller litet förbund med mellan 3.000 - 19.999 innevånare

- I. I. Liten kommun
- J. II. Liten kommun
- K. III. Liten kommun
- L. IV. Två små kommuner i räddningstjänstsamarbete under en gemensam nämnd

1.2. Rapportens disposition

Innehållet i slutrapporten är organiserat med utgångspunkt i projektets forskningsfrågeställningar och de delstudier som har genomförts. I inledningen beskrivs forskningens bakgrund i den reformerade räddningstjänstlagstiftningen och forskningens organisationsteoretiska anknytning.

Därefter redovisas en inledande studie som genomfördes i början av år 2004. Studien var en sekundärbearbetning av studien ”Personal- och politikergruppers perspektiv på räddningstjänstens strategiska utveckling” (Johansson-Hidén, Friman & Sandlund, 2003). Resultatet av denna sekundärbearbetning redovisas i slutrapportens kapitel 2 och har till syfte att utgöra ett jämförelsematerial till senare framkomna resultat.

Vidare följer framställningen forskningsfrågeställningar i hela projektet. Dessa är riktade emot empirin och består av huvud- och delfrågeställningar. Huvudfrågeställningar är: *Sker ett handlingsprogramarbete i kommunen utifrån ”Lag om skydd mot olyckor?” Hur sker i så fall handlingsprogramarbetet i kommunen?* Dessa frågeställningar behandlas i kapitel 3 och innebär att organiseringen av kommunikationen vid handlingsprogramarbetets beskrivs.

Nästa frågeställning fokuserade: *Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunens skydds- och säkerhetsarbete förekommer? Vilka olyckor prioriterar man och hur går man tillväga för att förhindra olyckorna?* Resultatet redovisas i kapitel 4 och innebär bl a att de kvalitativt olika perspektiv som förekommer i diskussionerna beskrivs.

Som en konsekvens av perspektiven följer synen på räddningstjänstens roll nu och framåt i tiden, vilket behandlas i kapitel 5. Sist i kapitel 5 diskuteras kommunikationens egenskaper kort, och följs av en avslutande diskussion.

1.3. Bakgrund

1.3.1. Reformerad räddningstjänstlagstiftning

Den statliga utredningen (SOU 2002:10) hade till uppgift att modernisera Räddningstjänstlagen (1986:1102) och minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten. Uppdraget innebar även att precisera skyldigheterna för stat, kommun och enskilda inom räddningstjänstområdet och tydliggöra förhållandet mellan räddningstjänstlagstiftningens bestämmelser och annan lagstiftning som reglerar olycks- och skadeförebyggande verksamhet. Under våren 2003 formulerades lagförslaget i en proposition till riksdagen. Lagförslaget gick på remiss till lagrådet. Under hösten 2003 fattades beslut i riksdagen och lagen, som heter "Lag om skydd mot olyckor" (LSO) (2003:778) trädde i kraft 1 januari 2004. Målet är att skydda människors liv och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och i miljö. Lagen ersätter den tidigare lagstiftningen.

Genom att lagstifta om nationella mål för kommunal räddningsverksamhet ges kommunerna i enlighet med principen om kommunalt självstyre ökade möjligheter till en lokal anpassning av organisationen och dimensionering av räddningstjänstverksamheten. Tidigare detaljreglering ansågs minska förutsättningarna för flexibilitet i verksamheten och låste möjligheterna till önskvärda förändringar med hänsyn till utvecklingen i samhället.

I förslaget till lagen formulerades de övergripande nationella målen enligt följande (PM, Räddningsverket, 2003). De nationella målen avsåg såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänstverksamhet:

- 1 kap 1§ Den verksamhet som skall bedrivas enligt denna lag syftar till att det *i hela landet upprätthålls ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor för människors liv och hälsa och för egendom och miljö.*
- 1 kap 3§ Det andra övergripande målet uttrycks med att *räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.*

Statens styrning utövas sålunda indirekt genom att de nationella målen bryts ner i (A) kommunala verksamhetsmål, som formuleras i handlingsprogram för både det förebyggande arbetet och räddningstjänstverksamheten. De nuvarande räddningstjänstplanerna försvinner.

Huvuddragen i förslaget till ”Lag om skydd mot olyckor” behandlar ”de tre skedena”, 1. Förebyggande åtgärder, 2. Räddningstjänst och 3. Efterföljande åtgärder, samt ansvarsförhållandena för den enskilde, för kommunen och för staten.

Det olycksförebyggande arbetet betonas. För att skydda människors liv, hälsa, egendom och miljö ska kommunen förebygga bränder, skador till följd av bränder och verka för skydd mot även andra olyckor än bränder. Detta ska göras utan att ansvaret tas över från någon annan. Lagen vill stimulera till (B) ett tvärsektoriellt säkerhetsarbete, där kommunen tar initiativet till att samordna det totala arbetet med skydd mot olyckor baserat på (C) aktuella lokala riskanalyser. Det kommunala ansvaret för räddningsinsatser, sotning och brandskyddskontroll ligger kvar. Olyckor där räddningstjänsten gjort en räddningsinsats skall undersökas. Undersökningen ska utreda orsaken till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts.

Den enskildes ansvar framhålls. Både en fysisk och juridisk person är primärt ansvarig för att skydda sitt liv, sin egendom och miljön och för att inte orsaka skador. Det är den enskildes skyldighet att vidta och bekosta åtgärder för att leva upp till dessa villkor. Särskilda krav ställs på ägare till byggnader vad gäller att hålla utrustning för brandskydd, utrymning vid brand och att i vissa fall dokumentera sitt brandskydd. Kommunens ansvar blir även att upprätthålla en tillsynsfunktion, medan den enskilde får ”bevisbördan” för att brandskydd är skäligt och tillfredsställande ordnat.

Enligt principen om kommunalt självstyre ankommer det, som tidigare nämnts, på varje kommun att själva välja organisation och medel för att nå upp till den nivå för skyddet och säkerheten som står i överensstämmelse med målsättningen i lagstiftningen. Inför verksamhetsplaneringen inom kommunen, menade man i utredningen (SOU 2002:10)

inför den nya lagen, att riskbedömning utgör en nödvändig grund för planering såväl av en olycks- och skadeförebyggande verksamhet som av räddningstjänsten.

(D) Prioriteringar måste förmodligen göras och säkerhets- och prestationsmål formuleras. Kommunen ska främja tryggheten och säkerheten för dem som vistas i kommunen.

Länsstyrelsen har sedan i sin tillsyn över kommunernas verksamhet att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella mål och de verksamhetsmål som framgår i LSO och som satts upp i handlingsprogrammen. Kommunernas handlingsprogram skall utgöra ett av de underlag som tillsynen baseras på.

Varje kommun i Sverige skulle enligt lagen ha ett handlingsprogram för såväl förebyggande verksamhet som för räddningstjänst, klart den 1 januari 2005.

1.3.1.1. Utveckling av kommunala handlingsprogram

Denna studie fokuserar främst på den del av ett handlingsprogram som behandlar förebyggande verksamhet. De två paragraferna i lagen (LSO) som beskriver att handlingsprogram skall upprättas lyder som följer:

3 kap 3§ En kommun skall ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

3 kap 8§ En kommun skall ha ett handlingsprogram för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Förmågan skall redovisa såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer. I ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen.

Regeringen får, om det finns synnerliga skäl, på framställning av den myndighet som regeringen bestämmer besluta om ändring av ett handlingsprogram för räddningstjänst.

LSO anger att handlingsprogrammet som ett minimum skall omfatta sådana olyckor som kan föranleda räddningsinsats, men det finns inget hinder för att handlingsprogrammet omfattar hela olyckspanoramat.

Många kommuner har bildat kommunalförbund för att samverka inom räddningstjänstområdet, alltså för uppgifter som en kommun skall svara för enligt LSO. För varje kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning. Förbundsordningen skall fastställas av de ingående kommunernas fullmäktige och reglerar bl a förbundets ändamål. Genom förbundsordningens ändamålsbeskrivning överlåter medlemskommunerna vissa uppgifter till förbundet.

Som tidigare nämnts skall kommunala handlingsprogram enligt LSO 3 kap. 3§ och 8§ för ett kommunalförbund antas av den beslutande församlingen. Innehållet i handlingsprogrammen för ett förbund påverkas i stor utsträckning av vilka uppgifter som medlemskommunerna har överlåtit till förbundet. Kommunalförbund har bara befogenhet att fastställa handlingsprogram för de uppgifter och skyldigheter som medlemskommunerna överlåtit till förbundet.

1.4. Teoretisk bakgrund

1.4.1. Organisationsteoretisk anknytning

Organisationsteoretiskt kan forskningen knytas till skolbildningen nyinstitutionalismen. Skolbildningen kommer ursprungligen från USA och består av ett antal disparata perspektiv (Johansson, 2002; Skälén, 2002). Under 1970- till 1980-talen kom svenska forskare att intressera sig för skolbildningens begrepp och synsätt och i huvudsak relaterar denna forsknings teorianknytning till den sociologi- och företagsekonomiinspirerade svenska forskningen som fokuserar idéspridning och effekterna av idéspridningen i svenska organisationer (Johansson, 2002). De svenska forskarna, främst företagsekonomerna Brunsson (1985) och Sahlin-Andersson (1989) utvecklade den svenska inriktningen genom att de gjorde utförliga fallstudier på organisationsnivå. Den svenska forskningen har främst genomförts i offentlig sektor och inneburit att man

studerat hur idéer sprids i ett större sammanhang, tas emot, förstås av den enskilda organisationens berörda och eventuellt omsätts i praktiken.

De idéer det handlar om är olika idéer om hur organisationen kan eller skall fungera. Organisationsidéer som beställar-utförar-modellen, basenhetsutveckling med resultatansvar, New Public Management (Skålen, 2002), kvalitetsutvecklingsmodeller som t ex Total Quality Management, TQM (Quist, 2003). Det kan även röra sig om reformer och lagstiftade förändringar.

”Sammanfattningsvis kan därför denna forskningsinriktning sägas kännetecknas av ett organisationsteoretiskt intresse för både det lokala och det translokala, både likformning och variation, och både stabilitet och förändring, allt detta betraktat från ett aktörs- och processinriktat perspektiv” (Johansson, 2002 s 131).

Den svenska och den amerikanska inriktningen har samma syn på institutioner som sociala konstruktioner, dvs något som vi själva har skapat och kontinuerligt återskapar i interaktion med varandra. Scott (1995), en av de amerikanska nyinstitutionalisterna, menar att institutioner kan beskrivas utifrån tre huvudaspekter; kognitiv, regulativ och normativ aspekt. Utvecklingen inom Sverige har dock gått emot ett kognitivt perspektiv och mer och mer lämnat bl a normbegreppet.

Nittioalets svenska nyinstitutionalister beskriver sålunda (Blomquist, 1996; Fernler, 1996; Forsell, 1992) en syn på institution som är mer kognitivt inriktad. Att se på institution ur ett kognitivt perspektiv innebär att tolknings- och handlingsmönster inom organisationen är kognitivt, dvs tankemässigt baserade. När en företeelse är starkt institutionaliserad tas den för given, så att de människor som finns inom institutionen inte kan tänka sig att tänka och handla på ett annat sätt än på det ”för-givet-tagna”.

Tolkande och handling är beroende av ”för-givet-tagna” tanke- och handlingsmönster och detta förminskar aktörsperspektivet och friheten hos aktören. Aktörsperspektivet har dock utvecklats utmed den senare forskningen. I detaljerade fallstudier har man funnit att institutioner inte är helt entydiga utan är sammansatta av en uppsättning av olika ”för-

givet-taganden” om institutionen. Både institution och idéer måste tolkas och översättas till ett konkret sammanhang. Organisatoriska aktörer kan därför relatera till olika institutionella logiker och så att säga välja vilka man skall anpassa sig efter och hur anpassningen rent praktiskt ska se ut (Johansson, 2002).

”Valet styrs här av ett slags ”lämplighetslogik”, där aktören inte väljer helt ”fritt”; dennes syn på vad som är ett lämpligt val är i sin tur styrt av hans/hennes inplacering i ett institutionellt sammanhang” (Johansson, 2002 s 134).

Skälén (2002) gör en konkluderande definition av institutionsbegreppet där institutioner kännetecknas av;

.....”föregivettagna och organisationsövergripande kulturella regler för gemensam och individuell handling respektive tänkande. Institutionalisering definieras som processen för institutioners uppkomst, reproduktion och stabilisering” (Skälén, 2002 s 22).

Den senare delen av definitionen markerar det mest centrala och för föreliggande forskning det mest intressanta hos den svenska nyinstitutionalismen, vilket är att studera *hur* idéspredning sker och *hur* institutioner uppstår.

Inledningsvis forskade de svenska nyinstitutionalisterna om beslutsfattande och handling. Forskningen har idag på 2000-talet till övervägande delen det gemensamma intresset att studera organisationers lokala mottagande av translokala idéer. Olika aspekter av institutionalisering, som reformers initiering, legitimitet, resultat och måluppfyllelse har då kommit att belysas. Men också själva ”idévärlden”, hur uppstår den? Idéproduktionen, hur ser den ut? Vilka slags idéer rör det sig om? Hur förpackas idéerna? Var sprids de? Vilka organisationer tar emot dem? Vad krävs för att dessa idéer ska tas emot och utvecklas lokalt?

1.4.2. Idéer och idéspridning

Idéerna produceras på olika sätt och förses med olika förpackning. Man talar om att idéer skapas, förpackas och sänds ut på resa (Johansson, 2002). Johansson (2002) sammanfattar att nyinstitutionalisterna skiljer på tre typer institutionella regler i relation till olika typer av idéer som sprids:

*Direktiv, som explicita regler som har en tydlig upphovsman, är tvingande och förknippade med någon slags sanktion. *Här hör alla typer av lagstiftning.*

*Normer, som ofta är implicita och saknar en synbar upphovsman. Normen iscensätts snarare genom inre än ett yttre tvång.

*Standarder, som ofta liknar direktiv genom att de har en synlig upphovsman men även liknar normer i att de inte är förknippade med sanktioner. Det ligger så att säga i mottagarens intresse att anamma dem.

En lag som denna forskning utgår ifrån ses inom den nyinstitutionella forskningen som en samling direktiv.

1.4.3. Idémottagande och översättning

Den nyinstitutionella forskningen om idéspridning ställer sig kritisk mot delar av tidigare diffusionsforskning som menar att idéer breder ut sig mer eller mindre automatiskt och att idéerna förblir desamma och oförändrade. Man hävdar att idéer inte sprider sig av sig själva (Latour, 1986). Latour (1986) var först att lansera översättningsbegreppet.

Översättningsbegreppet är idag centralt för de svenska nyinstitutionalisterna och idén bakom begreppet beskrivs av Fernler (1996).

”Enligt översättningsmodellen är spridning av en idé, en vara eller en generell struktur, hela tiden beroende av att enskilda aktörer är villiga att ta upp den och föra den vidare. I den handlingen har varje aktör full frihet att behandla det som sprids på alla tänkbara sätt. Man kan utveckla strukturen, mjuka upp den, modifiera den, förenkla den eller ignorera den. Spridning är därför inte fråga om någon ren imitation. Den involverar också ett mått av innovation. Utifrån överföringsmodellen är det självklart att en struktur förändras när den förs vidare i tid och rum (Fernler, 1996 s 144).

Skålén (2002) och Quist (2003) har båda fördjupat förståelsen av översättningsprocessen genom att göra sina forskningsmässiga bidrag. Skålén (2002 s 229) konstaterar också att ”Det krävs istället att aktörer aktivt tillför idéer energi för att de ska kunna spridas i tid och rum”. För att beskriva aktörers tillförande av energi används översättningsbegreppet.

2. Diskurser om det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet inför ”Lag om skydd mot olyckor”.

Inledningsvis, i början av år 2004, gjordes en sekundärbearbetning av studien ”Personal- och politikergruppers perspektiv på räddningstjänstens strategiska utveckling” (Johansson-Hidén, Friman & Sandlund, 2003) i syfte att utgöra ett jämförelsematerial för senare framkomna resultat. Studien genomfördes 2002-2003 och var en empirisk och deskriptiv kartläggning av olika personal- och politikergruppers diskussion om räddningstjänstens strategiska planering och prioriteringar vid planering av säkerheten mot olyckor i kommunerna i ett 5 till 10 års perspektiv. Forskningen syftade till att med hjälp av samtalsanalyser fånga personal- och politikergruppers syn på den strategiska utvecklingen och försöka att beskriva de diskurser om den skydds- och säkerhetsstrategiska utvecklingen som fanns inom kommunen och räddningstjänsten utifrån nuläget och resonemangen bakom den nya lagen utifrån propositionen ”Lag om skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsats” (SOU 2002:10).

Forskningsfrågeställningarna inför sekundärbearbetningen var:

Vilka diskurser om kommunens skydds- och säkerhetsarbete i relation till lagen och dess införande finns i gruppdiskussionerna? Vilka diskurser finns om räddningstjänstens roll i kommunens skydds- och säkerhetsarbete utifrån den kommande lagen? Vilka grupper företräder vilka diskurser?

2.1. Varför studera diskurser? Vad är en diskurs?

Studiens forskningsmässiga bidrag till att försöka att följa översättningsprocessen är att studera kommunikationen och identifiera olika diskurser som en central del inom överföringsprocessen. Diskursbegreppet är härlett ur det latinska ordet ”discursus” som betyder ”utvikning, utlöpare”. Begreppet innebär att ett ämne eller ett fenomenens egenskaper steg för steg ventileras i tal eller skrift. En diskursiv framställning uttrycker en tankegång genom en kedja av utsagor. Dessa tankegångar utgör den kunskap och det värderingsinnehåll som blir hållet för sant. Kunskapen och ”sanningen” nås alltså genom resonemang i olika led och slutledningar av dessa. Man talar t ex om politisk, religiös och vetenskaplig diskurs. Diskursen innesluter och utesluter olika kunskap och olika syn på fenomenet (Johansson-Hidén, 1994).

Diskursbegreppet inbegriper antagandet att språket är strukturerat i olika mönster som reglerar våra utsagor när vi agerar i olika sociala sammanhang. Diskursen består alltså av bestämda sätt att tala och förstå världen. Dessa bestämda sätt att tala och förstå sätter gränser för vårt sätt att tänka och handla i förhållande till världen (Fairclough, 1992; Foucault, 1993; Mc Houl & Grace, 1995; Potter & Wetherell, 1987; Winther Jørgensen & Philips, 2000).

Studiet av diskurser har sin bakgrund i postmoderna teorier om kommunikation, organisation och samhälle. De bakomliggande synsätten för studiet av diskurser brukar kopplas samman med socialkonstruktionismen. Forskningsansatsen socialkonstruktionismen är inte enhetlig (Sohlberg, 2001) men kan ändå sägas ha några gemensamma nämnare som kan urskiljas (Jansson, 2004; Winther Jørgensen & Philips, 2000). Dessa gemensamma nämnare utgör premisser för studiet av diskurser. Den första premissen är att vi till stor del får vår förståelse av verkligheten genom språket. ”Med hjälp av språket skapar vi representationer av verkligheten, som aldrig bara är speglingar av den redan existerande verkligheten – representationerna bidrar till att skapa den” (Winther Jørgensen & Philips, 2000 s 15). Den andra premissen innebär att den kulturella och historiska kontexten alltid påverkar vår syn på världen, världen som alltså skapas socialt och diskursivt. Den tredje och fjärde premissen handlar dels om att det finns ett samband mellan kunskap och sociala processer och dels om sambandet mellan kunskap och social handling. Kunskap växer fram genom social interaktion och den kunskap man skapar socialt påverkar sedan aktörerna i det sociala samspelet och deras handlingar (Carlgren, 1999; Gemzöe, 2002; Jansson, 2004; Johansson-Hidén, 1994, 1998; Winther Jørgensen & Philips, 2000).

Analys av diskurser förekommer inom olika teoretiska fält vilket bidrar till olika definitioner av begreppet. Inom samtalsanalysområdet, dit denna forskning hör, har man inom lingvistikens gått från att inledningsvis definiera diskurs som allt språkligt utöver meningen eller satsen, till att definiera diskursanalys som analys av språket då det används (Sandlund, 2004; Brown & Yule, 1983). Tidiga lingvistiska och samtidigt strukturalistiska analyser inom Discourse Analysis-traditionen (DA) innebar mestadels grammatikinriktade

språkanalyser med inslag av talaktsanalyser (Levinson, 1983; Stubbs, 1983). Inom samtalsanalysforskningen i allmänhet används sällan begreppet diskurs. Samtalsanalysforskningen baseras oftast på talad kommunikation. Diskursanalyser baseras ofta på både tal och text. Den språkburna interaktionen utgör samtalsanalysens fokus och utgångspunkten för sökandet efter diskurser i denna studie.

Viktiga forskningsfrågor inom diskursområdet behandlas inom sociologi, filosofi och psykologi där diskursers relation till samhällsideologi och makt respektive den enskilde personens frihet inom diskursen behandlats. Den ”kritiska” diskursanalysen utgör en bred inriktning där olika forskares arbeten om diskurser i samhället bildar olika understråk. Inriktningen innehåller bl a fransk strukturalistisk diskursanalys, kritisk lingvistik, socialsemiotik, sociokognitivanalys, diskurshistorisk metod och läsanalys.

Michel Foucault omtalas ofta som ”diskursanalysens fader” (Jansson, 2004). Hans definition av diskurs är vid och hans definition anpassas till analys av olika typer av samhällelig kommunikation. Foucault behandlar diskursbegreppet ibland som en samling ställningstaganden inom en domän, ibland som en individualiserad grupp av ställningstaganden och ibland för en reglerad praktik där vissa ställningstaganden är rådande, alltid inom en maktteoretisk ram. Synsättet om makt som förtryckande byts hos Foucault ut mot en uppfattning om makten som något positivt (Winther Jörgensen & Philips, 2000). Makten är det som konstituerar diskurser och kunskap, och är därmed att förstå som betingelser för det socialas positiva möjligheter. Hans arbete syftar, starkt förenklat, till att kartlägga de regler för vad som kunde tänkas och sägas, och vad som var helt otänkbart vid en historiskt given tidpunkt (Foucault, 1993). Hans arbete fokuserar även diskursens betydelse för den enskilde individen och dennes identitet. Genom att tillskrivas och identifiera sig med olika diskurser, som ofta strider mot varandra, skapar människor sociala identiteter och sociala relationer, som i sin ände innebär subjektets splittring (Foucault, 2002).

Norman Fairclough (1992) bland de kritiska diskursanalytikerna definierar diskurs som en typ av social praktik;

”Discourse is for me more than just language use; it is language use, whether speech or writing, seen as a type of social practice (Fairclough, 1992 s 28).

Han beskriver bl a diskursiv förändring. Analyserna baseras på både text och tal i samhälleliga processer ofta med fokus på sociala orättvisor. Till inriktningen räknas även diskurspsykologin utifrån Jonathan Potters och Margaret Wetherells arbeten.

Diskurspsykologin fokuserar främst på den enskilde individens diskursiva hantering av vardagssituationer och individers språkbruk. Normerna från arbets- och vardagsliv: ”Alla vet att man inte får säga allt, att man inte kan tala om vad som helst och, slutligen, att inte vem som helst får tala om vad som helst”, kan vara konkreta exempel på diskursens vara. Diskurspsykologerna (Potter & Wetherell, 1987) baserar sina studier på talad kommunikation, från både intervjuer och inspelad autentisk diskussion.

Att studera en lags införande genom att följa diskussionerna i relation till lagen är ett sätt att följa hur lagen förstås, värderas och på vilket sätt aktiviteter kan tänkas organiseras för att lagen skall verkställas. Kommunikationen visar hur man i ord möter lagen och därmed hur olika diskurser växer fram.

I arbetet ses diskurser som sammanfattningar av ett antal diskussioner och ställningstaganden med samma typ av innehåll. En tydlig diskurs definieras utifrån att de huvudsakliga tankarna, ställningstagandena och värderingarna i en mångfald av samtal och diskussioner är de samma. Användningen av diskursbegreppet i detta arbete baseras alltså på den första allmänna definitionen som presenterades inledningsvis och på ett accepterande av socialkonstruktionismens premisser. Foucaults syn på sambandet diskurs och makt, Faircloughs syn på diskurs som social handling, diskurspsykologernas syn på den enskildes roll i diskursen är bidragande teorier bakom forskningen men den redovisade forskningen är deskriptiv och fokus ligger på diskursernas innehåll och vilka grupper de genereras ur. Diskurserna analyseras inte varken i ett historiskt, samhälleligt maktperspektiv eller utifrån den enskilde individens roll eller möjligheter inom diskursen. Metodmässigt framtas diskurserna genom ett antal samtalsanalyser.

2.2. Institutionell gruppdiskussion

Forskningsfokus var kommunikationen i den avdelningsvisa alt nämnd-, styrelsevisa gruppdiskussionen inom kommunen. Den gruppstorlek som avsågs var ”smågruppens” dvs mellan 2 -15 deltagare.

En vanligt förekommande definition på den institutionella gruppdiskussionen är; (Johansson-Hidén, 1994) en uppgiftsorienterad diskussion som utspinner sig i mötet mellan yrkesutövare. Diskussionsdeltagarna står i beroendeförhållande till varandra och har det gemensamma målet att åstadkomma en så bra institutionell verksamhet som möjligt.

Den institutionella gruppdiskussionen är ingen diskussion med bara ett möjligt utseende och förlopp. I en organisation finns flera olika språkkulturer. Kulturerna är också mer eller mindre strukturerade och förutsägbara. Språket är i hög grad kopplat till vad man gör i organisationen (Gustavsen, 1990). Varje typ av diskussion är i hög grad beroende av sin omedelbara och lokala kontext.

2.3. Metod

2.3.1. Urval

Urvalet av kommuner skedde i mars 2002. Efter diskussion med Räddningsverket och Kommunförbundet fastställdes att tre kommuner i Sverige skulle undersökas. Tre kriterier valdes och antogs ge goda förutsättningar för undersökningen och även ge en variationsbredd i resultaten. De tre kriterierna var: 1. Kommunstorlek, en stor stad, en mellanstor stad och en liten stad. Som stor stad betecknades städer från ca 150.000 invånare och uppåt, mellanstad ca 50.000 -149.000 invånare och liten stad 10.000 – 49.000 invånare. 2. Kommuner med heltidsbrandkårer. 3. Kommuner med erfarenhet av progressiv utveckling eller deltagande i utvecklings- och forskningsprojekt.

2.3.2. Organisationernas grupper

Fyra grupper som ansågs representativa för räddningstjänstens hierarkiska ordning och struktur utsågs. Grupperna identifierades utifrån arbetsuppgifter och insyn i organisationens långsiktiga planering. Grupperna skulle givetvis också vara representativa för den kommunala och nationella räddningstjänsten. Den första nivån var kommunstyrelsen som identifierades som den högsta politiska nivån. Den andra nivån var också politisk; den kommunala räddningsnämnden, som arbetar mer direkt med frågor som rör just räddningstjänstens utveckling etc. Den tredje nivån föreslogs vara räddningstjänstledningen/brandchefs-nivån dvs ledningen, brandingenjörer och tjänstemän som verkställer politiska beslut och integrerar dem i den operativa verksamheten. Slutligen den fjärde nivån: brandmästare och brandmän som deltar i själva räddningsinsatsen och det förebyggande arbetet.

Det totala antalet grupper var 12 och det totala antalet personer som ingick i grupperna var 87.

2.3.3. Datainsamling och bearbetning

En viktig princip vid datainsamlingen var att gruppernas möte skulle vara deras ”ordinarie” möte, dvs inte ett möte då gruppen bara samlades för forskarnas skull och formades just för det ändamålet. Forskarna önskade alltså att få komma in i ett pågående möte i gruppkonstellationer som man annars samlades i. Gruppdiskussionen spelades in på ljud- och videoband. Allt insamlat material transkriberades. Gruppdiskussionerna analyserades sedan med hjälp av olika analysmetoder.

2.3.4. Gruppdiskussionsanalysmetoder

Metodvalet innebar att video- och bandinspelat material transkriberades och tre olika analysmetoder av gruppdiskussionens innehåll och interaktion genomfördes.

A) Ämnesinnehållet analyserades med en enkel kvalitativ innehållsanalys i två steg och kategoriserades i manifesta tanke- och känslöstrukturer (Johansson-Hidén, Friman & Sandlund, 2003).

B) Ämnesepisodanalysen (Topical Episode Analysis, TEA), (Korolija, 1998; Johansson-Hidén, 1998) användes för att identifiera episoderna i diskussionen.

C) Initiativ- och responsanalysen på gruppnivå, (IR-analysen), (Linell & Gustavsson, 1987; Johansson-Hidén, 1998) användes för att kartlägga diskussionens verbalt burna interaktionella dynamik. Samtalsanalysmetoderna var omfattande och analyserar interaktionen i detalj, men beskrivs endast översiktligt i den följande texten. För detaljerad beskrivning se (Johansson-Hidén, Friman & Sandlund, 2003).

2.3.4.1. Enkel kvalitativ innehållsanalys och ämnesepisodanalys

Den första kvalitativa bearbetningen av innehållet i diskussionen genomfördes på följande sätt. En detaljerad transkription gjordes av gruppdiskussionen. Med utgångspunkt i transkriptionen delades innehållet in i meningsenheter vilka sedan grupperades i innehållsliga teman. Detta innebar att så kallade ”tankestrukturer” kunde formuleras. Tankestrukturer kan beskrivas som tematiseringar av diskussionens repliker.

”Episodanalysen” (TEA) följer ämnesinnehållets episod för episod. TEA är utvecklad för analys av gruppdiskussion och innebär en ämnesinnehållsanalys och ett identifierande av olika kontextrelaterade kommunikativa aktiviteter i diskussionen.

Analysen fångar in:

1. Ämnesinnehållet i diskussionen
2. Episoderna i diskussionen
3. Episodernas relation till kontexten
4. Det språkliga samspelet inom episoden, speciellt utmed dess gränser dvs i början och i slutet.

Episod definieras av Linell och Korolija (1995) som en avgränsad sekvens av diskussionshandlingar, oftast sammanhängande genom diskussionsämnet, en diskussionstråd eller en sammanhängande gemensam diskussionsaktivitet:

”An episode is here defined as a bounded sequence of discursive actions linked together by something, usually a common topic or a coherent topical trajectory, and/or a coherent overall common activity” (Linell & Korolija, 1995 s 145).

Episoder kan även beskrivas som de delar av diskussionen som finns mellan frakturerna i diskussionen. En fraktur innebär ett brott i diskussionsväven. En fraktur kan bildas då en replik åstadkommer ett avbrott, en förändring, någonting nytt i det verbala samspelet. T ex ett initiativ som tas kraftfullt, utan inväntan på paus, kan utgöra starten av en ny episod. Vanligast är dock att frakturen markeras av en paus.

Ämnesinnehållet och dess förhållande till kontexten utgör grunden för episodkodningskategoriseringen. Synen på kontextbegreppet bakom analysen är att varje replik är kontextskapad och kontextskapande. Forskaren identifierar så att säga, vilken kontextuell resurs talaren använder för att initiera en ny episod. Åberopar talaren t ex mötets agenda, något ämne i diskussionen som precis har diskuterats eller en händelse i den konkreta diskussionssituationen för att initiera en ny episod? Den kontextuella resurs som en talare använder då han eller hon initierar en ny episod måste alltså framgå av ämnesinnehållet.

De data episodanalysen (TEA) ger är hur diskussionen växer fram genom det totala antalet episoder, deras längd, fördelningen av olika slag av episoder i diskussionen. Hur många som deltar i episoden, vilka personer som initierar episoderna, vilka personer som deltar i olika slag av episoder. Sammanfattat kan man säga att episodanalysen fångar diskussionens semiglobala koherens, dvs hur diskussionen hänger ihop innehållsmässigt.

2.3.4.2. Initiativ- och responsanalysen på gruppnivå

IR-analysen studerar den språkburna sociala interaktionen, det vill säga det språkliga ”mötet” mellan gruppdeltagares repliker i en diskussion (Johansson-Hidén, 1998). IR - analysen fångar upp de egenskaper i dialogen som utgör dess grundstruktur interaktionellt (Linell & Gustavsson, 1987). Analysen studerar dialogens dynamik, dominans och koherens. Yttranden i form av initiativ och responser är vitala delar i den interaktionella grundstrukturen. Initiativ för dialogen framåt och nya samtalsämnen förs in. Responser anknuter bakåt i dialogen.

Dynamik syftar på rörelsen i dialogen. Rörelsen åstadkoms av samspelet mellan diskussionsdeltagarnas initiativ och responser. Frånsett diskussionens innehåll utgör dessa

ett nät av relationer, överenskommelser och ansvarstaganden. Intensiteten i dialogen kan variera mycket med samspelet mellan deltagarna. IR-analysen är uppbyggd på en operationalisering av ett antal kategorier av olika bidrag i dialogen. Dominansen innebär det interaktionella övertaget respektive underläget i dialogen. Koherensen kan definieras som sammanhanget i dialogen.

2.4. Resultat

Sekundärbearbetningen innebar att tankestrukturerna granskades, i ett första steg, (A) med avseende på hur de innehållsligt relaterade till varandra alternativt t ex utgjorde varandras motpoler. I ett andra steg (B) identifierades tankestrukturernas ursprung dvs i vilken grupp och av vilken person de ursprungligen uttalades.

Genom bearbetningen identifierades två olika huvuddiskurser men även ett antal tankestrukturer som ingick i båda diskurserna. Diskurs I var i huvudsak förankrad i den nuvarande verkligheten och Diskurs II var mer förankrad i den kommande lagens ambitioner. Diskurs I företrädde oftast inom kommunens högsta politiska ledningsnivå dvs kommunstyrelsens nivå och räddningstjänstens arbetslagsnivå dvs i arbetslagen inom räddningstjänsten. Diskurs II företrädde oftast inom räddningstjänstens politiska nivå, dvs räddningsnämnden och räddningstjänstens ledning. Diskurserna återges i korthet nedan i form av temaindelade tankestrukturer.

Utöver olikheterna i diskurserna fanns en näst inpå total enighet i 4 frågor:

- 1. Flertalet grupper ansåg att kommunen måste ta ett samlat grepp över risk-, skydds- och säkerhetsfrågorna.***
- 2. Alla grupper ansåg att resurserna tid och pengar bör öka om ett förebyggande skydds- och säkerhetsarbete i kommunen verkligen skall komma till stånd.***
- 3. Alla grupper var ense om att arbetsuppgifterna förebyggande arbete och insats- och räddningsarbete är två självklara uppgifter inom den kommunala räddningstjänsten.***
- 4. Flertalet grupper påpekar att ett totalt säkert samhälle aldrig går att nå.***

2.4.1. Diskursöversikt

Den övergripande synen på den nya lagen och kommunens ökade ansvar inom Diskurs I	Diskurs II
Nya lagen är en konsekvens av mindre resurser och mindre statligt engagemang. Från statens sida försöker man att göra en bristsituation till en ”god” situation.	Detta är helt rätt väg att utvecklas och i enlighet med principen om kommunal självstyre. Frågorna bör samordnas och behandlas på kommunal nivå.
Synen på säkerhet inom Diskurs I	Diskurs II
Säkerhet skapas med säkerhetsföreskrifter, inspektion av nybyggnation, brandsyn, detaljplaner utvecklas och granskas.	Utbildning i säkerhet ges till företagare, privatpersoner och all personal inom kommunen. Den enskildes ansvar definieras tydligt.
Säker räddningsinsats, god utbildning och träning inom denna.	Alla i kommunen tänker ”säkerhet” som handlar om att se risker och möjliga sätt att eliminera dessa.
Olika personalgrupper arbetar med säkerheten i samhället och kommunens olika verksamheter på sina egna villkor.	Säkerhetsarbete måste samordnas för inte skapa problem. Trafikhinder, säkerhetsdörrar osv försvårar och gör räddningsinsatsen osäkrare.
Olyckor händer, de går aldrig att förutse eller helt bygga bort. Det måste finnas beredskap inför att de inträffar.	Riskanalys är nödvändiga och kan rädda liv. Olyckspanoramata ändras hela tiden.
Synen på räddningstjänstorganisationen i kommunen inom Diskurs I	inom Diskurs II
Räddningstjänsten är en av kommunens	Räddningstjänsten utgör

olika verksamheter med ansvar för säkerhet och skydd. Specialiserad på brandförsvaret och konkret räddningsinsats.

Räddningstjänstens politiker utgör en facknämnd på lägre politisk nivå i kommunen.

Alla grupper anser att resurserna bör öka men medvetna val och prioriteringar görs olika inom Diskurs I

Utan mer pengar, personal och tid ser räddningstjänsten sig endast kunna fokusera på själva räddningsinsatsen och den nu befintliga verksamheten för att kunna garantera kvaliteten.

Ytterligare resurser måste tillföras!

Det är för riskabelt att driva utveckling inom nya områden utan mer resurser!

För att kunna förändras måste hela personalen inom räddningstjänsten "avrustas". Vi måste resa bort tillsammans för att lära om.

Olyckorna blir färre men mycket mer komplicerade. Det behövs utbildning om ny teknik och nytt material

kommunens samlade verksamhet inom området säkerhet och skydd. Räddningstjänsten samordnar hela kommunens risk-, skydds- och säkerhetsarbete.

Ansvarar från förebyggande verksamhet till konkret räddningsinsats och utvärdering.

Räddningstjänstens politiker har god förankring inom kommunens högsta politiska ledning, t ex i form av ett råd eller ett utskott i kommunstyrelsen som svarar för all samordning i skydd och säkerhetsfrågor politiskt.

Diskurs II

Utan mer pengar, personal och tid satsar räddningstjänsten på att utveckla ett helhetsperspektiv på kommunalt säkerhetsarbete, med många slag av aktiviteter.

Att intäktsfinansiera delar av räddningstjänsten kan vara ett sätt att skapa bättre resurser.

Det är den enda framtida och möjliga vägen för kommunen och räddningstjänsten att gå, även utan mer resurser.

Vi är där som lagen står idag. Vi är mera av "skydds- och säkerhetsarbetare".

Insatsarbete fungerar bra idag, vi har tid till andra arbetsuppgifter.

som krockkuddar, stöldörrar osv.

Den nya lagen tydliggör den enskildes ansvar. Tilliten till den enskilde är olika inom Diskurs I

Diskurs II

Den enskilde kan aldrig ta det ansvar som förväntas! Det är för dyrt för företagare, villaägare osv. Människor är för unga, gamla, inte ansvarstagande, och obenägna att se risker.

Den enskildes ansvar är en informations- och utbildningsfråga som räddningstjänsten måste ta ansvar för att genomföra.

2.5. Diskussion (Skriven våren 2004)

2.5.1. Samtalsanalyser som metod

Resultatet visade att man med hjälp av samtalsanalyser av gruppdiskussion kunde fånga de pågående diskurserna inom grupperna i kommunerna. Samtalsanalyserna gav dock en långt mer detaljerad information än vad som behövdes och analysarbetet bör kunna förenklas. Överflödiga var främst delar av den mycket detaljerade Initiativ- och responsanalysen, där koefficienter och kvantitativa värden inte kom till användning.

Den enkla kvalitativa analysen i två steg och ämnesepisodanalysen överlappade delvis varandra. Så också delar av ämnesepisodanalysen och IR-analysen. Analysmetoderna visade sig dock stödja samma resultat vilket var bra och ökar trovärdigheten hos resultaten.

2.5.2. Tydliga men delvis överlappande diskurser

Tankestrukturer som de i Diskurs II, ligger närmast tankarna bakom ”Lag om skydd” (även om den inte är en fullständig översättning av lagens intentioner) och tankestrukturerna inom Diskurs I ligger närmast sättet att se på verkligheten och arbetet i den verksamhet som har rått fram till nu.

Det är tydligt att det finns lokala logiker (Gustavsen, 1990) som utvecklats ur det man gör i organisationen och de arbetsuppgifter man. Båda diskurserna kan nog också bedömas vara byggda på ”lämplighetslogiker” dvs att individer inte väljer helt fritt vad man ska, kan tycka och tänka, utan är beroende av sin organisatoriska inplacering (Johansson, 2002). Intressant är dock att se att Diskurs II i några fall är företrädd på högsta

kommunpolitikernivå och i arbetslag i räddningstjänsten medan Diskurs I inte alls finns företrädd på "mellannivån" dvs i räddningsnämnd och räddningstjänstledning.

Intressant är även att se vad de diskursöverlappande tankestrukturerna innehåller. Strukturerna 1 och 3, "Kommunen måste ta ett samlat grepp över risk, skydd och säkerhetsfrågorna" och "Arbetsuppgifterna förebyggande arbete och insats- och räddningsarbete är två självklara uppgifter inom den kommunala räddningstjänsten", stöder Diskurs II även om de har en stark förankring i den nuvarande verksamheten och mindre i den kommande lagens resonemang. Strukturerna 2 och 4; "Resurserna tid och pengar bör öka om ett förebyggande skydd- och säkerhetsarbete i kommunen verkligen skall komma till stånd" och "Ett totalt säkert samhälle går aldrig att nå", ifrågasätter genomförbarheten av lagens ambitioner generellt, och stödjer därmed närmast Diskurs I.

Sammanfattat kan man se det som att båda diskurserna innehåller ett erkännande av värdet av kommunens samlade grepp över skydds- och säkerhetsarbetet och utvidgandet av ansvarsområdet förebyggande arbete inom räddningstjänsten, samtidigt som man påtalar svårigheten med att se hur resurserna skall räcka till och hur ett säkrare samhälle nås.

2.5.3. Översättningsprocessen

Ambitionen i sekundäranalysen var att försöka att fånga befintliga diskurser. Det bakomliggande antagandet var att de visar översättningsprocessens "utsträckning" och "utseende".

Den "diskurs" som finns bakom lagen innehåller synsätt som enligt översättningsarbetet inom Statens Räddningsverk (PM Räddningsverket, 2003) innebär krav på målstyrning, riskanalysarbete, tydliga politiska prioriteringar och tvärsektoriellt arbete på kommunal nivå även om det är upp till varje kommun att själv utforma sitt skydds- och säkerhetsarbete diskursivt.

Inom den nyinstitutionella forskningen (Johansson, 2002) ses kommuner vara av typen "svaga" organisationer, i meningen otydliga organisationer, just när det gäller

”översättning” av idéer och direktiv. Ett dilemma i kommunen är att någon står för prat och någon annan står för handling, vilket påverkar översättningsprocessen. Hur detta förhållande påverkar översättningen av ”Lag om skydd” är det för tidigt att uttala sig om i de undersökta kommunerna. Översättningsprocessen hade i stort sett inte nått den högsta politiska nivån.

Diskurserna i sig var tydliga trots att de var delvis överlappande. Tydligt var även vilken grupp som i huvudsak företrädde vilken diskurs. Översättningsprocessen har kommit längst inom mellanskiktet i kommunen. Här fanns ingen svacka mellan politiker och personal. Politikerna närmast räddningstjänsten var helt involverade i Diskurs II. Förklaringen till detta förhållande är förmodligen att de skydds- och säkerhetsfrågor lagen handlar om, traditionellt sett ses som räddningstjänstens ansvar och inte hela kommunens ansvar. Förhållandet att Diskurs II var företräd på ”mellannivå”, inom lägre politisk ledning och räddningstjänstens ledning är därför troligtvis logisk ur ”för-givet-taganden” i kommunen som helhet. Det är troligen politisk ledning och verksamhetsledning som blir viktiga centrala aktörer i översättningsarbetet, vilket t ex inledningsvis innebär att sprida basal kunskap om lagen.

Översättningsprocessen hade inte heller nått ända ner i arbetslagen inom räddningstjänsten. Att ha olika och samtidigt pågående diskurser innebär att kommunens berörda måste öka kommunikationen för att enas över de rådande diskursgränserna. Sker inte detta kommer maktstruktur och beslutsordning att avgöra vilken diskurs som skall vara rådande inom kommunen. Man kan då förvänta sig problem vid tillämpningen av lagen och genomförande av förändringar, om deltagare som omfattar Diskurs I skall efterleva beslut fattade utifrån Diskurs II.

I interaktionsanalyserna framgick det tydligt att enskilda aktörer var av avgörande vikt för översättningsprocessen. De tillförde nödvändig energi och omvandling av idéer. Men för att omfatta hela kommunens berörda måste aktörer och ”mellannivå”-grupper intensifiera sin kommunikation både uppåt och neråt om lagens intentioner skall kunna förverkligas. Detta för att påverka det i nuläget problematiska förhållandet att Diskurs I mestadels

företräds högst upp i den politiska organisationen och längst ner i den operativa delen av räddningstjänstorganisationen.

3. Kommunikationen vid kommuners handlingsprogramsarbete år 2004-2006

Avsnittet avser att behandla huvudfrågeställningen: *Sker ett handlingsprogramsarbete i kommunen utifrån "Lag om skydd mot olyckor" och hur sker i så fall handlingsprogramsarbetet i kommunen?* Texten behandlar delfrågeställningarna om; I. Kommunikations- (arbets-) formerna för skydds- och säkerhetsarbetet i kommunerna, med delfrågeställningar som: *Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna, där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras, inom handlingsprogramsarbetet? Hur ser de ut? Vem, vilka deltar? Vad är deras uppgifter?*

Inledningsvis motiveras studien teoretiskt.

3.1. Kommunikationens inorganisering

Utifrån överföringsmodellen (Fernler, 1996) blev utmaningen inom forskningen att försöka att fånga de översättningsprocesser som sker i och med lagens införande. Motiven för att studera just den verbala (orala) kommunikationen dvs den språkburna interaktionen i organisationer har varit många. De processer som leder fram till målformuleringar, handlingsplaner och prioriteringsbeslut kan innehålla både olika typer av kommunikation och andra betydelsefulla händelser (Andersson, 1980; Bateson, 1972, 1987). Det kan vara allmänna råd och föreskrifter som presenteras i skrivna texter, massmedial ljud- och bildburen kommunikation, en avgörande händelseutveckling som t ex att maktallianser och opinioner uppstår. Trots detta består förmodligen processen till stora delar av oralt och verbalt buren kommunikation. I olika skeden av processen är det till och med rimligt att anta att den språkligt och verbalt buren interaktionen mellan olika aktörer, dominerar som kommunikationstyp. Människor som tillsammans måste göra prioriteringar och fatta beslut måste interagera. Deras känslor kläds i ord, tankar och synsätt formuleras och omformuleras i den mellanmänskliga interaktionen. Denna studie fokuserar just den verbala kommunikationens former och den kommunikativa infrastruktur (Naschold, 1992, Johansson-Hidén, 1994, 1998) som etableras.

Kommunikativ infrastruktur som begreppskonstellation, härstammar från tyska forskares studier av hur kommunikation inom utveckling av främst offentlig sektor i samhället organiserades (Naschold, 1992). Den kommunikativa infrastrukturen utgjorde då ett system av kommunikationsforum vilka var en förutsättning för att ansvarsfördelning och samordning i verksamheten skulle kunna utvecklas och fungera.

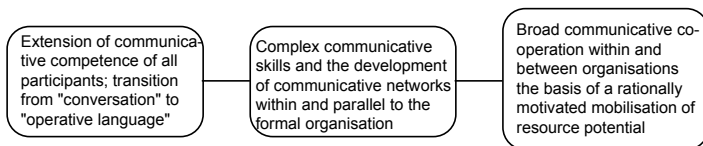
I följande text förekommer begreppet kommunikations*form* i betydelsen av hur kommunikationen är organiserad, dvs till vad den används, vem som deltar, när, och hur ofta den förekommer osv. Sådana former kan också synonymt kallas forum eller dialogarenor. Med hur formen är inorganiserad menas; hur den har kommit till stånd och var i organisationen den är placerad. Hur kommunikationen sker beskrivs i förekommande fall som *typer* av kommunikation, t ex tal, text eller bild. Till hur-området kan också föras verbala kommunikations*sätt* som monolog och dialog.

3.1.1. Etablerandet av en kommunikativ infrastruktur

Den kommunikativa infrastrukturen kunde bestå av en samling av olika dialogarenor, dvs. kommunikations- och (arbets)former där diskussioner kunde föras (Naschold, 1992; Räftegård, 1990). Exempel på dialogarenor som tillsammans kunde utgöra den kommunikativa infrastrukturen var styrgrupp, ledningsgrupp, konferenser, prioriteringsgrupper och arbetsplatsträffar eller avdelningsträffar. Genom dessa olika dialogarenor kunde förändringsprocessen sedan genereras, samordnas och fortgå. Den kommunikativa infrastrukturen innebar sammanfattat att:

1. Nya former för kommunikationen skapades
2. En förändring av språket skedde
3. En förändring av arbetet och organisationen skedde
4. Aktivt skapande av nätverkskopplingar till andra delar av organisationen eller andra organisationer skedde

Naschold (1992) beskriver hur man tänker sig att den kommunikativa infrastrukturen kan påverka språket och dialogen.



Figur 1. "The Causal Chain of the Communicative Infrastructure"

Från "Evaluation Report, Commissioned by the Board of the LOM-programme" av F. Naschold, 1992, s 46, Stockholm: Arbetsmiljöfonden. Copyright F. Naschold. Reproducerad med tillstånd.

Det bakomliggande teoretiska antagandet var att om man utvecklar nya former för diskussion mellan deltagare, som ev även dessa är nya för varandra, sker inte bara att dessa mötesformer uppstår, utan på sikt sker även ett ökat lärande och en förändring av språket, ett nätverksbyggande och ett samarbete mellan deltagarna. Deltagarna i kommunikationen utvecklar sitt språk från att vara konversation till "operativt språk" dvs sak- och handlingsinriktat språk.

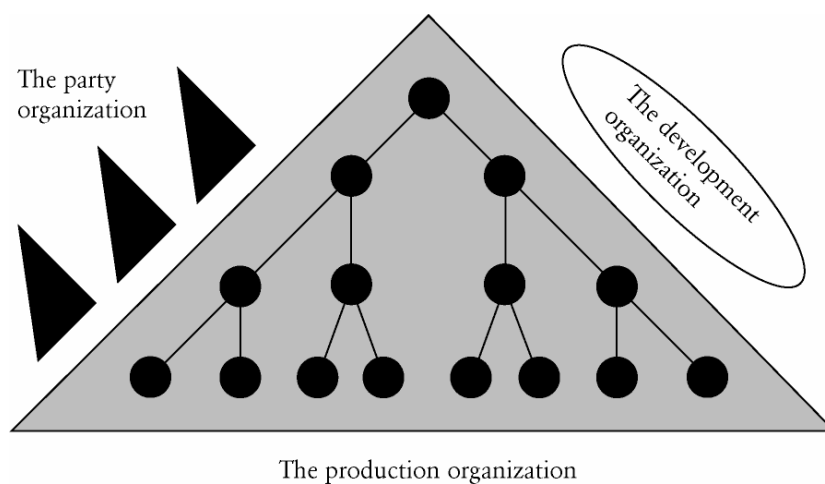
I nyinstitutionella termer kan processen beskrivas som att lagens idéöverföring/spridning sker genom att grupper av människor tar emot idéerna i olika kommunikationsformer och påbörjar översättningsarbete tillsammans. Begrepp tas emot, diskuteras och får sin betydelse i det nya sammanhanget. En utveckling av begreppen och språket behövs och kommer till stånd därför att:

"Människors förståelse hänger samman med deras språk, som i sin tur hänger samman med deras praxis. Språket och därmed förståelsen, kan förändras, men endast genom en synkroniserad utveckling av språk och praxis där samspelet förmedlas i dialog" (Gustavsen, 1990, s 171).

Med praxisbegreppet åsyftas den dagliga verksamheten, ytterst i form av varje persons arbetsuppgifter. Den kommunikativa infrastrukturen har av svenska forskare kommit att kallas för utvecklingsorganisationen (Johansson-Hidén, 1994, 1998; Räftegård, 1990). Kommunikationen inom utvecklingsorganisationen bör enligt den forskningen omfatta all personal och kännetecknas av "den demokratiska dialogen" (Gustavsen, 1990). Detta innebär att man parallellt med befintlig produktionsorganisation och partsorganisation bygger upp en komplementär utvecklingsorganisation. Räftegård definierade (1990) organisationsformerna som:

"Med produktionsorganisation avses den fördelning och samordning av arbetsuppgifter som har produkterna (varorna, tjänsterna mot omvärlden) i fokus. Varje företag och förvaltning har vid sidan av denna också en partsorganisation. Inom denna hanteras krav ur lagar och avtal på facklig medverkan i verksamheten. Här finns ordningar för för-

handlingar, partsgrupper och annat som avses möjliggöra för "facken" att bevaka och driva arbetstagarintresset i verksamheten. Utvecklingsorganisationen har å sin sida verksamhetens organisation och utveckling i fokus. I denna ställs frågor om hur en bra produktionsorganisation och verksamhet ser ut, vilka förändringar som behöver göras för att bättre möta omvärlden och för att bättre bemöta interna behov" (Räftegård, 1990 s 20).



Figur 2. Utvecklingsorganisationen
Från "Utveckling genom diskussion", tecknad av C. Räftegård, 1990, s 20, Stockholm: Arbetsmiljöfonden. Copyright LOM-gruppen Karlstad. Reproducerad med tillstånd.

Utvecklingsorganisationens integrering med produktionsorganisationen kan variera. Är den tydligt separerad från produktionsorganisationen under en längre tid kan den te sig som en parallell organisation för ett projekt med en speciell uppgift, t ex utvecklandet av ett nytt verksamhetsområde, och utgöra en "projektorganisation". Har en utvecklingsorganisation en uppgift som innebär en större integrering med rådande produktionsorganisation, som t ex vid införandet av ett nytt faktureringsystem, utgör forumet, -en, de kommunikationsformer där man diskuterar utvecklingen och utgör en ren utvecklingsorganisation.

Slutmålet för utvecklingsorganisationen är att den institutionaliseras dvs. består som en ny komplementär organisationsform och att dialogarenorna blir bestående arbetsformer. Utvecklingsorganisationens beslutsforum kan senare inlemmas i produktionsorganisationens beslutsformer.

I föreliggande studie kartläggs etablerandet av kommunikationsformerna i kommunerna och kommunalförbunden/kommunsamverkan, som eventuellt bildar en kommunikativ infrastruktur/utvecklingsorganisation, och innehåller idéspridning och översättningsprocesser via kommunikationen. Innehållet i översättningsprocesserna kommer att analyseras närmare och redovisas i kommande avsnitt i rapporten.

3.2. Metod

Data insamlades genom 11 djupintervjuer; 5 telefonintervjuer och 6 fysiska intervjuer med räddningschefer vid besök i kommunerna under 2004-2005. Under år 2006 gjordes ytterligare en datainsamling gällande eventuell utveckling av kommunikationsformerna och de främsta dragen i arbetet utifrån handlingsprogrammet. Denna datainsamling genomfördes via telefon.

Ett trettiotal telefonsamtal, många mailkontakter, information från kommunernas hemsidor, Räddningsverkets och länsstyrelsernas register har utgjort delar i informationssamlandet. Antagna handlingsprogram och förslag till handlingsprogram har också studerats.

Intervjuerna hade två syften, dels att fokusera projektets delfrågeställning I (kommunikationsformerna), dels att identifiera intressanta kommunikationsformer för inspelning och vidare analys. Vid besöken i kommunerna videoinspelades även ett antal kommunikationsformer som omedelbart befanns intressanta. Analyserna av diskussionsforumen redovisas längre fram i rapporten. Bearbetningen av data och intervjuvaren är genomgående deskriptiv och innebär att intervjuvaren ställs samman under huvud- och delfrågeställningar (Intervjuguide finns bilagd, se Bilaga.)

3.2.1. Svagheter och styrkor i data

En svaghet i data var att den intervjuade ev inte för stunden mindes alla kommunikationsformer och alla deltagare i dessa. Intervjun kunde också innebära att man fördjupade sig i detaljer vad gällde vissa kommunikationsformer och mindre i andra. För att få en säkrare datainsamling har intervjuaren därför uppmanats att komplettera data genom mail, protokoll och andra relevanta handlingar. Detta har genomförts i flera fall. Forskaren har även sökt kompletterande information och jämfört den med informationen i intervjun. För att säkerställa data i stort har sedan informantläsning använts.

3.3. Resultat

Resultatredovisningen följer forskningsfrågeställningarna. Beskrivningen av de identifierade kommunikationsformerna är detaljerad. Detaljeringen har syftet att ge de deltagande kommunerna/förbunden och även andra en inblick i olika sätt att organisera kommunikationen. Kommunikationsformerna är beskrivna utifrån den rangordning av dem som informanterna gjort i svaret på frågan; *Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna, där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras, inom handlingsprogramarbetet? Hur ser de ut? Vem, vilka deltar? Vad är deras uppgifter?*

Till sist i resultatredovisningen per kommun/förbund, görs en kommentar om resultatet utifrån intervjuernas och samtalens andra syfte; att identifiera forum för fördjupade studier.

3.3.1. Huvudsakliga kommunikationsformer där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras

A. I. Stor kommun

Siffrorna 1, 2, 3 osv nedan anger endast en ordningsföljd i presentationen av kommunikationsformerna.

Åren 2004-2005

1. Den mest omfattande dialogen och utvecklingsarbetet förs inom räddningstjänsten och av politikerna närmast den, dvs räddningsnämnden.
2. Informationsseminarier har genomförts med samtlig personal, räddningsnämndens personal och kommunens övriga politiker.
3. Ett politiskt initiativ med en övergripande och samordnande projektverksamhet där de flesta politiska partierna är företrädare och samtliga förvaltningschefer är involverade, har tagits. Många personalkategorier inom organisationen är engagerade i detta arbete på olika sätt. Projektet har en målbild satt till 2008 och en fastslagen tidsplan. Projektarbetet har flera underliggande fokusområden där ”trygghet” är ett. Varje underområde har en egen styrgrupp och därunder en arbetsgrupp. I detta projekt strävar räddningstjänstens ledning efter att få till stånd ett samordnat strategiskt trygghetsarbete. LSO-tänkandet integreras alltså i det större projektarbetet. Det finns en handlingsplan kopplad till hela projektverksamheten, dvs ett inriktande politiskt dokument som går på remiss. Externa parter till hela projektet är samlade i en referensgrupp omfattande 200 personer. Så småningom skall detta arbetes olika delar ingå i vardagsarbetet inom alla förvaltningar.

4. Räddningschefen sitter med i arbetsgruppen för trygghetsområdet. Inledande seminarier under hösten -04 kommer att innebära att man strukturerar upp arbetet.

Kommunen är i ett allra första skede av en förbundsbildning, initiativet har tagits på politikernivå. Förbundsbildningsarbetet kommer att innebära nya forum för diskussionerna om handlingsprogrammets gemensamma och separata delar, men dessa forum finns inte ännu.

I kommunikationsformerna deltar i detta inledande skede den högre politiska ledningen, nämndpolitiker, förvaltningsledningar och räddningschefen. Handlingsprogramarbetet sker integrerat i det större projektet och kommer ev att ha en annan prägel än ett traditionellt handlingsprogramarbete. Kommunen har redan över hundra traditionella handlingsprogram. Samtlig personal i kommunen och räddningstjänsten är informerad. Kommunfullmäktige behandlade handlingsprogrammet under någon av de första månaderna under 2005, men har inte antagit det. Länsstyrelsen (lst) har bedömt förslaget till handlingsprogram och anser att det bör omarbetas enligt lst:s riktlinjer.

År 2006

Stor kommun 1 ingår numera som största kommun, i ett räddningstjänstförbund som omfattar 5 kommuner. Två av de ingående kommunerna, dock inte tidigare Stor kommun 1, har ett av politiker antaget handlingsprogram.

I kommunerna inom förbundsbildningen behåller man (även enligt lagen) vissa delar av LSO-frågorna.

Räddningstjänstförbundet har fått uppgiften att arbeta med ”Lagen om skydd mot olyckor” med fokus på just de olyckor som föranleder räddningsinsats. I det arbetet skedde initialt en serie möten där medlemskommunerna diskuterades hur man kunde samarbeta och ta ansvar för just den delen av kommande handlingsprogram. Samtidigt befinner man sig inom förbundet i ett ”mittenanläggning” för att under 2008 ingå i ännu en ny organisationsform. Man lägger sig därför på en mininivå när det gäller handlingsprogramarbetet. År 2008 har man planen om att ingå i Räddningsverkets

projekt OPERA, för att dimensionera resurserna utifrån en lokal riskbild på ett annorlunda sätt än idag.

I förbundet finns också en förebyggande verksamhet med en verksamhetsansvarig och en ledningsgrupp för ”stöd till enskilda”.

I den största kommunen fanns, som sagt, ett helhetsgrepp över hela skydds- och säkerhetsutvecklingen genom ett kommunövergripande och sektorsövergripande projekt. Ansvaret för framdriften av projektet ligger på beslutsnivån hos politikerna med utföraransvar hos avdelningen för säkerhet och beredskap i kommunen. Inom projektet finns en trygghetsgrupp där den tidigare räddningschefen ingick. Trygghetsgruppens fokus har under 2006 varit brottsförebyggande arbete. Arbetsgruppen omkring trygghet har ett tydligt uppdrag att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten hos Storstadsborna. Man har arbetat med åtgärder som t ex övervakningskameror. Trygghetsdiskussionerna går generellt från att se problemen som sociala och demografiska frågor, snarare än tekniska.

I september 2005 hade man avsikten att diskutera fram ett samlingsdokument av strategiskt slag som skulle fokusera de övergripande målen och samtidigt innehålla strategiska mål för varje förvaltning. Arbetet tog längre tid än förväntat men sträcker sig från områden som internt skydd, strategiskt trygghetsarbete och krisberedskap i kommunen.

Liknande projekt fanns även i någon av medlemskommunerna. I alla medlemskommunerna fanns det säkerhets- och beredskapsenheter. Samarbetet mellan kommunerna har ökat påtagligt även inom andra områden genom samarbete mellan kommunerna i olika konstellationer. Ambitionen är att skapa större och resursstarka enheter.

Man identifierar inte något kommunikationsforum som intressant att fördjupa studierna i.

B. II. Stor kommun

1. En samordningsansvarig för allt skydds- och säkerhetsarbete är direkt underställd kommunstyrelsens. Rollen innehas av räddningschefen. Kommunstyrelsen har även ett ledningsutskott. Här föredrar samordnaren och handläggande tjänstemän sina frågor. I ledningsutskottet förs prioriterande och avgörande diskussioner.
2. Vissa räddningstjänstspecifika frågor tas upp i stadsbyggnadsnämnden.
3. Temaorganiserade diskussionsgrupper finns med kommunens samverkansansvariga, som är t ex andra kommuner, Vägverket, frivilligorganisationerna, polisen, landstinget, med flera. Indelningen i grupper görs utifrån miljöer så som trafik, vattensäkerhet, brottsförebyggande och brand i samlingslokaler osv. Temagrupperna har även gjort prioriteringar bland de behandlade områdena.
4. Ett forum är ett samordningsorgan tvärs över nämnder och förvaltningar där man arbetar med frågor om LSO, extraordinära händelser, civilt försvar och internt skydd. ”Man avser här att samordna samordningen”, genom att kontaktombuden från de olika förvaltningarna deltar.
5. Samordnaren som själv även är förvaltningschef deltar i återkommande förvaltningschefsmöten.

I forumen deltar främst personer inom räddningstjänstledningen/brandchefs nivå dvs ledningen, brandingenjörer och tjänstemän som verkställer politiska beslut och integrerar dem i den operativa verksamheten. Dessutom deltar kommunala tjänstemän på ledningsnivå, så som kommundirektörer, förvaltningschefer eller verksamhetschefer. Politiker i kommunstyrelsen, dvs kommunalråden och i den politiker kommunala stadsbyggnadsnämnden, vilka utgör de politiker som arbetar mer direkt med frågor som rör just räddningstjänsten, deltar i forumen. När det gäller brandmästare och brandmän (som deltar i själva räddningsinsatsen alt det förebyggande arbetet) så är alla informerade, men deltar inte i nuläget i forumen.

Kommunfullmäktige beslutar slutligen om handlingsprogrammet.

Genom samverkan involveras representanter från flera kommuner och andra organisationer i samhället. Man har även goda kontakter med länsstyrelsen och Statens räddningsverk.

Kommunen har ett antaget handlingsprogram.

År 2006

Kommunen och dess företrädare arbetar vidare i ovanstående former. Räddningstjänsten och kommunens personal tjänar fortfarande även som en av Räddningsverkets forsknings- och utbildningskommuner.

Inom räddningstjänsten har olika projektverksamheter drivits. Ett av projekten har handlat om suicidprevention, projektet har nått god framgång.

I kommunen finns både förvaltnings- och sektorsövergripande kommunikationsform.

Det kommunala samordningsforumet där man "samordnar samordningen" valdes ut för fördjupade studier.

C. III. Stor kommun med 1 kommun i avtal

1. Kommunen har tillsatt en ensamutredare som ledare för framarbetandet av en organisation för skydds- och säkerhetsarbetet. Arbetet sker i samråd med räddningschefen och avdelningschefen för säkerhet och beredskap vid räddningstjänsten och andra berörda. Man planerar en enhet som ska ha till uppgift att samordna hela kommunens handlingsprogramarbete och som sorterar direkt under kommunstyrelsen. Räddningstjänstens och räddningsnämndens arbete utgör i så fall en del, ett avsnitt i ett övergripande handlingsprogram. Det kommer förmodligen även att inrättas en sammanhållande enhet för detta, som förmodligen kommer att ledas av räddningschefen. Planen är att man skall hämta in information från varje facknämnd och förvaltning och integrera detta i ett gemensamt LSO-handlingsprogram.
2. Räddningsnämnden diskuterar frågorna men de vet ännu inte vilket mandat de kommer att få.
3. Frågorna diskuteras även i ett förvaltningschefsforum.
4. En utbildningsdag för alla kommunalråd och alla presidier i "Storkommun" har genomförts, på initiativ av räddningschefen.
5. Inom räddningstjänsten samlas kontinuerligt alla avdelningschefer tillsammans med räddningschefen och diskuterar.
6. Alla arbetslag har under sommaren 2004 haft LSO:n i "läxa". Alla styrkeledare har sedan haft seminarier med arbetslagen om lagen och handlingsprogrammen.
7. I samband med en pågående organisationsförändring har räddningschefen valt ut 10 personer från operativ nivå som skall bli utvecklingsledare inom området. Yrkeskategorierna brandmän, brandmästare, förman, ledningsbrandmästare, brandinspektör och administratör ingår. Gruppen är tänkt att utgöra en strategisk grupp för utvecklingen framåt i tiden. En person från denna grupp kommer även att ingå i ledningsgruppen.

I kommunen som har avtal med ”Storkommun” ligger LSO-arbetet i nuläget enbart på kommunens administrativa chef.

Ensamutredaren skall presentera sitt arbete i september 2004. Beslut om organisation för skydds- och säkerhetsarbetet skall sedan tas i oktober. Trots att organisationen för skydds- och säkerhetsarbetet i kommunen är under utredning så har man organiserat mycket olika kommunikationsforum. Det högsta politikerforumet, kommunstyrelsen har ännu inte behandlat frågorna, ej heller facknämnderna. Men information har givits till alla politiker och presidier. Diskussionsformerna omfattar i övrigt alla nivåer i organisationen av både politiska representanter och anställd personal. Berörda anställda inom de olika förvaltningarna saknas i nuläget i diskussionerna.

År 2006

Kommunen och avtalskommunen har ett politiskt taget handlingsprogram enligt LSO, sedan i mars 2006. Kommunen har brottats med problem på både verksamhets- och politisk ledningsnivå och avser att intensifiera och vidareutveckla LSO-arbetet så fort situationen är löst.

Under våren 2006 fanns, enligt tillförordnad räddningschef, inga nya data att tillgå.

D. VI. Stort räddningstjänstförbund

I förbundet ingår 3 kommuner.

1. Säkerhetschefen vid den största av de ingående kommunerna tog initiativet till att samordna säkerhetsarbetet. Tjänstemannarepresentanter från varje medlemskommun, den största kommunens säkerhetschef och räddningschefen blev en styrgrupp. Gruppen hade en projektanställd sekreterare som ansvarade för skrivandet av programmen.
2. Grupper av ansvariga för olika delområden för det förebyggande handlingsprogrammet organiserades inom olika förvaltningars tjänstemannanivå, brand lades inom räddningstjänsten och förbundet, kemikalieansvaret inom Förvaltningen för miljö och hälsa, kommunal teknisk försörjning lades inom kommunens bolag för energiförsörjning och vägtrafik lades på Förvaltningen för teknik och idrott. Medlemskommunerna utsåg sedan representanter från sig att ingå i varje sådan förvaltningsgruppering. Grupperna hade projektledare och arbetade fram

- 4 olika delar av handlingsprogrammet och dessa var klara redan i juni 2004 och lämnades in till styrgruppen.
3. Förbundsdirektionens politiker diskuterar och formulerar ytterligare mål för brandområdet som vidgades åt det förebyggande hållet.
 4. Handlingsprogrammet för brandområdet diskuteras i räddningstjänstförvaltningens lokala samverkansgrupp och rapportering har även skett till förvaltningens ledningsgrupp, då med fokus på det operativa.

I november 2004 var förslag till handlingsprogram framtagna och klara.

Ansvarsfördelningen har blivit så att räddningstjänstförbundet har ett gemensamt program vad gäller brandområdet och varje medlemskommun är ansvarig för ett förebyggande handlingsprogram uppdelat i 4 delområden; kemikalier, kommunalteknisk försörjning, brand och trafik.. Programmen och målen är påtagligt övergripande och ses som styrdokument. Ingen förankring in i de olika förvaltningarna har skett. Den största kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet antogs politiskt i februari. De förebyggande handlingsprogrammen bereddes av tjänstemän i de två mindre medlemskommunerna och ett handlingsprogram antogs politiskt av kommunfullmäktige i februari- 05. Den andra kommunens handlingsprogram finns som förslag, men är inte antaget utan skall kompletteras.

År 2006

De ingående kommunerna har av politiker antaget LSO-handlingsprogram.

Handlingsprogrammet för den största av de i förbundet ingående kommunerna innehöll fyra olika delområden. Dessa fyra delområden bearbetas sedan genom olika projekt inom de förvaltningar som de berör och inom räddningstjänstförbundet.

Räddningstjänstförbundet var främst ansvariga för det av projekten där förebyggande av brand ingick. Projektledarna för projekten inom de 4 delområdena, träffas sedan och gör kontinuerliga avstämningar. I kommunen finns en säkerhetschef och en samordnare på stadsledningskontoret som är utbildad LSO-ledare.

Under våren 2006 skall gruppen producera ett skriftligt slutdokument till politikerna, vilket skall göra ett underlag för det kommande handlingsprogrammet 2007.

Kommunen identifierade "Projektledargruppen" som forumet att fördjupa studierna omkring.

E. I. Mellanstor kommun med en kommun i avtal

Här saknas intervjudata, informationen är erhållen via kommunens förslag till handlingsprogram. Informationen handlar mestadels om vad som ska och vad som kommer att hända.

1. Räddningstjänsten har samordningsansvaret för att upprätta handlingsprogrammet. Räddningschefen har en central roll i arbetet.
2. En skydds- och säkerhetssamordnare kommer att anställas och placeras vid räddningstjänsten.
3. Inom varje förvaltning skall ett säkerhetsombud utses, vars uppgift är att verka för en säkrare kommun.
4. Kommunstyrelsen tillika räddningsnämnden är uppdragsgivare för handlingsprogramsarbetet.

Genom avtal ansvarar denna kommuns räddningstjänst även för ledning, olycksförebyggande arbete och räddningstjänstplanering för ytterligare en kommun. Båda kommunerna har upprättat förslag till handlingsprogram vilka ännu inte är antagna. Länsstyrelsen bedömer att förslagen till handlingsprogram (som uppgifterna är hämtade ur) är bra och i allt väsentligt behandlar de uppgifter lagstiftningen kräver av ett kommunalt handlingsprogram.

År 2006

Handlingsprogrammen antogs av kommunfullmäktige under senhösten 2004. I den större kommunen i oktober 2004, i den mindre kommunen likaså.

Just under 2006 har risk- och sårbarhetsutredningar, som man är ålagda utifrån Lagen om extraordinära händelser, prioriterats.

I kommunen har en skydds- och säkerhetsgrupp inrättats som kommer att ha en stor roll i utformningen av nästa handlingsprogram. Man har även en god politikerförankring vad gäller skydds- och säkerhetsfrågorna. I en av kommunerna ingår ett skydds- och säkerhetsmål som i kommunens målhierarki.

Skydds- och säkerhetssamordnaren är anställd och arbetar sedan ett år tillbaka i båda kommunerna. Man har tydliggjort ansvaret för skydd- och säkerhetsfrågorna i

kommunen. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret och räddningschefen det operativa ansvaret.

Säkerhetsombuden arbetar vidare och deltar även i risk- och sårbarhetsutredningsarbetet. I risk- och sårbarhetsutredningarna deltar även vård och ambulanspersonal.

En tjänst har inrättats där en del av tjänsten innebär att olycksförloppsutredningar görs, utifrån LSO. Olycksfallsutredaren har ett nära samarbete med polisen.

Alla brandmän är till 40% av tjänst aktiva i förebyggande skydds- och säkerhetsarbete mot t ex skolområdet och i olika projekt.

Man ansåg sig inte ha ett kommunikationsforum lämpligt för inspelning och fördjupande studier.

F. II. Mellanstort förbund

Förbundet är sedan 1 år tillbaka bestående av tre kommuner. Följande former kan identifieras.

1. Den övergripande kunskapen om lagen och handlingsprogramarbetet gavs under en 2 dagars konferens med hela länets kommunpolitiker och förvaltningschefer under ledning av länsstyrelsen. Utredare från Försvarsdepartementet, Statens Räddningsverk och Krisberedskapsmyndigheten deltog också.
2. I den största kommunen finns en säkerhetssamordnargrupp som leds av säkerhetschefen. I gruppen finns även säkerhetssamordnare från varje förvaltning i kommunen och en försäkringsmäklare. Gruppen träffas en gång i månaden. Man inventerar risker och diskuterar åtgärder. Räddningschefen deltar i forumet men är underordnad säkerhetschefen. Tre brandinspektörer har varit med och viktat risker som gruppen tagit fram. Vid ett tillfälle gjordes en avgränsning till olyckor som kunde föranleda räddningsinsats och prioriteringar bland dem gjordes ner till fem prioriterade områden.
3. I en av de mindre kommunerna har man tillsatt en beredskapssamordnare på 25 % som har till uppgift att arbeta med handlingsprogrammet.
4. Förbundsdirektionen diskuterar tjänstemannaberedda förslag. I direktionen ingår totalt 4 politikerrepresentanter, 2 från den större kommunen och en från var och en av de två mindre kommunerna.

Samordning och tvärssektoriellt arbete i arbetet med handlingsprogrammen sker mellan kommunerna och kommunernas förvaltningar och nämnder, speciellt utförligt i den

största av kommunerna, men även i övrigt. Ingen diskussion om handlingsprogramsarbetet har ännu nått ut till brandmästare och brandmän.

Stödet från länsstyrelsen har varit mycket gott men stark kritik riktas mot SRV, angående en för dyr och dålig introduktionsutbildning i tre steg, i Sandös regi.

Räddningstjänstförbundet har i första hand avtalat om ett gemensamt handlingsprogram för räddningstjänst. I nuläget bedrivs handlingsprogramsarbetet vad gäller det olycksförebyggande arbetet på kommunnivå. Förbundet har inget förslag till handlingsprogram.

År 2006

Förbundet har fortsatt inget förslag till handlingsprogram.

Räddningstjänstförbundets chef beskriver LSO-arbetet som relativt stillastående. Översyn över organisationen internt upptar fortfarande förbundet. Man svarar på allmänhetens frågor, tar emot redogörelser från företag och bearbetar uppkomna behov inom kommunerna, men kan i nuläget inte säga att LSO-arbetet drivs framåt. Däremot är planerna att ta krafttag i frågorna under senhösten –06.

Förbundet har inget kommunikationsforum lämpligt för fördjupade studier.

G. III. Mellanstor kommun med två kommuner i avtal

Kommunen bedriver räddnings- och säkerhetsarbete även i två andra kommuner reglerat i avtal. Den största kommunen är huvudman för verksamheten.

1. Ansvariga för framtagandet av handlingsprogrammet var räddningschefen och kommunens ansvarige för olycks- och brottsförebyggande arbetet. De två personerna tog kontakt med såväl kommunens olika divisionschefer som externa aktörer för att engagera dem i handlingsprogramsarbetet. Man strävar efter en bred medverkan och delaktighet hos alla kommunens verksamheter, näringsliv och andra organisationer i samhället. Kommunen ingår i satsningen "Säker och trygg kommun". Genom "Säker och trygg kommun" har man givit en utbildning i kommunbaserat säkerhetsarbete.
2. Ett arbetsseminarium anordnades inom vilket man tog ett helhetsgrepp över många säkerhetsrelaterade frågor. Seminariets uppgift var att prioritera bland frågorna. Diskussionen skedde utifrån Metaplanmodellen och handlade om allt från "klotter till krig", t ex fallolyckor, felmedicinering, skadegörelse, säkerhet på skolgårdar,

brottsförebyggande åtgärder, larm, trafiksäkerhet och bränder. I seminariet deltog 41 personer. Deltagarna var representanter från samtliga förvaltningar inom den största kommunen, representanter från avtalskommunerna, länsstyrelsen, landstinget, flygplatsen, åklagarkammaren och polisen.

3. Säkerhets- och trygghetsrådet inrättades och ersatte det olycks- och brottsförebyggande rådet. Här finns kommunstyrelsens ordförande och vice ordf, kommundirektören, kommunens divisionschefer, räddningschef, chef för ”Bo och bygga”, chef för ”strategi och tillväxt”, närpolischef, ungdomsfullmäktige, landstinget, Svenska kyrkan, pensionärsorganisationerna, de senare fyra med var sin representant var. Chefen för åklagarkammaren, ordföranden i Centrumföreningen, vd Länsförsäkringar, regionchefen för Vattenfall sitter också i rådet.
4. Inom räddningstjänsten var ett antal personal utsedda till områdesansvariga för olika områden av säkerhetsarbetet, dessa hade även ansvaret för kontakterna in emot kommunens förvaltningar och andra parter i samhället.

Handlingsprogrammet är framtaget och politiskt klubbat i alla tre kommunerna.

År 2006

LSO-arbetet drivs vidare genom samarbetet mellan räddningstjänstledningen och kommunens ledning. Inom räddningstjänsten arbetar de områdesansvariga, i olika forum, vidare med de olika kommunala förvaltningarnas personal och andra sektorer i samhället.

Säkerhets- och trygghetsrådet arbetar vidare och utgör kommunernas förvaltnings- och sektorsövergripande forum.

Kommunen fortsätter sin aktivitet inom projektet ”Säker och trygg kommun” och är en förebild för andra kommuner vad gäller brett LSO-arbete. Andra kommuner har inspirerats och tagit konkret hjälp av den största av kommunernas personal.

Här har två förvaltnings- och sektorsövergripande kommunikationsforum bl a Säkerhets- och trygghetsrådet, utsetts för fördjupade studier.

H. IV. Mellanstort förbund

Förbund med fyra kommuner och en femte som är på väg in. Varje medlemskommun har politikerrepresentanter i direktionen.

1. Hela länet har relativt täta räddningschefsträffar, 5 ggr per år. I dessa ingår även länsstyrelsens representant.
2. Förbundet har en förebyggandeavdelning med en aktiv chef. Till räddningschefen och chefen för förebyggande verksamhet finns en förvaltningsrepresentantgrupp för den största kommunen kopplad. Här finns totalt 7- 8 representanter för samtliga förvaltningar och de olika kommunala bolagen. Representanterna gör förvaltningsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser och planerar åtgärder för att förebygga olyckor. Dessa inventeringar och åtgärdsförslag diskuteras både i nämnderna och i förbundsdirektionen. Liknande förfarande sker inom övriga medlemskommuner men frågorna inom två av kommunerna ingår ej i det gemensamma arbetet utan behandlas i berörd kommunnämnd och i kommunstyrelsernas arbetsutskott.
3. Nätverk är ett ledord i förbundet som även ingår i satsningen ”Säker och trygg kommun”. Projektet innebär att nätverk etableras med andra kommuner som har varit mycket positivt att ha i dessa diskussioner. Här utgår man ifrån kommunens perspektiv vilket innebär att räddningstjänstpersonal får byta synvinkel. I samband med projektet har också en mycket bra utbildning givits.
4. Hela personalen har delats in i två grupper och varje grupp har informerats om lagen.
5. Förbundet bedriver förebyggande arbete riktat mot skolan genom ”barfotapedagoger”, det diskuteras vad som kan göras genom arbete med ungdomar.
6. Kvällsbesiktningar på restauranger som görs i samarbete med polis, skattemyndighet, sociala myndigheter och bidrar till diskussion.

Räddningstjänstledningen/brandchefs-nivån är spindeln i nätet i handlingsprogramarbetet. I övrigt är det kommunala tjänstemän på ledningsnivå, så som kommundirektörer, förvaltningschefer eller verksamhetschefer som ingår i forumen. Generellt har kontaktombuden inom kommunernas förvaltningar ett ledningsmandat. Räddningstjänstförbundet har sin direktion med ”egna” politiker. Handlingsprogrammet behöver således inte tas i kommunfullmäktige. Vissa förvaltningsspecifika ärenden tas dock upp i kommunstyrelsens arbetsutskott i berörd kommun. Brandmästare och brandmän är alla informerade. Den enskilde kommuninnevärdaren har informerats om lagen via en tidning.

Samordning i arbetet med handlingsprogrammen sker i högsta grad inom och mellan kommunerna och genom ”Säker och trygg kommun”-projektet kommer ytterligare två

kommuner till. I tvärsektorielt arbete ingår förvaltningar och deras nämnder t ex tekniska nämnden, barn- och ungdomsnämnden, kulturnämnden, gymnasienämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, fastighetskontoret och kommunens bolag. Samarbete finns med närpolis, men mera kontakter med landstinget och vården önskas.

Länsstyrelsen och Statens räddningsverk har givit ett gott stöd. ”Säker och trygg kommun”-projektet innebär också flera kontakter med Räddningsverket. Länsstyrelsens representant ingår kontinuerligt i regionchefsmötet.

I räddningstjänstförbundet har samtliga kommuner avtalat om att ha ett gemensamt handlingsprogram när det gäller räddningstjänst, men två kommuner har bilagt sina förvaltnings-specifika mål för olycksförebyggande arbete. De andra två kommunerna har beslutat att formulera sådana i dokument på kommunnivå.

Två av kommunerna ingår i projektet ”Säker och trygg kommun” vilket utgör ett påtagligt stöd i diskussionerna om olycksförebyggande arbete. I projektet vänder man på perspektiven och har ett ”utifrån kommun sett - perspektiv”. Alla olycksrisker diskuterades, sedan gjordes en avgränsning till de olyckor som kunde föranleda räddningsinsats.

Förbundet har ett antaget handlingsprogram, gemensamt för samtliga kommuner.

År 2006

Hela länets räddningstjänstchefsträffar, med länsstyrelse- och Region Värmland-representanter, har fortsatt att utgöra centrala forum. Inom förbundet hanteras hela panoramat från extraordinära händelserna till vardagsolyckor.

Förvaltningschefgruppen finns inte kvar, den var till för det första handlingsprogrammet.

Förbundet säger sig nu ”leva med lagen”. Förbundet har arbetat vidare via enskilda ledare för olika områden. Dessa kan också bistå medlemskommunerna. Hela personalen inom den största kommunen har gått vidare med att fördjupa kunskapen om lagen. Man har delats in i grupper och fått uppgiften att reflektera över LSO:n.

När det gäller de lokala riskanalyserna i medlemskommunerna är engagemanget skiftande men man arbetar vidare i förhållande till detta. Politikerna i medlemskommunerna är alla medvetna om lagen men engagemanget skiftar även där.

Förbundet arbetar vidare inom projektet ”Säker och trygg kommun”. Den största kommunen i förbundet har ett stort antal delprojekt inom förebyggande området som till exempel ”konfliktlösning utan våld”, i skolan. Kvällsbesiktningar osv har fortgått. SBA-utbildningsomfattningen har ökat betydligt och ges även till nya grupper. Men på grund av konkurrens från konsultfirmor har aktiviteten minskat i förhållande till den privata företagen. Så har skett även i medlemskommunerna.

Förbundet har arbetat vidare och målet är nu ett tvärsektorielt handlingsprogram för alla kommunerna i förbundet.

Det tvärsektorielle arbetet just mot ambulans och vård dröjer. Dröjer gör också satsningar på kompetensutveckling när det gäller olycksfallsutredningar.

Man har bestämt att nästa handlingsprogram skall tas för de fem medlemskommunerna gemensamt sommaren 2007. Ambitionen är då att inte bara omfatta räddningstjänst och ”förebyggande brand” utan att nå en utveckling av handlingsprogrammet mot en större helhet.

Ingen speciell grupp för fördjupande studier kunde utses.

I. I. Liten kommun

1. Räddningschefen har i uppdrag att arbeta fram handlingsprogrammet. Arbetet påbörjades på så sätt att räddningstjänstpersonalen fick lära sig lagen och sedan ta huvudansvaret för olika delar av skydds- och säkerhetsarbetet. Räddningstjänstpersonalen utgjorde processledare i arbetet med politiker, kommunens förvaltningar och övriga berörda organisationer. Ambitionen var att nå ut till alla i kommunen.
2. En utbildning av politikerna i kommunstyrelsens arbetsutskott anordnades av räddningschefen och processledarna. Deltagare var sju ks-au ledamöter, inklusive vice

- ordförande, kommundirektören, bostadsbolagets företrädare, personal från bildnings-, kultur och fritidsförvaltningarna och två personer från kommunens kansli.
3. En träff och diskussion med länsstyrelsens ansvariga och räddningsnämnden ordnades också av samma grupp. Här deltog räddningschefen, kommunstyrelsens ordförande, 1:e vice ordförande, 2 övriga ledamöter, varav en var ambulansförare, tre personer från stadens bostadsbolag plus två personer från länsstyrelsen.
 4. Brandmännen, processledarna, har besökt alla förvaltningar och bolag och informerat. Processledarna hade även ansvaret för informationen till de politiska partierna fördelade på sig. Varje politiskt parti fick sålunda en kontakt med en processledare.
 5. Riskhanteringsgruppen arbetar med ett femtontal olika riskscenarier tillsammans med räddningstjänstens ledare och processledare. I processledarnas arbete och kontakter med förvaltningar, bolag och politiska partier har det ingått att diskutera ett ”strukturförslag” till handlingsprogram. Alla synpunkter som framkommit lämnades sedan till riskhanteringsgruppen att sammanställa. Slutligen togs förslaget till handlingsprogram fram i gruppens arbete. Förslaget diskuterades sedan i kommunstyrelsen i slutet av 2004.

Kommunens kommunikationsformer är ovanliga på så sätt att flera av dem leds av räddningstjänstens personal. De processansvariga från räddningstjänsten driver utvecklingen genom att bjuda in till olika utbildningar och möten med kommunstyrelsen, kommunens förvaltningschefer och chefer för kommunala bolag och länsstyrelsens ansvariga. Handlingsprogramarbetet sker på uppdrag av kommunens högsta politiska ledning som deltar aktivt i forumen. Räddningschefen har en central roll.

Kommunen har ett av politiker antaget handlingsprogram.

År 2006

LSO-arbetet har drivits vidare genom räddningschefen och processledarna från räddningstjänsten. Kommunikationsforumen är framför allt förvaltningsövergripande. De förvaltningsövergripande samlingsforumen består alltså och nya sammankallas allt efter behov, med räddningstjänsten som sammankallande. Riskhanteringsgruppen har arbetat vidare och förankringen för LSO-frågorna hos politikerna är god.

Kommunen ingår i ett tvärsektoriellt och kommunövergripande samarbete som har föranletts av händelser inom området men som innebär diskussioner om skydds- och säkerhetsarbete.

Räddningschefen och processledarna har upplevt en viss grad av motstånd i arbetet med förvaltningsföreträdarna och planerar en ”omstart” av LSO-arbetet under hösten 2006.

Här har fem främst förvaltnings- men även sektorsövergripande kommunikationsforum uttagits för fördjupade studier.

J. II. Liten kommun

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott är det främsta diskussionsforumet dit räddningschefen vänder sig. Kommunstyrelsen är tillika räddningsnämnd.
2. Räddningschefen och dennes ställföreträdare har genomfört ett stort antal informationsmöten om den nya lagen, både gentemot kommunens andra förvaltningar, lärare i skolan, brottsförebyggande rådet, hjärt- och lungsjukas förening.
3. Det som främst kännetecknar kommunen är stor informationsverksamhet utåt. Man har precis tagit till sig informationen om lagen och för ut den via information. T ex tre frukostmöten på 2 timmar vid tre tillfällen med företag som skall lämna in information om systematisk brandskyddskontroll. Speciella tillfällen med brandskyddsombud från skolan och värden har hållits. Detta gäller även samlingslokaler och offentliga byggnader där representanter har informerats. Man arbetar med SRV:s checklistor och information om systematisk brandskyddskontroll.
4. Dialoger med sotningsmästare har genomförts.
5. Hela året finns en katastrofledningsgrupp som har en specialuppgift en gång om året då orten invaderas av tusentals människor. Katastrofledningsgruppen finns även resten av året. Där diskuteras alla sorters risker och via en jourhavande tjänsteman kan gruppen aktiveras när så behövs.

Deltagarna i kommunikationsformerna är räddningstjänstledningen/brandchefsnivån och tjänstemän på ledningsnivå i kommunen. Politiker deltar i katastrofledningsgruppen och genom kommunstyrelsen som också utgör den kommunala räddningsnämnden.

Brandmännen är inte involverade i handlingsprogramarbetet.

Information har förts ut och berört företagare och föreningar, olika förvaltningar t ex skola och äldreomsorg. Samordning och diskussion med polis och ambulansverksamheten finns.

Kommunen har ett förslag till handlingsprogram.

År 2006

Handlingsprogrammet var antaget.

Kommunen har arbetat vidare med LSO-frågorna genom att varje förvaltning har gjort en riskanalys. Förvaltningarna hjälps sedan åt att lösa problemen.

När det gäller det löpande skydds- och säkerhetsarbetet leds det av kommunens förvaltningsövergripande ledningsgrupp. Där deltar kommunstyrelsens ordförande, plus första och andra vice ordförande, cheferna för tekniska, sociala och räddningstjänst förvaltningarna.

Den bredaste, dvs den tvärssektoriella grupperingen, var "Katastrofledningsgruppen". Både det förvaltningsövergripande och det tvärssektoriella kommunikationsforumet består och används i vidareutvecklingen av arbetet.

Informationsaktiviteterna har ökat och de centralt informationsansvariga i kommunen har ökat sin delaktighet påtagligt inom LSO-området.

Ett politiker- och förvaltningsövergripande forum utsågs som lämpligt för fördjupade studier.

K. III. Liten kommun

Kommunen säger sig ha "tjuvstartat" arbetet med handlingsprogrammet genom att räddningschefen har arbetat inom räddningsverket i många år och kommunen ingår nu i "Säker och trygg kommun"-satsningen.

1. Räddningschefen är ansvarig för att på uppdrag av kommunstyrelsen arbeta fram ett handlingsprogram. Politikerna i kommunen beskrivs som helt involverade i framtagandet av handlingsprogrammet.
2. Ett chefsforum bestående av kommunens förvaltningschefer och tjänstemän genomförde ett "brainstorm"-seminarium, med anledning av handlingsprogramsarbetet. Här deltog även tre personer som var knutna till projektet "Säker och trygg".
3. Ett Råd för hälsa och trygghet inrättades redan 2001. Här behandlas helheten, bl a folkhälso-, olycksfalls-, trafiksäkerhets-, risk- och krishanteringsfrågor. Deltagare är 2 politiker, kommundienstämman, kyrkoherden, representanter från polisen, landstinget, hälso- och sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, och vägverket. Räddningschefen är samordnare. Här har prioriteringar bland olika områden i handlingsprogrammet gjorts.
4. Från årsskiftet 2004 har kommunstyrelsens arbetsutskott enligt reglementet fått uppgiften att hantera även LSO-frågor.
5. Arbetsplatsträffar genomförs varje vecka där diskussioner förs med räddningstjänstpersonalen.

Kommunen var tidigt klar med sitt handlingsprogram men länsstyrelsen invände mot formen för dokumentet, däremot inte emot innehållet. Kommunen har ett förslag till handlingsprogram, i maj 2005.

År 2006

Handlingsprogrammet antogs definitivt i augusti 2005.

Den största förändringen var att politikerna under 2005 tog beslutet att ombilda räddningstjänsten till en avdelning under kommunstyrelsen, i likhet med avdelningar som personal, ekonomi osv. Avdelningen kom att heta Riskhanteringsenheten och ansvarar för tre områden; folkhälsa, risk/kris och räddningstjänst. Chefen för enheten är kommunchefen. Räddningschefen finns kvar och befälen har fått olika ansvarsområden som t ex säkerhetsamordnare och koordinator för utryckningsverksamheten. Kommunen fortsätter med sitt arbete inom projektet ”Säker och trygg kommun”. Kontinuerliga arbetsplatsträffar sker med räddningstjänstpersonalen.

Rådet för hälsa och trygghet fanns fortfarande och var den förvaltningsövergripande och tvärsektoriellt sammansatta arbetsformen som fortsatt, i hög grad, hanterade diskussionerna om LSO-frågorna.

Några deltagare från det förvaltnings- och sektorsövergripande kommunikationsforumet plus två av riskhanteringsenhetens befäl bildade en grupp som spelades in och studerades.

L. IV. Två små kommuner med gemensam nämnd

Två mindre kommuner har ett utvecklat samarbete genom att ha en gemensam politisk nämnd.

1. I ett tidigt skede, i slutet av 2003, informerade räddningschefen kommunens förvaltningschefsgrupp om LSO-handlingsprogramarbetet och om Lagen om extraordinära händelser. En styrgrupp bildades av tjänstemannaledningen. Denna bestod av räddningschefen, chefen för planeringsavdelningen och chefen för omsorgsavdelningen, miljö- och hälsoskyddschefen, insatsledare och ställföreträdande räddningschef. Tidigare har man utbildat skydds- och säkerhetsombud inom förvaltningarna som skall utbildas och införlivas i styrgruppen.

2. Räddningstjänstens personal, 4 personer från räddningstjänsten, utbildade sig genom en "3-steps processutbildning" för handlingsprogramsarbetet. Hela länet "köpte" sedan steg tre inom denna utbildning. Här deltog även två personal, dels från skol- och dels från omsorgsförvaltningen.
3. En statlig samarbetsgrupp för förebyggande frågor fanns i länet och har varit ett stöd i arbetet. Man strävar efter en samsyn. Gruppen består av representanter från alla kommuners räddningschefer och brandinspektörer osv i länet.
4. Handlingsprogrammet har arbetats klart av tjänstemännen inom räddningstjänsten och kommunen och skall nu behandlas av räddningsnämnden. Under åren har man anordnat internat där man diskuterat säkerhetsmål och prestationsmål med räddningsnämndens politiker. Man har sålunda arbetat i nära samarbete med politikerna under många år. De senaste målprioriteringarna är de som förs in i LSO-handlingsprogrammet.
5. Man har informerat och utbildat personalen inom räddningstjänsten vid två till tre tillfällen.

Ännu har man inte kunnat involvera den allra högsta politiska nivån i handlingsprogramsarbetet. De två kommunerna har utarbetat förslag till handlingsprogram.

År 2006

Handlingsprogrammet är nu antaget.

Styrgruppen fanns kvar. Styrgruppen hade under hösten 2005 och 2006 initierat en regional risk- och sårbarhetsanalys inom området, extraordinära händelser, tillsammans med länsstyrelsen. Länet ingår bland KBM:s utvärderingslän.

Räddningstjänsten har fortsatt ansvaret för handlingsprogramsarbete inom LSO-området på delegation. I februari gjordes en speciell kommunikationssatsning genom att diskutera den kommande handlingsprogramsrevideringen med politikerna i Miljö- och räddningsnämnden för att skapa en bättre politisk förankring.

En kommunal säkerhetssamordnare håller under 2006 på att anställas. Säkerhetssamordnarens arbete skall beskrivas och integreras som en del i nästa handlingsprogram. Räddningstjänstchefen ser positivt på att ha denne som en samarbetspartner.

Den statliga samarbetsgruppen för förebyggande frågor i länet fanns kvar. Arbetet är mest inriktat på tekniska frågor.

”3-steps processutbildningen” gav inga större resultat.

Motivationen hos räddningstjänstpersonalen har minskat påtagligt på grund av ekonomiska neddragningar i verksamheten. ” Med mindre resurser orkar man inte med ännu fler arbetsuppgifter”. Däremot har utbildningsverksamheten ökat mycket, inom t ex SBA-området.

I nuläget kan inget kommunikationsforum för fördjupade studier identifieras. Forskarna inbjöds att studera den speciella kommunikationssatsningen i februari 2006. Men då kunde forskarna tyvärr inte närvara.

3.4. Resultatsammanställning

Huvudfrågeställningen: *Sker ett handlingsprogramarbete i kommunerna/förbunden utifrån ”Lag om skydd mot olyckor”?* Kan definitivt besvaras med ett: Ja.

Hösten 2006 har 23 kommuner av 29 ett av politiker antaget handlingsprogram, 3 kommuner har förslag till handlingsprogram, 3 kommuner inget alls. Anledningarna bakom de 3 kommunernas försening var dels problem på verksamhets- och politisk ledningsnivå , dels en pågående förbunds bildning och plus omorganisation som tog all tid och utrymme.

Resultatet visar att det har skett ett ökat kommunicerande om skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunen, utifrån att handlingsprogram skall skapas.

Sammanlagt har under 2004 och 2005 ett 60-tal nyinrättade och befintliga kommunikationsforum där diskussioner sker identifierats i de 29 kommunerna. Kommunikativa infrastrukturer för utvecklingsprocessen är under uppbyggnad. Dessa visar att översättningsprocessen (Latour, 1986) framförallt sprider sig uppåt i kommunen,

genom att förvaltningschefer och kommundirektörer deltar aktivt i handlingsprogramsarbetet. Ambitionen att få till stånd tvärsektoriellt arbete inom kommunen och samverkan mellan olika organisationer i skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunen, är genom kommunikationsformerna tydlig och väl påbörjad. Förvaltningschefen för räddningstjänsten har generellt en central roll i handlingsprogramsarbetet.

Under 2006 kunde dock bara 11 av kommunerna säga sig ha ett förvaltnings- och /eller sektorsövergripande kommunikationsforum som arbetade vidare med skydds- och säkerhetsfrågorna, lämpligt att spela in för fördjupade studier.

Handlingsprogrammen var konstruerade så att 22 handlingsprogram och förslag till handlingsprogram (av 26) integrerade räddningstjänst- och förebyggandedelen i ett och samma handlingsprogram. Fyra kommuner valde att hålla dessa två handlingsprogramsdelar separata. Inom de 22 förslagen till och antagna handlingsprogram (av 26) ingick både Lagen om extraordinära händelsers och Lagen om skydd mot olyckors frågor. Alla förslag och antagna handlingsprogram var byggda på lokala riskanalyser, dock med olika aktualitet.

I 10 kommuner integrerar man sitt handlingsprogramsarbete i andra pågående projektverksamheter, vilka man anser utgör ett mycket gott stöd i arbete med skydds- och säkerhetsfrågorna. Där är förankringen tydlig i kommunernas översta politiska skikt.

Politikermedverkan är i övrigt lättast att få till stånd inom små kommuner. Där finns politikerna med i 3 av 4 inspelade forum. I övrigt (stor- och mellankommun) finns politiker med endast i en inspelad grupp.

3.5. Diskussion

3.5.1. Etableras en kommunikativ infrastruktur för skydds- och säkerhetsfrågorna?

På den första huvudfrågeställningen: Sker ett handlingsprogramsarbete i kommunen utifrån "Lag om skydd mot olyckor"? var det lätt att svara ja, eftersom ingen kommun inte säger sig ha påbörjat arbetet med handlingsprogram och förslag till och antagna

handlingsprogram finns att läsa. Mer komplext är det att utarbeta ett svar på den andra huvudfrågeställningen: Hur sker i så fall handlingsprogramarbetet i kommunen? En detaljerad beskrivning av informationen som framkommit har givits i resultatredovisningen, nedan följer en sammanfattande diskussion av det redovisade resultatet.

Sammanlagt identifierades ca 60 kommunikationsformer där handlingsprogramsdiskussionerna fördes. Men alla dessa former var inte nyinrättade för ändamålet. För att anse att en kommunikativ infrastruktur (Naschold, 1992) etablerats eller i mer svenska termer, att en utvecklingsorganisation (Räftegård, 1990, Johansson-Hidén, 1994, 1998) har kommit till stånd, ställer man kravet på att kommunikationsformerna skall vara a) nyinrättade och b) hänga samman. Formerna bör alltså ha inrättats för ändamålet och ha ett samröre med varandra, dvs att ingå som delar i en systematisk bearbetning av en fråga eller ett område, för att kunna kallas en infrastruktur, eller organisation för kommunikation och utveckling i relation till en fråga.

I materialet fanns tre grupper av kommunikationsformer:

- a) Nyinrättade kommunikationsformer i kommunen med nya konstellationer av deltagare, ett tydligt uppdrag, ett ansvar och en organisatorisk inplacering.
- b) Tillfälliga kommunikationsformer arrangerade för det nya ändamålet. Det senare kunde röra sig om informationsseminarier, konferenser och utbildningar som arrangerades med handlingsprogramarbetet som fokus.
- c) Redan befintliga kommunikationsformer som hade LSO:n och handlingsprogramarbetet inom sitt ansvarsområde. Det rörde sig framför allt om forum som kommunstyrelsen, förbundsdirektionen och räddningsnämnden som hade ansvaret att utforma uppdraget eller att fatta beslut i förhållande till handlingsprogramarbetet, men det rörde sig även om befintliga grupper som riskhanteringsgrupper, projektgrupper, förvaltningschefgruppen, eller katastrofledningsgrupp.

Bland de 60 kommunikationsformerna bedömdes 18 vara befintliga sen tidigare och 12 vara tillfälligt arrangerade med nytt innehåll som var starkt riktat mot handlingsprogramarbetet.

Men det fanns även ca 30 former som var helt nya och som bedöms kunna utgöra centrala delar av en kommunikativ infrastruktur under utveckling. Dessa former var speciellt intressanta och flera av dem hade följande gemensamma kännetecken även om de var kommunalt och förbundsmässigt skraddarsydda. Formerna kunde kännetecknas av att de var:

- a) Sammanhållande, t ex ett samordningsforum med en ledare, central placering i kommunens ledning, ofta direkt underställd kommunstyrelsen.
- b) Utredande, t ex med en utredare och en arbetsgrupp knuten till utredaren.
- c) Tvärsektorielt sammansatta, med företrädare för kommunens olika förvaltningar och bolag.
- d) Samverkansinriktade, t ex med en sammansättning av representanter för myndigheter och berörda organisationer i samhället, utanför kommunen som organisation.
- e) Processledningsinriktade, som t ex en grupp av speciellt utvalda och utbildade utvecklingsledare eller processansvariga för skydds- och säkerhetsarbetet.

Kan dessa nya kommunikationsformer för ledning, tvärsektorielt arbete inom kommunen och samverkan med andra samhällsorganisationer i skapandet av ett handlingsprogram ses som starten på etablerandet av en kommunikativ infrastruktur för utveckling av skydds- och säkerhetsfrågor i kommunen?

Det sammantagna intrycket är att kommunerna och förbunden (organisationerna) har börjat bygga kommunikativa infrastrukturer/utvecklingsorganisationer för att utveckla ett tvärsektorielt och brett samverkansförankrat handlingsprogram. En avvikelse från teoretiska beskrivningar av kommunikativa infrastrukturer är dock att de nya formerna ofta är integrerade med de befintliga kommunikationsformerna för skydds- och säkerhetsfrågorna. De ”hängar” i lika grad samman med de befintliga som med varandra. Detta betyder inte att de är integrerade *inom* de befintliga formerna utan att de fungerar som ett komplement till de befintliga, främst för att utgöra *dialogforum*, inte beslutsforum. Genom formerna får man alltså till stånd en utökad diskussion.

Räftegård beskriver (1990) att utvecklingsorganisationen har egna beslutsforum som senare kan inlemmas i produktionsorganisationens beslutsformer. I kommunerna finns redan beslutsforumen i form av kommunstyrelsen som uppdragsgivare och kommunfullmäktige som det forum som slutgiltigt skall besluta om handlingsprogrammet. Däremellan finns förbundsdirektioner, räddningsnämnder och kommunala nämnder osv som beslutsforum. Nya *beslutsforum* har alltså inte inrättats.

Räftegård beskriver även (1990) att slutmålet för utvecklingsorganisationen är att den institutionaliseras dvs består som en ny komplementär organisationsform och att dialogarenorna blir bestående arbetsformer. Den organisation som utvecklats som i nuläget närmast liknar en kommunikativ infrastruktur beskriven i teorin (Räftegård, 1990) är organisation A, där skydds- och säkerhetsarbetet ingår som en del i ett kommunövergripande projekt med egna dialog- och beslutsforum.

I 10 kommuner fanns en tydlig projektorganisation, dvs en utvecklingsorganisering bestående av nya kommunikationsformer av typen projektledning och projektgrupper osv, för andra närliggande projekt t ex ”Säker och trygg kommun”. Dessa var då kompletterande och separata kommunikationsformer i förhållande till produktionsorganisationen, men kunde integreras och utgöra ett bra stöd till handlingsprogramarbetet LSO.

3.5.2. Översättningsprocessens aktörer

En annan fråga var vilka som deltog i de nya och de tillfälligt arrangerade kommunikationsformerna inom den kommunikativa infrastrukturen. Vilka aktörer (Skälén, 2002) översätter lagens bärande idéer?

Inom de nya kommunikationsformerna var den främste aktören, ”översättaren”, räddningschefen. Endast i 4 organisationer hade räddningschefen underordnats säkerhetschef, politiker eller utredare. I övrigt var det förvaltningschefer, kommundirektörer, kommunens experter på chefsnivå, myndighets- och

samhällsorganisationers högsta ledare som var aktörer. Översättningsprocessen hade påtagligt rört sig upp mot den övre lednings- och tjänstemannanivån i kommunen och i samverkande organisationer i samhället.

I de tillfälligt arrangerade formerna deltog främst politiker, förvaltningspersonal. Dessa arrangemang innebar ofta information. De ansvariga för utbildningarna, seminarierna osv var centrala aktörer i översättningshänseende medan deltagarna inte kan räknas ha någon större roll i detsamma.

Tre organisationer hade organiserat sitt handlingsprogramarbete med systematisk inblandning av övrig personal från räddningstjänsten. Räddningstjänstpersonalen var då dels brandingenjörer och specialiserad brandpersonal, dels brandmän utsedda och utbildade till processledare. En översikt över den involverade personalen i kommunerna inom de olika organisationerna från A till L, finns i figur 1, (se nedan.)

I översättningsprocessen fanns även andra delaktiga. Länsstyrelserna påverkade arbetet genom sina utlåtanden över handlingsprogramsförslagen. Generellt påpekade länsstyrelserna ofta att det rörde sig om ”en första generation av handlingsprogram”, vilket antydde att förväntningarna hos länsstyrelserna var att handlingsprogrammen inte kunde vara perfekta. Att analysera länsstyrelsernas påverkan som aktörer i översättningsarbetet har dock inte ingått som en del i denna studie.

**Representa-
tion från för-
valtningar och bolag**

Delaktighet hos kommunal personal på

Få och höga hierarkiska nivåer Flera hierarkiska nivåer

Begränsad
representation

	C,
A, D, F, G, H, J, K, L,	B, I, E,

Bred
representation

Figur 1. Kommunal personals involvering i den kommunikativa infrastrukturen

3.5.3. Politikernas medverkan

I de kommuner där det fanns räddningsnämnder var politikerna involverade och delaktiga. Stor delaktighet fanns även hos politiker inom förbundsdirectionerna. I de små kommunerna fanns en större delaktighet i handlingsprogramsprocessen från kommunstyrelsens politiker än i medelstora och stora kommuner. I flera av de senare kommunerna antogs beredda förslag till handlingsprogram i kommunstyrelsen utan någon större diskussion och delaktighet. Detsamma gällde även rent generellt vid antagandet av handlingsprogrammen i kommunfullmäktige.

4. Perspektiv på utvecklingen av skydds- och säkerhetsfrågorna

Texten som följer avser att behandla frågeställningarna inom delområde II, Perspektiv på utvecklingen av de kommunala skydds- och säkerhetsfrågorna.

Frågeställningarna löd:

Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunens skydds- och säkerhetsarbete förekommer? Vilka olyckor prioriterar man och hur går man tillväga för att förhindra olyckorna?

Inledningsvis definieras och belyses begreppet perspektiv teoretiskt.

4.1. Vad är ett perspektiv? Teoretiska och definierande resonemang

Ett perspektiv är större än en definition av ett begrepp eller ett svar på en enskild fråga. I texten framåt används ordet perspektiv i en betydelse som ligger nära vardagsanvändningen av ordet och i ordboken står det:

Perspektiv ”en tavlas, en ritnings djup, dess förmåga att ge riktig föreställning om former, avstånd (luft, skuggor, färger) o. d.; (framtid)utsikt; överblick” (Östergren, 1943, s 74).

Perspektiv ”2 vid(sträckt) utsikt, panorama, sceneri; avståndsförhållande, avståndsverkan; blick, överblick, utblick, ’horisont’ 3 synvinkel ’infallsvinkel’, aspekt, ’belysning’ 4 framtidsvy, framtidssikter” (Palmer, 1984, s 466).

I föreliggande forskning refereras inte till begreppet perspektiv som en tavlas, en ritnings djup och dess förmåga att ge en riktig föreställning om former och avstånd, inte heller till betydelsen aspekt. Den betydelse som läggs i perspektivbegreppet i texten liknar mera utsikt, överblick, horisont och framtidssikter. Jag tänker mig, att om man ställer sig på en plats i ett rum, t ex vid ett fönster, blir det man ”ser”, kan uppfatta och uppleva, utifrån placeringen det perspektiv man för tillfället har.

Definitionen skall inte ses som en enbart perceptionsmässig definiering, dvs vad man kan se utifrån sin position i gruppen och organisationen. Perspektiv innehåller både kognitiva (tankemässiga) och emotionella (känslomässiga) aspekter av synsätten.

Grupper i handlingsprogramarbetet LSO diskuterar sin syn på utvecklingen av skydds- och säkerhetsfrågorna just utifrån sin placering i organisationen och verksamheten.

4.1.1. Utveckling av perspektiv

Inom psykologi och pedagogik har synsätten varierat på hur sambandet mellan lärande, (ofta begreppsinnläring) och den biologiska, emotionella och totala mänskliga utvecklingen sett ut. Inom den rena inläringsteorin, behaviorismen på 60-talet sågs inläring som synonymt med mänsklig utveckling, inläring utgjorde människans utveckling. Klassisk, instrumentell och modellinläring var alla olika typer av inläring som utgjorde människans sätt att utvecklas. Utveckling i arbetslivet kunde ses i termer som individens ”betingning av högre ordning”, t ex då man lärde sig de handlingar som krävdes vid yrkesutövningen betingades dessa fram genom många kedjor av stimuli och responser (Skinner, 1971).

Under 70-talets genombrott av kognitiv teori (Furth, 1969; Piaget, 1976) sågs inläringen bestämd av utvecklingen. Inom dessa teorier sågs den mänskliga utvecklingen bestämd av olika biologiskt baserade utvecklingsfaser utefter vilka de kognitiva (tankemässiga) strukturerna utvecklades och hade olika karaktär. Synsättet kallades kognitivism (Carlgren, 1999). De varierande kognitiva strukturerna, t ex nya tankar om något fenomen, hade sin grund i ett samspel mellan konstanta funktioner (Piaget, 1976) som behov och känslor och ”variabla strukturer”, som olika typer av tänkande kallades. Här blev det oupplösliga sambandet mellan tankar och känslor uppenbart. De nya kognitiva strukturerna assimileras in och ackommoderas, dvs tankarna införlivades och prövades i nya sammanhang och nådde till sist en integrativ balans, adaptation, i individens inre (Piaget, 1976). Kunskapen är enligt kognitiva teorier både tankemässigt och känslomässigt integrerad. I perspektivet, i den betydelse det har i detta arbete, ingår därför identifiering av både tankar och känslor.

4.1.2. Språkets och situationens betydelse

Ca ett decennium senare blev Vygotskijs idéer tongivande (Vygotskij, 1981, 1986). Vygotskij accepterade att utvecklingen sätter gränser för inläringen, men tillförde att inläringen också kan befrämja utvecklingen. Språkets betydelse betonades och inläringen sågs även i ett perspektiv där sambandet mellan individen och omgivningen fokuserades. Begrepp som man får i kommunikationen med andra människor kan göras till egna genom att de används och prövas i ett annat sammanhang. Det uppstår ett dialektiskt (ömsesidigt påverkande) förhållande mellan vad man tar in från andra och det egna kunskapsuppbyggandet: Synsättet kallas konstruktivism (Carlgren, 1999). I diskussionerna kan människorna även omvänt, efter att i praktiken ha utvecklat sin egen förståelse av begreppen, diskutera erfarenheterna med andra och samtidigt och gemensamt bygga upp ny kunskap.

” För konstruktivisterna innebär Vygotskijs teorier en utvidgning mot en realistisk konstruktivism, dvs. att den kunskap människor konstruerar är beroende av de faktiska och kulturella omständigheterna, och mot en social konstruktivism, man lär tillsammans med andra genom att delta i gemensamma aktiviteter där såväl betydelser som handlingar konstrueras i en social förhandlingsprocess.” (Carlgren, 1999, s 14).

Vygotskijs internaliseringsbegrepp skall t ex inte ses i betydelsen av en transformering från yttre till något inre utan som en koordinerande betydelseskapande process. Med ett sådant interaktionistiskt synsätt följer att värdet av de språkliga sammanhangen och den sociala situationen ökar (Resnick, Levine & Teasley, 1993). Situationerna utgör inte länge bakgrundsfaktorer utan innebär en integrerad del av kunskapen.

4.1.3. Yrkeskunskapens och yrkespraktikens betydelse

Inom den svenska arbetslivsforskningen har under 1980-1990-talen förts en kunskapsteoretisk diskussion om yrkeskunskapens karaktär (Josefsson, 1988, Göransson, 1990, Molander, 1993). Forskarna betonar att yrkeskunskapen har sin grund i praktiken, dvs den praktiska yrkesverksamheten, och att den inte alltid helt kan formuleras i ord. Begreppet ”tyst kunskap” eller förtrogenhetskunskap kom att myntas.

Återigen får språket en framträdande roll för att kunskapen skall kunna beskrivas. Språket utvecklas ur praxis och därmed växer olika sätt att kommunicera fram utmed olika verksamheter. Språket som sociokulturellt fenomen betonades också genom att forskare baserade sig på Ludvig Wittgensteins och Jürgen Habermas teorier (Gustavsen, 1990). För att kunna förstå och göra sig förstådd måste man kunna hantera språket och de regler som är involverade vid språkanvändningen i varje verksamhet, dvs i en sociokulturell aktivitet som kommunernas och räddningstjänstorganisationens verksamhet.

Carlgren (1999) talar om detta som "socio-kognition", ett "sociokulturellt perspektiv" på lärande och ett "situerat lärande", där situationen har stor betydelse. Carlgren och Marton (2000) betecknar även kunskapen kontextuell och relationell. Med relationell menar de att kunskapen kan ses som människans relation till omvärlden. Med uttalandet att kunskapen är kontextuell avser de att belysa att:

"...all kunskap vilar på en osynlig grund som sin förutsättning. Det inrymmer kulturella och mentala sammanhang såväl som den praxis där kunskapen fyller en funktion. Genom att verka i ett sammanhang så får man det så att säga "i sig" (Carlgren & Marton, 2000, s 197).

Synen på lärande och utveckling i arbetslivet i detta arbete, ligger nära detta sociokulturella perspektiv. Tanken är att ett perspektiv och dess delar är uppbyggda utifrån grundläggande synsätt på området, ytterst baserat på en praktisk yrkeserfarenhet. Den forskningsmässiga utgångspunkten är att synsätten och begreppen i diskussionerna är socialt producerade och reproducerade. "Socialt" ska förstås som i interaktionen mellan människor som befinner sig i en viss kontext (t ex i ett visst sammanhang, en viss grupptillhörighet) och hör till en kulturell tradition. Meningsskapande och tänkande är socialt producerat (Markova & Foppa, 1990). Detta under påverkan av en makrokontext i samhället totalt sett och en mikrokontext, dvs. släkt, ursprung, personlig historia. Då något får sin mening i diskussionen är denna "mening" en produkt av kontexten men också av diskussionen som social praktik, dvs som konkret och påverkande händelse. Tänkandet är på samma gång befintligt, under uppbyggnad och en produkt i interindividuell och intraindividuell kommunikation. Linell sammanfattar:

"Dialogue is the locus for the dynamic construction and reconstruction of meaning"
(Markova & Foppa, 1990 s 150).

Den situation som ingår i våra studier är den verksamhetsorganiserade gruppkommunikationen.

Föreliggande studie är deskriptiv och perspektiven beskrivs i resultatredovisningen genom identifierade tanke- och känslonstrukturer i diskussionen som stöds eller försvagas genom att även strukturer i gruppens interaktion redovisas. Situationens roll för den information som framkommer i forskningen betonas. Begreppet struktur ska förstås som en tydlig och bestående ordning, mönster eller egenskap i tänkandet, känslouttrycken och i interaktionen. Grunddata för tanke-, känsl- och interaktionsstrukturerna är den manifesta inspelade diskussionen. Tankar i sig kan inte studeras utan detta sker indirekt genom analys av uttalanden i diskussionen. Tankestrukturer är dominerande uppfattningar; erfarenheter, åsikter som formuleras som uttalanden i diskussionen. Känslonstrukturer är dominerande känslomässiga upplevelser; stämningar och önskemål som beskrivs i diskussionen. För att identifiera de dominerande känslorna i gruppen krävs att dessa uttrycks genom det talade språket. Sammantaget utgör dessa två typer av strukturer den detaljerade redovisningen av gruppernas perspektiv.

4.2. Metod

4.2.1. Urval

De data som analyserna, utifrån frågeställningarna inom delområde II görs på, består av intervjuer och inspelade gruppdiskussioner med sammanlagt omkring 150 informanter. Urvalet av personer som intervjuades följde inledningsvis grundurvalet av kommuner och förbund, där räddningscheferna i kommunerna och förbunden kontaktades. Räddningscheferna hänvisade i flera fall till andra personer som kom att intervjuas, för att ge utförligare information. De inspelade forumen valdes sedan ut av de intervjuade i samråd med forskaren. För att sedan få göra en videoinspelning av

kommunikationsforumet och dess diskussion, kontaktades i vissa fall ytterligare personer för att få ett medgivande till inspelning.

En viktig princip vid urvalet av forumen för datainsamlingen var att gruppernas möte skulle vara deras "ordinarie" möte, dvs inte ett möte då gruppen bara samlades för forskningens skull och formades just för det ändamålet. Önskan var alltså att få dokumentera "naturliga möten" (naturally occurring data, Smith, 2003) dvs mötestillfällen i gruppkonstellationer som man även annars samlades till och i.

4.2.2. Datainsamling och bearbetning

Alla intervjuer spelades in på ljudband. Gruppdiskussionen spelades in på ljud- och videoband. Allt insamlat material transkriberades, transkriberat blev det totalt 440 sidor. Gruppdiskussionerna analyserades sedan med hjälp av "Utsageanalys" (Johansson-Hidén, Friman & Sandlund, 2003; Sherrard, 1998).

Utsageanalys (Account analysis) är en typ av diskurs- och innehållsanalys där just utsagorna informanterna gör är analysenheten inom metoden. I Johansson-Hidén, Friman & Sandlund (2003), benämnde vi analysmetoden som en "Enkel kvalitativ innehållsanalys". Den kvalitativa bearbetningen av innehållet i diskussionen genomfördes på följande sätt. Med utgångspunkt i en detaljerad transkription delades innehållet in i meningsenheter vilka sedan grupperades i innehållsliga teman. Detta innebar att sk "tankestrukturer" kunde formuleras av forskaren. Tankestrukturer kan beskrivas som en första abstraktionsnivåbearbetning av resultaten i s.k. tematiseringar av diskussionens repliker. Ibland innehåller utsagorna uttryck för påtagliga känslor, i de fallen formuleras tematiseringarna som "känslostrukturer". Alla strukturer skall forskaren sedan vid presentationen av analysresultatet, belägga med utdrag ur data i obearbetad form. När det görs i detta arbete tas transkriptionens speciella tecken bort och utsagorna presenteras som "talad" svenska. Tecknet / anger pauser i talandet, punkter, ..., i början och slutet av en utsaga anger att utsagan har en början eller ett slut som inte är utskrivet.

Sherrard, (1998) beskriver analysmetoden i 5 steg vilket utgör en bra beskrivning av tillvägagångssättet då man arbetar med den.

Steg 1: Gör ett urval av ämne och informanter. Fokuset i denna studie, *perspektiv* definierar Sherrard som, repertoarer, (repertoires);

”A repertoire is a recognisable, relatively, self-contained point of view.” (Sherrard, 1998, s 75).

Steg 2: Lyssna till banden.

Steg 3: Transkribera banden.

Steg 4: Identifiera repertoarer (Repertoires och Resolutions i Sherrards termer, i detta fallet perspektiv enligt synsättet beskrivet ovan.)

Steg 5: Tolkning

Som ett slutligt steg (steg 5) ingår alltså att forskaren gör en tolkning som abstraherar innehållet i data ännu en nivå. I föreliggande forskning redovisas denna först i resultatavsnittet och framstår som en sammanhållen ”bild” av resultaten.

4.2.3. Forskningens validitet och reliabilitet, en diskussion

Metoden inom de kvalitativa studierna i detta arbete skiljer sig på många sätt från de ”positivistiska” idealen om, a) slumpmässigt urval, b) variabelkontroll genom väldegnade experiment, c) standardisering av intervjuernas innehåll och mängden information som inhämtas från respektive deltagare i undersökningen, d) bedömning av begreppsvaliditet, intern och extern validitet e) förekomsten av slumpmässiga mätfel osv, allt i strävan att kunna bedöma generaliserbarheten hos resultaten och slutsatserna.

Urvalet av kommuner/förbund är gjort utifrån en strataindelning rörande storlek och en uppsättning kriterier, endast halva urvalet av kommuner utfördes baserat på slumpmässighet. Urvalet av personer som intervjuas följer inledningsvis detta urval och räddningscheferna i kommunerna och förbunden kontaktades, dessa hänvisade i flera fall till personer som kom att intervjuas för att få utförligare information.

Urvalet av inspelade och dokumenterade kommunikationsforum är alltså baserat på de val som de tillfrågade aktörerna i organisationerna gör. Detta medför att forum av olika slag förekommer och antalet forum inom kommunerna och förbunden kan variera. Vad gäller validiteten är detta ett bra sätt att gå till väga genom att forskningen tar sig direkt in i de forum som forskningen handlar om. Man kan anta att man fångar utvecklingstänkandet bäst i just utvecklingsforumen. En felkälla kan vara att inte verkligt aktiva forum pekas ut. För att säkerställa detta har frågor om forumen ställts i alla intervjuer. Texter och dokument av olika slag har sökts och undersökts för att se om något annat forum beskrivs som centralt. En slags kontroll har på så sätt utförts.

Om man som jämförelse till nuvarande tillvägagångsätt hade gått ut till kommunens chefer med en enkät om kommunikationsformer och perspektiv inom utvecklingsarbetet hade inte just handlingsprogramarbetet inom LSO-området kunnat fångas på djupet.

Naturligt uppkomna data har styrkan att de är just uppkomna i sitt naturliga forum och i sin naturliga situation men har svagheten att inte kunna kontrolleras för forskningssyftet. Standardiseringen av frågorna och systematiken, dvs i vilken ordning de ställdes vid intervjuerna var god, tack vare en intervjuguide som hade så få frågor att man i alla tänkbara samtals- och frågesituationer kom ihåg dem och ställde dem. Mera slumpinflytelser kunde förekomma i gruppdiskussionerna där andra ämnen än de på forskningsagendan ofta dök upp, eftersom instruktionen till grupperna var att föra sin naturliga utvecklingsdiskussion, samtidigt som hela forskningsprojektets frågeställningar inledningsvis presenterades.

Mängden information från varje forum berör validiteten och i det fallet kan det kännas lite osäkert stundtals då inte hela forumets deltagare kommer med vid inspelningen, vilket händer vid något tillfälle. Gruppens diskussion blir då inte helt representativ för just detta forum vilket även påverkar reliabiliteten.

Reliabiliteten i analysförfarandet granskas genom interbedömandiskussioner med forskarkollegor. Något egentligt test har inte utförts. I övrigt används informant- och uppdragsgivarläsning av skrivna texter och analyser ”under vägs” för att få en ökad

känslighet för kontexten och en bedömning av om tolkningarna är rimliga. Troligtvis hade ändå en annan forskare i någon mån tolkat data annorlunda.

Begreppsvaliditeten och i viss mån den interna validiteten dvs överensstämmelsen mellan teoretiska begrepp och teoretiska utgångspunkter bakom använda analysmetoder var stark. Metoderna vilar i stort på samma ontologiska och epistemologiska grundantaganden som teorier och begrepp som det refereras till i arbetet.

Då Kvale (1989, s 90) beskriver sin syn på validitet i kvalitativ forskning, säger han att det handlar om att ”rättfärdiga sina kunskapsanspråk”. Utmed kvalitativ forskning har nya sätt att bedöma kvalitetsaspekter liknande validitet och reliabilitet för kvantitativ forskning, utvecklats. En sådan princip är känsligheten för kontexten, (sensitivity to context, (Smith, (2003))), dvs. att man som forskare kan visa hur man har förhållit sig till sammanhanget för ens tolkningar. Ett sätt att visa graden av känslighet är att ge många utdrag ur data som tolkningarna baserar sig på. Resultatredovisningen både för delområde II och III är gjorda på ett sådant sätt.

Andra principer är att forskaren kan uppvisa engagemang, noggrannhet, genomskinlighet och koherens (commitment, rigour, transparency and coherence (Smith, 2003)). Det är svårt att veta om man som forskare verkligen kommunicerar detta ut till läsaren. Begreppen blir mera av de ideal som man som forskare leds av i arbetet. Ambitionen har varit att vara noggrann, ha en genomskinlighet i hur arbetet har gått till och att visa vilka slutsatser som dras och varför.

Så brukar man även nämna forskningens ”intryck”, (kan ev förstås som kraft, påverkan) och ”betydelse” (impact and importance). Forskningens heuristiska värde dvs förklaringsvärde och empiriska grund brukar också vara aspekter som bedöms. Detta är svårt att bedöma men jag tror att det finns ganska få studier som går igenom hur man kommunicerar vid utvecklingsarbetet så nära och detaljerat. Men ibland känns det som forskare att man tar en lång omväg för att slutligen redovisa sådant som de berörda av forskningen redan vet.

Jag försökte sålunda att se på forskningen genom en blandning av tillförlitlighetsaspekter. Den generalisering som kan göras av resultaten är inte statistiskt baserad eller kvantitativ utan snarare analytisk och kvalitativ. I en minsta och säkraste mening kan resultaten inte generaliseras mer än till de mest kommunikationsmässigt dominerande personerna i grupperna. Men i en vidare mening är det rimligt att anta att mängden diskussionsforum och deltagarnas aktivitet i dem, i kombination med forskningsmetodernas abstraktionsgrad vid analyserna av innehållet, gör att resultatet är generaliserbart på en sådan nivå att det går att föra resonemang om hur man i kommunikationen i handlingsprogramarbetet i kommuner och förbund i Sverige generellt, kunde förhålla sig till de olika uppgifter man hade att brottas med.

Det mest rättvisande gentemot resultaten vore att inte använda dem som ”sanningen” utan som en analytisk referensram vilken kan utgöra en jämförelse till vad som var meningen att ske utifrån lagstiftarens perspektiv. Kanske kan resultaten mest av allt användas som en spegel att spegla sig i för kommuner och förbund. En spegelbild som förhoppningsvis kan ge stimulans i det fortsatta skydds- och säkerhetsarbetet.

4.3. Resultat

4.3.1. Resultatsammanställning

Inledningsvis belyses frågan; *Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunens skydds- och säkerhetsarbete förekommer?*

Längre fram i texten besvaras frågorna; *Vilka olyckor prioriterar man och hur går man tillväga för att förhindra olyckorna?*

Det sammanlagda resultatet handlar om ”förebyggande perspektivet” av skydds- och säkerhetsfrågorna. Detta beror på att få resonemang om räddningstjänstens eller förbundens operativa arbete förekommer i materialet. Räddningstjänstens/förbundens räddningsinsatser och handlingsprogrammets operativa del, kommenteras endast några gånger perifert, i den inspelade kommunikationen.

4.3.2. Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunens skydds- och säkerhetsarbete förekommer?

Perspektiven kan i huvudsak delas in i ett bredare respektive snävare perspektiv.

4.3.2.1 Ett bredare perspektiv

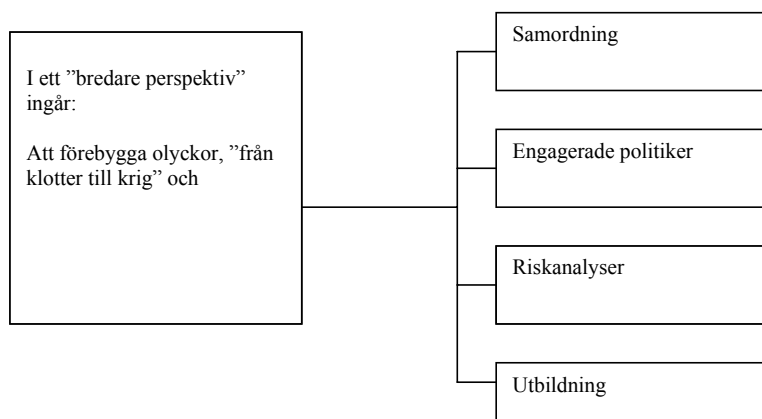
Under år 2006 kan man se att agerandet i 17 kommuner, i arbetet med och utifrån handlingsprogrammen, (visat genom tanke- och känslöstrukturerna), innebär att man arbetar med ett panorama från ”klotter till krig”, alternativt uttryckt ”från vardagsolyckor till extraordinära händelser”, dvs har ett brett perspektiv på olyckor och skydds- och säkerhetsarbete. I denna grupp ingår t ex alla de kommuner som har identifierat kommunikationsforum för inspelning.

Ett bredare perspektiv innebär även att man startar med aktiviteter som har målet samordning. Det är inte själva förebyggandetänkandet som är nytt, utan att samordna aktörerna inom området, i förebyggande syften. Den allra vanligaste typen av samordning är inom kommunernas förvaltningar. Men samordning sker även mellan aktörer inom olika samhällssektorer och inom regionen. Detta är exempel på samordningen av olika aktörer som man redan vet finns inom området, men någon börjar även med att inventera vilka som är aktörerna inom fältet. Samordning av kunskap och statistiska uppgifter om risker, tillbud, skador, olyckor är också i fokus för några kommuner.

Ett större ansvarstagande hos politikerna är ett tydligt drag inom kommuner med det bredare perspektivet. Där detta inte finns, strävar man efter att åstadkomma ett större politikerengagemang. Ytterst vill man nå en politisk debatt och prioritering av mål man har inom området, för att få mer resurser och uppmärksamhet. Men det finns också en ambition till att man i kommunerna vill sprida viktig kunskap om olyckor och skydds- och säkerhetsområdet i stort till politikerna. Till sist kan man skönja att man inte vill se frågorna om skydd och säkerhet systematiskt delegeras ner till ledningen inom räddningstjänsten för att beredas där och sen bara klubbas utan diskussion i kommunstyrelsen eller fullmäktige.

Riskanalyser görs men gärna tillsammans med andra aktörer i gemensamma forum. Man gör undersökningar och söker kunskap om potentiella risker. Då man diskuterar med olika parter och aktörer blir det ofta i termer av otrygghet och risk för olyckor som gränsar till kriminalitet. Men i diskussionerna mellan olika aktörer är inte definitionerna av vad som är olyckor och inte det viktiga, utan att just mötas och diskutera.

Utbildningsinsatserna är omfattande, precis som inom kommuner och förbund med det snävare perspektivet.



Figur 2: Ett bredare perspektiv på skydd mot olyckor.

4.3.2.2. Ett snävare perspektiv

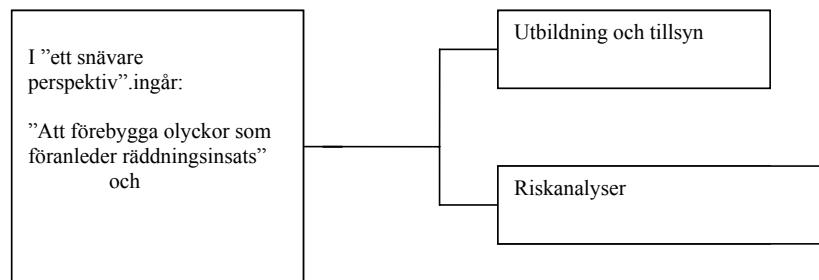
I 12 kommuner, enskilda eller i förbund, kan man säga att perspektiven ”är mer traditionella”, dvs att man riktar in sig på olyckor som kan föranleda räddningsinsats.

Här finns också samordningsambitioner framför allt inom räddningstjänstförbunden och då området ”förebyggande brand”. Själva räddningstjänstförbundsiden bygger ju på synergi och samordningsvinster.

Kommuner som har det snävare perspektivet upplever ofta att de inte får politikernas öra. I förbunden är det däremot närmare till politikerna, då förbundets ”egna” politiker.

Inom kommuner med det snävare perspektivet prioriterar man riskanalyser av olika slag och utbildning. Utbildning är det område som är mest prioriterat inom det snävare perspektivet. Generellt kan man säga att utbildningsinsatserna har ökat i alla kommuner och förbund men i de kommuner som kan klassificeras in i det snävare perspektivet på olyckor är detta mycket påtagligt. Man utbildar inom systematiskt brandskyddsarbete, (SBA), systematiskt arbetsmiljöarbete med fokus på risker, intern brandskyddskontroll, (IBK), utvecklar checklistor, utbildar i släckning, sotning, i kunskaper om anlagd brand osv. Man erbjuder utbildningarna till nya grupper och berörda i kommunen och ut i samhället till olika intressenter som aldrig tidigare.

Inom området kring att analysera risker händer något under 2006. Man ökar/intensifierar arbetet med att analysera men verkar arbeta med olika slags analyser som t ex lokala riskanalyser, risk- och sårbarhetsanalyser, krisberedskapsplaner och översyner. Man menar att man har ålagts dessa genom olika lagar. Man menar (i tankestrukturerna) att alla moderna lagar bygger på samma sorts analyser. I princip säger man att dessa analyser är riskanalyser enligt LSO.



Figur 3. Ett snävare perspektiv på skydd mot olyckor

4.3.3. Vilka olyckor prioriterar man och hur går man tillväga för att förhindra olyckorna?

En annan slutsats är att perspektiven på olyckorna, i de inspelade diskussionerna, inte domineras av olyckor som har sin utgångspunkt i lokala förhållanden. Det finns många exempel på lokala projekt i LSO:ns fotspar, som strandvakter vid badstränder, projekt för att förhindra mopedolyckor och suicid. Uppmärksammandet av fallolyckor och anställningar av ”Hem-fixare” för äldre är vanligt. Informationskampanjer och satsningar riktade till speciella grupper görs. Men det är inte satsningarna på att förhindra de olyckor som sker lokalt eller prioriteringar bland dessa, som är det nuvarande fokuset i diskussionerna.

I verkligheten, i skydds- och säkerhetsarbetet, är allt som sker mycket sammanblandat. Kommunerna överöses av olika åligganden. Man refererar till upp till fem olika lagar och förordningar ställer krav på områden (som inte alla är olyckor) för analysarbete samtidigt. Påverkar gör även händelser som inträffar i verkligheten under samma tid. Händelserna tsunamikatastrofen och stormen Gudrun plus flera översvämningar har påverkat kommunernas skydds- och säkerhetsarbete. Kunskapen om klimatförändringarna, terrorism, extremism, hot, våld och otrygghet. Allt detta bidrar till att man just i nuläget, år 2004-2006, i diskussionerna ”hamnar” på perspektiv på olyckor som mera handlar om att se nya risker och otrygghet i samhället i allmänhet och i mindre grad fokusera vardagliga och lokala typer av olyckor. Intrycket är att dessa tas för givet, redan är identifierade och utgör stora delar av det dagliga arbetet.

4.3.3.1. Utbildning som åtgärd för att skydda mot olyckor

Det sätt man förebygger och bekämpar olyckor på handlar till de främsta delarna om att samordna sig inom kommunen/förbunden och mellan olika samhällssektorer, göra riskanalyser, ge utbildningar och information och utöva tillsyn. Men bland dessa aktiviteter så är det så att det är utbildningen som är det verkliga verktyget åren 2004-2006. Här blir listan över alla de typer av utbildningar som ges i olycksförebyggande syfte mycket lång. Det som ingår som information från i stort sett från varje kommun och

förbund är även alla de nya grupper man har vänt sig till i och med den nya lagen. Generellt har lagen upplevts som stimulerande och ett stöd i detta arbete.

Förbättrade olycksutredningar dröjer, dock, inom flera kommuner säger man att detta kommer att bli deras nästa steg.

Allmänheten är rent generellt inte informerade om ”Lagen om skydd mot olyckor” och deras eget ansvar. Det nämns i ytterst få tankestrukturer.

4.4. Resultatredovisning i tanke- och känslöstrukturer

A. I. Stor kommun 1.

Informationen bygger på intervjuer och samtal med tre ledare för olika enheter och en person som var informationsansvarig för kommunen. Dessutom ingår information från hemsidor och dokument.

Tankestruktur 1: Ett kommunövergripande projekt och en strategi för att utveckla ett övergripande ledningssystem för trygghets- och säkerhetsfrågor i kommunen har initierats politiskt.

”Helhets”-projektet har//varit politikernas//det handlar om alla/och om de problem vi har i stan.

...detta innebär en övergripande ledning//ja ett system för ledning...

Den stora vitsen är att//drivkraften och skydds- och säkerhetsarbetet är i kommunerna.

I kommunen finns volymen/där finns resurserna//och där finns problemen också.

Vi har velat ha det så hela tiden//det tydliggör/det övergripande ansvaret.

Tankestruktur 2: En grupp inom helhetsprojektet kallades ”Trygghetsgruppen” och ansvarade för området strategiskt trygghetsarbete. Frågorna tangerade inledningsvis LSO-området, men gruppen fick senare ett tydligt uppdrag att minska brottsligheten i Storstad, vilket inte ansågs ligga inom LSO-området.

I trygghetsgruppen satt den dåvarande räddningschefen med från början.

I trygghetsgruppen//diskuteras inte handlingsprogrammet kring//skydds- och säkerhetsfrågor nu.

Under området trygghet //som ju//i nuläget handlar det mest om tryggheten på gator och torg och kriminalitet av ///olika slag//kom andra frågor in/inte direkt olyckor.

...frågorna hanteras ofta tekniskt/med övervakningskameror och sånt...

Tankestruktur 3: Räddningstjänstförbundet har i uppgift att arbeta fram ett handlingsprogram 2007, enbart för olyckor som tidigare föranledde räddningsinsats.

Vi kommer att göra handlingsprogrammet väldigt enkelt.

Vi kör en mininivå av lagstiftningen.

Vi ställer samman de handlingsprogram som har funnits i de andra kommunerna//precis enligt lagstiftningen.

Tankestruktur 4: Olyckor som hör till mininivån är bränder och trafikolyckor.

Olyckor som vi hanterar på regelbunden basis//det är lägenhetsbränder och trafikolyckor///det är de två tunga...

Det jobbar vi med till vardags//baserat på statistik.

Tankestruktur 5: Ett framtida perspektiv på olyckor skulle vara att inte se olyckor som tekniska frågor utan mera sociala och demografiska.

Vissa är tekniska frågor//men de flesta inte...

...å så löser man problemen tekniskt//men problemen är mer sociala...

Att se problemen och lösningarna annorlunda//inte tekniska utan sociala och demografiska///men det är långt fram i framtiden...

Känslstruktur 1: Man känner sig nöjd och lugn med hanteringen av LSO-frågorna i kommunen, men man vet att "Länsstyrelsen" är kritisk.

...vi känner ingen oro för LSO-frågorna i kommunen//nej vi är nöjda//men länsstyrelsen är orolig...

Vi följer inte länsstyrelsens gängse mallar.

De som har haft det jobbigt med hur vi //jobbar är länsstyrelsen...

Länsstyrelsen utgår///alltid från att det gängse är det/rätta.

B. II. Stor kommun

Informationen bygger på en inspelning av det kommunikationsforum som har till uppgift att ”samordna samordningen” av skydds- och säkerhetsarbetet. (Inom ”samordning av samordningen-gruppen” följer man vid mötet även upp aktiviteter inom området internt skydd, trygghetsbesiktningar, krishanteringsplan på remiss, samverkansledning och ledningsanalys, vattensäkerhet och trafiksäkerhet). I diskussionen deltar en skaderapporterare från stadskontoret, räddningschefen, informatör och brandingenjör ansvarig för LSO-arbetet från räddningstjänsten, ansvarig för internt skydd i kommunen och beredskapssamordnaren. Plus information från intervjuer med räddningschefen och LSO-ansvariga brandingenjörer.

(Stor kommun II, har sedan många år ett nära samarbete med Statens Räddningsverk vilket gör att de utvecklat en mängd begrepp och modeller som kan användas i handlingsprogramarbetet och vilket de utbildar i, runt om i landet. Dessa böcker och material har inte använts för att beskriva kommunen här.)

Tankestruktur 1: Det krävs en samordning av alla skydds- och säkerhetsaktörer i kommunen. I ett första skede krävs en samordning av uppgifter om tillbud, skador och olyckor. I ett forum samordnas arbetet inom ”internt skydd”, LSO-arbetet, arbetet med extraordinära händelser och civilt försvar.

IT-verksamheten har nu dragit igång ett rapporteringsverktyg för att rapportera//driftstörningar etcetera...

...allt behöver samordnas...

...vi har trafikskador rapporterade i ett 3Dsystem/vi har tekniska kontoret som rapporterar händelser som kräver åtgärder//det är vanliga och ovanliga störningar av olika slag//och jag kan fortsätta räkna upp hur många/olika listor och system som på något sätt tar upp händelser som vi skulle vilja kunna lägga samman och analysera bara inom organisationen i Storstads kommun sen har vi då landstinget och sen har vi polisen.

Kommunen har system för anmälan av skada/skadekostnad/verklig kostnad skriver man in/man kan söka på viss skada/man kan söka på allt som har hänt inom t ex räddningstjänsten//åren bakåt.

...så att det finns jättemycket att göra men//det jag har haft överläggningar med med IT-chefen om det är ju egentligen att det //baserat på vad tekniska kontoret nu har gjort det vill säga att man har tagit ett rundtag i//och analyserar hur ska vi bygga upp det här

med händelserapportering så allt man kan göra/finns på den här sidan och vill man gå ut så loggar man ut på samma sida.

...det är ett jätte/jättejobb att få och få ihop det till ett och samma system om det ens är görligt.

Tankestruktur 2: Ett rapporteringssystem som är gemensamt är eftersträvansvärt men kräver gemensamma definitioner av begrepp och ett likartat förhållningssätt. Systemet är tänkt att bli sektorsövergripande t ex inbegripande polisen och landstinget.

Först krävs det god kunskap/ om vilka system som finns/de olika systemen lever för sig//och då måste vi göra en stor utrednings först...

Innan systemet fungerar bra måste man ha en gemensam nomenklatur/gemensamma definitioner och begrepp som incident/sakskada/skada/avvikelse...

Vi måste tänka igenom vad vi vill och vad det finns för behov/och få någon som undersöker området.

...men i nuläget är det inte alls omöjligt att samköra vissa system.

Alla måste också sträva efter att få uppgifter som ger ett riskperspektiv.

Jag tror på att länka ihop systemen//vi jobbar med en slags förädlingsprocess//av befintlig statistik...

...vi tittar på att lägga ihop statistiken/till en bild//arbetet drivs via goda idéer/men man vet i nuläget inte vart//problemen finns/det gäller att hitta minsta gemensamma nämnare i detta arbete.

Tankestruktur 3: Nu finns en kommungemensam IT-portal om skydd och säkerhet med information gentemot medborgarna upprättad.

Nu när vi ännu har datorn på och uppkopplad så är det//så att kommunens nya portal om skydd och säkerhet har blivit färdig och uppkopplad//det här är den nya ingångssidan för skydd och säkerhet då...

...jag //valde faktiskt att lägga det som tidigare var räddningstjänstens löpsedel fast utvecklad/på den här sidan/ det är saker vi kan ändra sen//att likadant som dom ligger till räddningstjänsten här och vi kanske så småningom kommer att hänvisa till andra förvaltningar...

...sen ska man ju ha klart att detta är att man sätter sig i medborgarens perspektiv när man tittar här alltså...

Alla områden skall finnas med/kort och koncist/barnsäkerhet/brandsäkerhet/trafiksäkerhet osv...

Tankestruktur 4: Systematiskt brandskyddsarbete har inneburit att ett omfattande utbildningsutbud har utvecklats, alla förvaltningar och företag har fått samma utbildningsmodell.

...samma koncept/så det innebär att man kommer att kunna känna igen sig/// i sitt systematiska brandskyddsarbete//i skola i industrin eller i privata///det blir lite lättare för oss och det behöver inte drivas två parallella spår i utvecklingen här.

...men det är alltså//det där en pilotkurs nu//så att det finns ju ett på sikt en ganska så stor marknad eller vad man nu kallar det för.

...och det finns det konceptet och det finns en utbildning som är öppen för andra än kommun//ja och hela det//hela det materialet ligger alltså ute på hemsidan så det är egentligen fritt för vem som att hämta hem det.

...det här systematiska brandskyddsarbetet implementerat via länets brandskyddsförening//för att göra det likadant i länet.

Vi sneglar både på vad dom har gjort och vad de gör//vi nu ska se i morgon när det gäller SBA:n.

Tankestruktur 5: Ett lokalt, mycket framgångsrikt sektorsövergripande projekt om suicidprevention bedrivs på initiativ av räddningstjänsten.

Projektet har kommit ur olika vägar egentligen//dels en konkret situation///där vi inte kunde avgöra vem som hade ansvaret.

Vi har ett nätverk kring krisstöd i länet//i det nätverket///bjöds en vårdutvecklare in//för att prata om suicid//hon avlivade myter//detta var en dörröppnare///här är lönt att göra något.

Den tredje ingången var statistiken//olyckor i siffror//dessa tre ingångar gjorde tillsammans att vi etablerade projektet.

80-90% av de som gör ett suicidförsök avlider inte av suicid längre fram//här finns en enorm potential för livräddning.

Först inledde vi arbetet med ett PM för vår kommun//det ingår i vårt handlingsprogram/vi har numera ett helt utvecklat utbildningsprogram.

Vid hot om suicid föreligger//enligt kriterierna inom lag om skydd mot olyckor//enligt lagen ///kommunal räddningstjänsts skyldighet att ingripa.

Känslostruktur 1: Lagen känns bra!

Lagen känns som ett stöd//för att göra sånt vi vill göra.

Mycket är kvar att lösa//men lagen är bra.

Den ger tyngd//att ta tag i samordningen.

C. III. Stor kommun med 1 kommun i avtal

För kommunerna finns inga data att tillgå vad gäller denna frågeställning.

D. IV. Stort räddningstjänstförbund

Informationen bygger på en intervju med räddningstjänstförbundets ledare plus en inspelning av den kommunala projektledargruppens projektredovisning efter 1,5 års projektarbete. I gruppen ingick LSO-samordnaren på Stadskontoret, Riskmanagern, en brandingenjör från räddningstjänstförbundet, ledare och ansvariga för områdena; kemikalieolyckor, kommunalteknisk försörjning och vägtrafik. Skrivna material har också ingått som informationskällor.

Tankestruktur 1: Man valde att prioritera fyra huvudområden i handlingsprogrammet och bedriva LSO-arbete omkring dessa under den första mandatperioden.

Lagen togs sent/det blev stressigt//men vi var tidigt igång med handlingsprogramsarbetet//i den största medlemskommunen är riskmanagern inom stadsledningskontoret drivande och övergripande ansvarig gentemot kommunstyrelsen//samordnaren inom säkerhetsenheten har gått LSO-utbildning//och är den person som samordnar projektgrupperna.

... beslöt att fokusera 4 huvudområden som tillsammans var förvaltningsövergripande och tvärssektoriella och//tillsatte projektgrupper omkring dessa områden.

Områdena var förebyggande inom brandområdet//här var räddningstjänstförbundet/projektansvariga//ett annat område var kemikalieolyckor med projektgrupp och projektledare//ytterligare ett var kommunalteknisk försörjning//även det projektorganiserat och till sist ett projekt om vägtrafik//inom projekten har det sen utvecklats en hel hop med///delprojekt.

Projekten har gått olika fort fram//och några hinder på vägen har det funnits//men rent generellt har mycket av säkerhets- och olycksrisker kunnat identifieras och åtgärdas//vi är nöjda med arbetet hittills/men vi ska bli ännu bättre.

Vi//projektledarna träffas regelbundet//tillsammans med Riskmanagern och samordnaren och gör avstämningar//siktet var redan från början inställt// på nästa handlingsprogram år 2007 och en utveckling av det rådande handlingsprogrammet.

Tankestruktur 2: En brandingenjör från räddningstjänstförbundet ingår i projektledningsgruppen i den största medlemskommunen, med ansvaret för förebyggande brand i samtliga kommuner.

Alla medlemskommunerna har kunnat enas om väldigt lika mål//6 av produktionsmålen är identiska.

Vi har produktionsmål och ansvarigförteckning som vi följer regelbundet//olika personer inom förbundet har olika ansvar och//enskilda tjänstemän inom förvaltningarna kan vara ansvariga för enskilda mål.

Vi har en åtgärdsplan som politikerna i förbundsdirektionen står bakom//sen är det naturligtvis upp till varje medlemskommun//om dom ställer upp på åtgärderna.

Delar i verksamheten är tillsynsbesök//informationskampanjer/utbildningsinsatser/insatsrapporteringar och att inventera brandvarnare//och höja förekomsten.

Informationskampanjer och utbildningsinsatser återstår och kommer att genomföras senast under hösten -06.

E. I. Mellanstor kommun med en kommun i avtal

Informationen bygger på två intervjuer med ledningen för räddningstjänsten i den största kommunen. Dessutom ingår information från hemsidor och dokument.

Tankestruktur 1: Säkerhetsarbete har blivit naturligare och naturligare i kommunen. Det bästa som skett är inrättandet av en säkerhetssamordnartjänst och säkerhetsarbetets totala integration inom kommunen.

En fördel är att kommunstyrelsen också är räddningsnämnd.

En säkerhetssamordnare har anställts//detta har inneburit ett lyft.

Genom handlingsprogramsarbetet har politikerna tvingats in// i diskussionerna.

...vi har haft draghjälp av Gudrun och Tsunamin...

...bra respons från politiker.

En av kommunerna har ett säkerhetsmål//bland de prioriterade målen//det är inte dåligt.

Vi har många förvaltningschefer som prioriterar säkerhet//vi har nått en integration i kommunen.

Tankestruktur 2: Just nu prioriteras risk- och sårbarhetsanalyser.

Vi gör de risk- och sårbarhetsanalyser som vi är ålagda att göra enligt lagen om extraordinära händelser.

Det är inte samma folk som gör dessa/som sitter i vår säkerhetsgrupp i kommunen. Däremot har samordningen mellan dem smörjts upp.

Här ingår även polisens personal.

Tankestruktur 3: "Lokala" olyckor som fokuserats i LSO:ns namn är strand/livvakter vid badstränderna, träning av bussutrymningar av t ex skolbussar och fixartjänst inom hemtjänsten.

Vi har arbetat med kampanjer om cykelhjälm//säkra busshållplatser//och undervisning till skolbarn.

Vi har en fixare/fixar-Malte anställd//inom hemtjänstområdet.

Vi har ett projekt som bygger på samverkan//mellan kommunen och samsällskapet.

Generellt har vi mer än tidigare//informerat förvaltningarna om vad vi kan.

F. II. Mellanstort förbund

Informationen bygger på två intervjuer med ledningen för Räddningstjänstförbundet.

Organisationen genomgår förändringar och väntar ytterligare en tid med att utveckla

LSO-arbetet. I nuläget svarar man på frågor om lagen, tar emot skriftliga

brandskyddsredogörelser men informerar inte mer än vanligt eller driver större projekt.

G. III. Mellanstor kommun med två kommuner i avtal

Informationen bygger på ett metaplanseminarium och ett sammanträde med kommunens kommun- och sektorsövergripande säkerhets- och trygghetsråd. Plus två intervjuer med räddningschefen och ett samtal med två risk- och brandingenjörer. Ledamöter i rådet var kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, en representant från

Ungdomsfullmäktige, kommundirektören. Divisionscheferna för teknik, socialt stöd, vård och omsorg, barn, ungdom och kultur, räddningschefen, chefer för Bo och bygga, strategi och tillväxt och närpolis. Närvårdscoordinator från landstinget, chefsåklagare från Åklagarkammaren, representant från Centrumföreningen, VD Länsförsäkringar,

Vattenfall, representant från Svenska kyrkan, ordförande från Pensionärsalliansen, VD Mellanstadshem. Två säkerhetssamordnare plus säkerhetssamordnare för brottsförebyggande frågor, Stf räddningschef och en risk- och brandingenjör. Rådet gästades vid ett inspelningstillfälle av en avdelningschef från dåvarande Kommunförbundet och vid ett annat tillfälle en utvecklingsledare från Rikspolisstyrelsen. I metaplankonferensen deltog 41 personer, även representanter för kommunerna i avtal.

Tankestruktur 1: Samordning mellan kommunens och samhällets aktörer ses som mycket viktigt. Säkerhets- och trygghetsrådet är mycket brett sammansatt och är både kommunövergripande och tvärsektoriellt.

...man ser väldigt positivt på det här säkerhets- och trygghetsrådet och att det fyller en funktion/det är inget operativt råd det är ett forum för att diskutera frågorna.

...senaste gången vi träffades så sa vi så här ungefär att//vi skulle försöka bygga upp en gemensam kunskapsbild utifrån Mellanstad och sen/skaffa in kunskap både från oss som sitter själva jag menar du besitter ju massor med kunskap alla här sitter ju med olika.

...vi kan ju inte som råd jobba operativt men man kan ta med sig frågorna hem och sen i sin egen verksamhet utveckla det vidare så det är mycket mer som en kunskapsplattform//att vi skapar ett forum kring dom här frågorna säkerhets- och trygghetsfrågorna...

...man ser positivt på att vi har den här typen av forumet så många olika representanter som möjligt kommunen och samhället...

...det finns en det finns ett ”go” i den här gruppen nystarten från det gamla// brottsförebyggande rådet...

...ska man vinna trovärdighet på det här så går det inte bara att prata utan både i den här gruppen och utanför i samhället så måste man se att det händer nånting//alltså nånting praktiskt som sker.

Tankestruktur 2: I september 2004, i samband med handlingsprogramarbetet LSO och satsningen Säker och trygg kommun, samlades rådet tillsammans med inbjudna gäster och genomförde en metaplankonferens. Här identifierades olycks- och problemområden och prioriteringar gjordes.

Utdrag ur sammanställningen från konferensen, prioriterade områden:

Prioriterade områden att arbeta förebyggande med
Attityder 6 (alla 6 diskussionsgrupperna prioriterade det)
Droger 4 (grupper)

Brottslighet	3
Skadegörelse	3
Otydliga ansvarsgränser	2
Ekonomi	2
Trafik	2

Utdrag ur avsnittet Tillropsfråga – Hur skall ett samordnat och effektivt arbete bli verklighet i Mellanstad?

- Ordentlig politisk förankring
- Delprojekt
- Arbetet måste vara schemalagt
- Drivas av en eldsjäl (gärna med kvinnlig energi)
- En nulägesanalys måste göras för att se vad som är gjort
- Titta på det vi har
- Eldsjälar på flera ställen = nätverk
- Skapa en koordinerande funktion
- Koppla mot forskning
- Verklighetsförankring viktigt
- Ha en gemensam styrgrupp med ämnesspecifika arbetsgrupper, ex en brottsförebyggande grupp
- Viktigt att gå från ord till handling (FOTH)
- Arbetet måste få status
- Handlingsprogram med tydliga mål
- Handlingsgrupp?
- Skapa ett inriktningsdokument
- Skapa ett statistikforum
- Finansieringen måste klargöras

Tankestruktur 3: För att identifiera lokala problem har politiker, divisionschefer och personal, totalt 52 personer, varit ute i Mellanstad, en fredagskväll och natt och bedömt, ”Vad som stör det goda Mellanstad”.

...vi sa att det första vi bör göra innan vi/aktiverar oss det är ju att ta reda på hur det faktiskt är.

...nattlivet i Mellanstad, belysning, skadegörelse, nedskräpning, klotter och ordningsstörning diskuterades sedan.

...man såg av problem och ordningsstörning och hur man reflekterade ihop med andra//nu håller vi på och sammanställer...

...det här var väldigt det var en bra början till att skapa ytterligare förutsättningar för ett samarbete mellan oss.

...att mötas över enhets- och verksamhetsgränser alltså//åker runt och tittar med olika förutsättningar bland annat i den gruppen som jag gick så var man ju väldigt snabb med att tala om alla tekniska brister//som fanns då men det är ju roligt för då kan du göra någonting åt...

...att få klart för sig var samlas dom här ungdomsgängen/ i vilka korsningar på vilket sätt och det är ju inte allmänt känt för oss.

Tankestruktur 4: Mellankommun har även ett pågående krogprojekt som ingår i ett europeiskt projekt där städer i Europa jämförs men varandra.

...därifrån hoppar vi till London//jag var ju där alltså i en tävling där 22 europeiska länder då träffas en gång om året...

...vi hade då vårt krogprojekt som handlar om och alltså handlar om att ta med krog- och restaurangbranschens personal dom har ett ansvar för/// hur mycket alkohol ska vi ha hand///om när säger man stopp och hur avvisar man folk och hela det blev ett lyckat projekt tycker vi.

...10 länder tas ut till tävling//vi stod väl i klass med de andra//vi ligger långt fram.

Tankestruktur 5: Man har även tagit fasta på resultaten i de årliga trygghetsundersökningar som Rikspolisstyrelsen gör. Det rör sig om diskussioner om t ex trygghetsupplevelse hos medborgarna, brottlighet, ordningsstörning, missbruksproblematik, ungdomsgång och extrema grupper.

...om man ska titta på brottsutveckling /människors trygghet så räcker det inte med att bara titta på anmälda utan brott//utan vi tillfrågar personer som är emellan sexton och 85 år.

...då är det den här modellen vi jobbar med //vi tittar på ett antal ordningsstörningar i samhället och det är fysiska problem det är sociala problem det är trafikproblem.

...hela Mellanstad har ju en väldigt //låg otrygghetssiffra////det finns ett antal personer som man är rädd för//det kan ju vara narkomaner kriminella//framför allt i två bostadsområden.

...missbruksproblematik har Mellanstad totalt har ju en väldigt låg siffra och det är ju positivt//och så finns det ju alkoholister ytterligare då samma mönster ////problem med folk som slåss//problem med kvinnor som antastas.

...när det gäller Mellanstad totalt då så där man har en högre nivå än länet det är medborgarnas uppfattning kring//problem med ungdomsgång /sen i övrigt ser det ju väldigt bra ut på hela kommunnivån.

...blir det väldigt mycket ordningsstörningar som inte samhället totalt har koll på//då är det avgörande för att kanske mer brott begås eller det skapar oro.

...vi ska ta ställning till om det finns nånting som också påverkar det här och det är dom här extrema//grupperna när det gäller//alltså nynazism och långt ute på dom här//falangerna och så så/är det väl någonting som det här rådet kanske bör uppdatera sig lite på tänker jag det behöver inte ske nästa gång////men vi har står inför ett val nästa år och vi vet att dom här grupperna//dyker upp nya grupper dyker upp och dom//blir starka och vill utnyttja sin position och sin ställning inför ett val.

Tankestruktur 6: Man reflekterar över massmedias roll för upplevelsen av trygghet i samhället och beslutar att bjuda in massmedia i diskussionen.

...spelar stor roll när det gäller det här upplevda/är massmedias sätt att återge hur.

...man lyfter fram gatuväldet ganska ofta//alltså sånt spelar ju väldigt stor roll...

När det gäller massmedia så tror jag också att//riksmedier har väl naturligtvis ett väldigt stort genomslag.

...jag har varit i kontakt med mediaforskare//och vi borde låta dom ge en bild av hur dom tycker att media under de senaste tio femton åren speglar samhällsklimatet när det gäller trygghet och brott och säkerhet...

...hur man förmedlar olika typer utav händelser för dom tycker ju inte att det är så där våldsamt intressant att beskriva///det som är tryggt och säkert /// liksom dom menar på att det//är inte det är inget stort läsintresse omkring det utan det är ju det här andra sensationslystnaden////som man då försöker få lite tillgodosett i det tycker jag skulle vara väldigt intressant om man tar en temadiskussion//och sen när det gäller dom...

H. IV. Mellanstort förbund

Informationen bygger på två intervjuer med ledningen för Räddningstjänstförbundet.

Dessutom ingår information från hemsidor och dokument.

Tankestruktur 1: Vi har velat och har i nuläget en central roll i trygghetsarbetet. Vi arbetar med hela skalan från vardagshändelser till den stora olyckan. LSO:n ingår som en del i trygghetsarbetet.

Vi har hela spektrat från den lilla händelsen som berör den enskilde individen//till den stora olyckan som påverkar/hela samhället.

Delar på krisskalan är vardagshändelser som går under//arbetsmiljölagen///över i olyckor/ som omfattas av LSO:n//till stora olyckor och hela

krishanteringssystemet//utifrån extraordinära//som/träder /i kraft 1 september nu i år///allt detta är trygghet.

Tankestruktur 2: Trygghetsarbete är ett stort område men är inget nytt för förbundet. Det förebyggande arbetet i hela trygghetsarbetet har fått ”draghjälp” av LSO:n.

Vi arbetar med en målhierarki//med övergripande mål//där förebyggande ligger inom målen.

Det finns en trygghetssamordnare i den största kommunen///som fanns redan innan LSO:n.

Inom räddningstjänstförbundet finns en//säkerhetschef///som en drivande och aktiv//och samarbetspartner///i trygghetsarbetet.

Inom förbundet har man antagit utmaningen//att bli utnämnd till trygg och säker kommun.

I stort kan man säga att///allt vi gör förebyggande///hamnar inom LSO-området/vi lever med lagen och relaterar den till det som händer.

I. I. Liten kommun

Informationen baserar sig på inspelning av 5 kommunikationsforum, skrivet material och samtal med politiker och räddningstjänstpersonal. Kommunikationsforumen var: 1. Räddningstjänstpersonalen utbildade politikerna, 2. Räddningstjänstpersonalen diskuterar tillsammans med länsstyrelsens representanter. 3. Räddningstjänstpersonalen möter förvaltningscheferna och tjänstemän från kommunala bolag (Tjänstemän från 10 nämnder och styrelser). 4. Ett sammanträde i räddningsnämnden. 5. En inspelning av kommunstyrelsens diskussion om handlingsprogrammet enligt LSO. I forumen deltar sammanlagt 45 personer, alltifrån högsta politiska skikt till ledare inom förvaltningar och bolag och personal från räddningstjänsten.

Tankestruktur 1: I kommunen är man mycket tydlig i synsättet att ”lagen är hela kommunens lag och inte bara räddningstjänstens”. Vilket medför massiva informations- och utbildningsaktiviteter från räddningstjänstens sida gentemot kommunens politiker, förvaltningschefer och företrädare för kommunala bolag. Här betonas även kommunens ansvar gentemot den enskilde.

Lagen är ju en vision//om ett samhälle där det inte sker olyckor//det är alltså en vision///det är nånting man vill uppnå/sen får man ju målsätta det här utifrån ett antal parametrar.

...vi ska börja bygga nånting utifrån hur vi vill ha det och sen bygga det utifrån en vision som vi själva sätter//och mål som vi själva sätter och det jobbet måste vi//det kommer att ta några år innan det blir nåt så det är ju i början vi ska försöka få ihop det här

...och få personalen engagerad/annars kommer vi ingen vart/och sen enskilda med det menas ju då/privatpersoner som är/som fysisk person och juridisk person så det är både företag och allmänhet alla ska med i det här arbetet annars når vi inte fram.

Alla kommunanställda ska kunna genomföra tillsyn på sin arbetsplatser/ser man en dålig byggställning så ska man så klart göra tillsyn och åtgärder man ska ju inte gå förbi/eller är det tre meter vatten vid//så måste man reagera/det är inte just sagt att det är räddningstjänsten som just såg det den dan/utan alla måste ju känna att man har ett tillsynsansvar.

...ska arbeta med SBA:n/det gör vi ju redan så det målet har vi uppnått/det här har vi däremot inte kommit in på ännu vi har kört programmet med skador//men vi har inte kommunicerat och informerat till alla er som ska använda programmet/för det blir dom som sitter i samma nätverk då som IBK//men meningen är att alla skador som händer ska dokumenteras.

...men är vi smarta och styr in det på en nivå som vi tycker att vi orkar med/då behöver det inte bli så motigt/men jag kan förstå att dom här första 18 oh-bilderna ger er intrycket att det här är fruktansvärt jobbigt vi har annat att göra samtidigt men som sagt var vi slipper inte undan det här va för att det är ju faktiskt en beställning från staten/staten tycker ju inte om att det försvinner 45 miljarder per år så det måste göras nånting åt det här.

...vi bestämmer //vi bestämmer ju/så att säga staten har bestämt att vi ska ha en plan för det men vi bestämmer innehållet än så länge i den här planen vi bestämmer också ambitionsnivån utifrån det här.

...för nånstans måste man ju kräva tycker jag att människan måste ta ett eget ansvar.

Tankestruktur 2: En del av LSO-arbetet innebär att inom varje kommunalförvaltning och kommunalt bolag inventerar hur man arbetar idag och hur långt man har nått i förhållande till de nationella och lokala målen.

...vad det är för lagstadgade mål för till exempel för fallolyckor//har vi nåt lokalt ansvar /// nu beskrivning av verksamheten//hur jobbar vi idag då mot fallolyckor vad har vi gjort hittills...

...som jag ser det helt och hållet har vi bollen/och det första man kan göra det är ju administrativt det är ju att se till att man samlar ihop och ser vad har vi för någonting hur// brukar det se ut i dom här olika rören//och det vi redan gör.

... vi står i ett inventeringskede...

...det är meningen att vi ska rapportera incidenter och arbetsskador//det är bra men kommunen har ingen samlad systematik på alla sina statistikdelar.

...men riskhanteringsgruppen som ska samla in det här till kommunstyrelsen har ju ingen/aning om/vad ni har i era pärmar.

Tankestruktur 3: Politisk prioritering krävs och tillförande av resurser.

...sen det här kommer att kosta pengar//blod svett och tårar//sen/man kan inte ständigt omprioritera och pröva...

...prioriterar vi rätt då i samhället för det här kostar ju fruktansvärt mycket pengar också//det är ett tufft jobb framför oss.

...jag hade ju uppe och diskuterade väldigt mycket inom den politiska/////och dom var ju väldigt osäkra också//var ambitionsnivån och allt det här ligger va.

Det är otroligt viktigt att där kommer upp nån form av helhets//syn på det//här är en del och där har vi// lite koll //jag känner liksom att det här spretar/åt alla håll vi har inget som helst grepp totalgrepp om det här och det hemska är att alla dom här bitarna kräver resurser.

Vi måste visa att vi vill nånting här då//måste vi ju sätta av resurser på det här.

Riskhanteringsgruppen är liksom både ett politiker/och tjänstemannaforum/dom ska tänka på prioriteringar också.

Tankestruktur 4: Man studerar olika statistiska redovisningar och diskuterar olika typer av olyckor tillsammans med förvaltningsansvariga, chefer för bolag, räddningsnämnden och politikerna i kommunstyrelsens arbetsutskott.

...och då ska ni få se sen när vi fortsätter med statistiken brand som vi satsar så otroligt mycket arbete på det är bara en liten försvinnande//mot vad dom andra/ ta till exempel fallolyckorna som ligger på 12-1500 stycken per år....

...fallolyckor alltså överlägset flesta som dör i//fallolyckor...

...kvävning//finns det beredskap före eller efter det att kycklingbenet sitter i halsen.

...ja sen har man sett//fördelning på kategorier på kön och så kan ni ju få se sen då att män är överrepresenterade i olyckor.

Samhället prioriterar väldigt konstigt när det gäller insatser för att förebygga olyckor/dom flesta dör ju i boendemiljön fallolyckor brand och liknande/för samhällets insatser för att

förebygga dom är minst/det är alltså väldigt ologiskt idag//hem och fritid där är ju då/störst antal olyckor men samhällets kostnader säkerhetsarbete och forskning är minst inom boendet det är alltså totalt tvärtom mot vad det borde vara.

...verkligheten som vi möter då just det här med brand//som ska förebyggas nu skulle det lika gärna kunna vara att//ungdomar cyklar till skolan utan hjälm/vi måste liksom//börja i rätt ände/och hur startade vi processen i Småstad för ett och ett halvt år sedan//jo vi försöker att gå ut bland vår egen personal i första hand.

Tankestruktur 5: De olika förvaltningarnas chefer, med undantag av räddningstjänstens, anser att resurser måste tillföras till deras förvaltningar om de skall kunna ta ansvaret utifrån LSO.

...ja men det är ju så här /jag har ju sagt det många gånger och jag säger det än en gång att////det där är en lag/vi har andra lagar som till exempel skollagen och vi har en arbetssituation som jag kan//i alla fall med mina skolledare jag vet inte hur det är i era verksamheter där man har övertid på några närmar sig 200 timmar nu alltså då är det arbetsmiljölagen som sätter//man får inte jobba mer alltså//så tillsätts inga resurser så blir det här ett jätteproblem alltså.

...det är bara ärligt att säga det nu för att om man ska prioritera det här före verksamheten med barn och ungdomar då är det snett ute i vår förvaltning i alla fall// det är min uppfattning.

Vi har jobbat hårt med den här IBK:n nu vi fick tillsätta en extraresurs för att få det att funka men om det blir extra pålagor till ja jag är inte säker på att personalen ställer upp på det här allt.

Det ju bara att hålla med om att/nånting måste bli lidande för att man ska göra en annan sak för att det är inte så att vi går omkring på /tomgång i övrigt och står och väntar på nya uppgifter utan vi har ju en verksamhet att sköta.

...vi har en massa mål med//lägre sjukskrivningar vi ska bli effektivare vi ska banta personalen och sen så kommer då en sån här arbetsuppgift.

På nåt sätt måste vi hitta en lösning på det jag förstår//att det här måste göras det är inte det jag är ute efter// men det här gör sig inte självt det låter väldigt vackert och det låter väldigt elegant när// räddningschefen står och berättar till dom här till dom här bilderna om allt det här men i praktiken så är det ändå ett arbete som ska utföras som tar sin tid/och ska vi då dessutom göra det på ett bra sätt så kommer det naturligtvis att ta ännu mer tid det går inte att sköta det här med vänsterhanden för då blir det inte som det ska.

Vi vet ju/vi har ju lite koll på läget eftersom vi jobbar lite aktivt till exempel då med fallolyckor för oss då va/det är klart att det innebär då att mera jobb men////det jag tänker till syvende och sist så måste det finnas//någon resurs centralt då i som hjälper och stödjer oss i det här jobbet.

Jag manar till eftertanke och det är ju lite märkligt//att man åter igen//då från statens sida skickar på kommunerna såna här saker utan att skicka med några pengar för småpengar har man skickat för att göra utredningar men det är en droppe i havet det är ju praktiskt arbete som// kräver resurser och//jag bävar för tiden efter årsskiftet.

Tankestruktur 6: Kommunen ingår inte i satsningen ”Trygg och säker kommun” men planerar ändå att certifiera sig som en sådan, år 2007.

...då vi har målet av att trygg kommun ska kunna stå 2007 snart är det -06 det går fort.

...resurs som driver det stödjer det arbetet för att vi naturligtvis måste göras måste man lägga ambitionsnivån på//rätt nivå alltså och kanske mycket låg nivå/det beror på om vi vill va en trygg kommun 2007.

...det kan hända lite otrevligheter om inte vi sköter det här uppdraget/sen finns en hel ekonomidel//redan i fjol så sparade vi ju 100.000 inom citationstecken för försäkringar som inte höjde sin premie.

...jätteolika nivå som man lägger sig på//vilken ambitionsnivå har man vad innebär trygg kommun 2007.

Vår riskhanteringsgrupp ska hantera samhällsrisker//som kan finnas så att säga//dels/ta reda på dom risker som kan finnas//dom ska ju även upprätta en kommunal riskhanteringsanalys med en konsekvensbeskrivning/senast år 2006//och även här pratade vi om trygg kommun//det är också/riskhanteringsgruppens uppgift att sätta upp kriterier för det här va.

J. II. Liten kommun

Informationen baserar sig på en gruppinspelning av 4 deltagare i kommunledningsgruppen; 2.e vice ordföranden i kommunstyrelsen, beredskapssamordnaren, kommunens kanslichef och räddningschefen. Plus en intervju med chefen för äldreomsorgen och två intervjuer med räddningschefen.

Tankestruktur 1: Varje förvaltning skall se över sina risker och sin sårbarhet.

Vi försöker att upptäcka vad vi måste åtgärda.

Varje förvaltning har en liten riskanalys att//att utgå ifrån.

...med hjälp av//checklistorna skall personalen inom äldreomsorgen//kunna se mer av riskerna.

Vi har det väldigt öppet mellan förvaltningarna//man hjälper varandra/om det är något.

Tankestruktur 2: Information har blivit ett viktigt område. En speciell informationsenhet har inrättats.

Vi har en informationschef//som har plockat folk från varje förvaltning//som alla ska hjälpa till med informationen.

Informationen har blivit ett kärnområde...

...utbildning och information som vi ger//har ökat kraftigt...

...vi arbetar med informationen ut till alla//men säkerhet i hemmen är ändå ett område//vi inte vet hur vi ska nå fram inom//vi har inte fattat beslutet/än.

Tankestruktur 3: Utbildningen har ökat enormt.

Egenkontrollen har gjort att //utbildningen till företag och andra har ökat...

...det känns roligt att folk har anammat//egenkontrollen//men ett svårt område är företagens skriftliga redovisning///de saknar oss//de saknar kontakten/men vi är ute och hjälper till...

...vi vet inte vad som händer///när vi kommer ut om tre år.

Tankestruktur 4: Lokala klimatrelaterade risker och förändringar har fokuserats.

Stormen Gudrun/var ett elddop///då var vi igång tidigt.

...sen har vi arbetat med att/ha beredskap///inför översvämningar och höga flöden.

Vi samlades i kommunledningsgruppen//och gjorde planer//inför det stora snöfallet.

Tankestruktur 5: Lagen har god förankring hos politikerna.

Politikerna ser lagen som en möjlighet.

...några politiker förstod snabbt///att de har ansvaret för skydd och säkerhet.

Man behöver aldrig motivera politikerna///att ta helhetsansvar//speciellt genom den kommunala ledningsgruppen///sen ingår samma personer i katastrofledningsgruppen.

Mycket beror på festivalsarbetet//varje år.

K. III. Liten kommun

Informationen baserar sig på en gruppinspelning av 4 deltagare i det tvärsektoriella Rådet för hälsa och trygghet. Deltagarna är ordföranden i rådet tillika vice ordförande i

kommunstyrelsen, räddningschefen, säkerhetssamordnaren och ansvarig för utbildningsverksamheten. Dessutom på två intervjuer med räddningschefen.

Tankestruktur 1: Målet med lagen är att få till stånd ett politiskt engagemang i frågorna. Man tycker sig ha hittat en bra form.

Tanken och målet///med hela vårt handlingsprogram och lagstiftningen//är att få till stånd ett politiskt engagemang.

Vi har ungefär 2,5% av den totala budgeten i kommunen////och mycket mer uppmärksamhet än så kan vi inte få////om vi körde alla frågor som berör oss upp//i fullmäktige som lagstiftaren vill //så har vi ingen respekt för politiker//vi måste hitta en modell där politikerna kan få ett engagemang.

Till slut ska det vara formulerat så att politikerna kan säga ja//eller nej.

Vi har hittat en modell//vi har haft 328 beslutsförslag och ett nej.

Tankestruktur 2: Lagen har inte haft en avgörande betydelse. Det som är intressant är själva handlingsprogramarbetet. Plus avregleringen som innebär att kommunen får ansvaret för frågorna.

Själva handlingsarbetet innebär att kommunen får ett bredare ansvar///men det hade man kunnat göra tidigare också//utifrån räddningstjänstlagen.

Avregleringen som är gjord//att man lämnar över till politikerna i kommunen är skillnaden/den är bra.

Att man ser över en lag är bra///men utrymmet för att göra det här/hade även en räddningstjänstlag.

Tankestruktur 3: Ett exempel på politiskt prioriterad satsning på förebyggande av en lokalt identifierad olyckstyp är åtgärderna för att förhindra ytterligare mopedolyckor, genom ett 3-års projekt.

Att förhindra mopedolyckor är ett prioriterat område///som vi/politiskt//satt mål i förhållande till.

Antalet som har mopeder idag//är ju så många fler///och mopederna idag är inte som dom gamla mopederna.

Förr fanns inte några flickor///som åkte moped/här ute/idag är merparten flickor//med moderna EU-mopeder.

Speciellt farligt är det då de åker/tre fyra stycken på en//den mopeden är ingen så att säga//säker moped//med sina små hjul.

Tankestruktur 4: Vi arbetar för att nå ett ökat ”riskseende” hos personal inom kommunen.

Alla förvaltningars personal//ska själva se sina risker.

Vi börjar på kommunförvaltningarna/med något vi kallar//ett systematiskt arbetsmiljöarbete//i samverkan.

Checklistor gör att folk//blir varse vad det är/de kan åtgärda själva.

Vi gör också tillsyn.

Vi har ett incidentrapporteringssystem//alla förvaltningarna är inte igång//det tar 6-7 år//innan allt fungerar///rent praktiskt.

Säkerhetschefen är kommunchefen///problem inom varje förvaltning/är förvaltningens ansvar.

Tankestruktur 5: Vi bedriver mycket utbildning.

Vi bedriver massiv utbildning///speciellt gentemot företagen.

Förra året utbildade vi mycket//inför det här//med egenansvaret///vi försöker att bredda oss//hela biten/så att vi inte jobbar med bara byggnader och sånt.

Känslstruktur 1: Man är mycket nöjda med handlingsprogrammet.

Jag tycker att man kan vara nöjda med handlingsprogrammet///med tanke på den tid som politikerna har lagt ner på frågorna.

Vårt handlingsprogram känns väldigt fräscht.

Det som är positivt med det är att det är inget fastlåst//inget statiskt i det///behövs det förändringar//så gör man det under tidens gång.

Det föder ett nytt engagemang och skapas nya vägar.

L. IV. Två små kommuner med gemensam nämnd

Informationen bygger på två intervjuer med Räddningstjänstchefen.

Tankestruktur 1: Regionala risk- och sårbarhetsanalyser tillsammans med länsstyrelsen prioriteras.

Nu har väl det mer bäring på lagen om extraordinära händelser//och den nya lagen som/kommer//men arbetet med alla nya lagar bygger på sådana analyser//så gör ju även LSO.

Under -05 utsågs olika äldreomsorgs- och skolanläggningar//som blev ett slags testanläggningar//för förebyggande...

Satsningen är förankrad hos politiker//vi har tagit hjälp från en mellanstor kommun//som har organiserat upp arbetet bra.

Historiskt är//detta är en fortsättning på KUB-projekten//de tog sin utgångspunkt i kommunen/i fredstid. Millennieskiftet utgjorde också en drivkraft//då fick vi resurser/och gjorde planer.

Tankestruktur 2: En säkerhetssamordnare skall anställas för att samordna arbetet.

Man tvistar om i vilken kommun/eller var i kommunen//den ska placeras//men samordnaren skall vara// en samarbetspart till räddningschefen.

Så småningom ska vi arbeta med scenarietekniken//för att studera och analysera//hur det går//men resursen skall komma på plats//nätverk skall byggas upp.

Utan en motor rinner allt ut i sanden.

Samordnaren finansieras av gamla KBM-pengar.

Tankestruktur 3: Inom räddningstjänsten arbetar man med målstyrning men det är svårt att få till stånd politiska prioriteringar.

Vi har arbetat med träffar med politikerna men//de vill helst ha ett förslag från oss på räddningstjänsten//något att besluta om.

Sättet vi jobbar på//ligger nära förhållningssättet att formulera mål/här hade vi hoppats mycket på politikerna/vi skulle ha velat att politikerna sa//”Jobba mer med att ta fram ett beslutsunderlag åt oss”/det hade vi velat.

Vi har arbetat utifrån den förra räddningstjänstplanen/och fört till några nya mål/vad gäller räddningstjänsten.

Hela kommunen har genomfört en stor omorganisation och då blir skydds//och säkerhetsfrågorna inte de främst prioriterade i kommunen/det har varit omöjligt att få med några/någon politiker på en tvådagarskonferens//om LSO/det politiska engagemanget saknas.

När det gäller säkerhetsarbetet så blir aktiviteten runt säkerhetssamordnaren//de nya politiskt prioriterade målen i nästa handlingsprogram 2007.

Tankestruktur 4: Kommunen har tillsammans med räddningstjänsten bedrivit ett gediget arbete med intern säkerhet i kommunen.

Vi har ända sedan 1993 arbetat aktivt med intern säkerhet i kommunen.

Vi körde mycket utbildningar// utsåg säkerhetsombud// på alla arbetsplatser// 300 stycken// arbetet ligger nära/arbetsmiljölagen// här finns också samordningsgruppen.

Tankestruktur 5: Räddningstjänsten arbetar med oerhört mycket utbildningar.

Alla typer av utbildningar//SBA/olika typer av brandskyddsutbildning/allt om systematik i brandskyddet hos företag och organisationer.

Mängden utbildningar och sättet att göra tillsyn// är områden som verkligen har förändrats genom LSO// mer dialog och lärande// det är nytt/vi jobbar på ett nytt sätt.

Vår personal/killarna är mycket skickliga/på att utbilda.

5. Perspektiv på räddningstjänstens roll i skydds- och säkerhetsarbetet och på räddningstjänstens strategiska utveckling

Delområde III, perspektiv på räddningstjänstens roll och strategiska utveckling behandlas i detta avsnitt.

Frågeställningen: *Vilka perspektiv på räddningstjänstens roll och strategiska utveckling finns i de identifierade diskussionerna?*, belyses genom en resultatsammanställning och en detaljerad tanke- och känslöstruktursredovisning. Metod, urval, datainsamling, bearbetning och analysmetoder är de samma som i föregående kapitel 4. Så även diskussionen om resultatens tillförlitlighet och generaliserbarhet.

5.1. Resultatsammanställning

Här har det inte gått att identifiera eller urskilja speciella perspektiv. Generellt har räddningstjänsten en central roll, speciellt dess chefer och brandingenjörer, i skydds- och säkerhetsarbetet och även i den strategiska utvecklingen utifrån Lagen om skydd mot olyckor i kommunerna.

Men kanske kan ett nytt perspektiv på räddningstjänstens roll och betydelse skönjas genom att räddningschefen och räddningstjänstens personal i 8 kommuner är sidoordnad en kommunalt relativt nyanställd säkerhetssamordnare eller riskmanager. Detta skulle kunna betyda att området är viktigt och att det helt enkelt har förstärkts med en tjänsteman som har komplementära arbetsuppgifter. Så ser flera informanter på förhållandet. Men man skulle också kunna tänka sig att avsikten är att räddningstjänsten skall ”bli vid sin läst” och inte arbeta med andra uppgifter än de hittills har gjort. Därmed skulle de heller inte vara lika centrala aktörer i den strategiska utvecklingen utifrån LSO i kommunen. I någon kommun finns säkerhetssamordnaren, rent fysiskt, placerad på Räddningstjänsten, vilket beskrivs fungera mycket väl, genom att arbetsuppgifterna är näraliggande och komplementära.

De tre räddningstjänstförbundens roll blir att förebygga brand och de olyckor som redan tidigare var räddningstjänstens områden. Förbunden bidrar till att koncentrera och

samordna räddningstjänstens resurser. Men trots att förbunden innebär en samordning och ett bättre resursutnyttjande passar inte förbundsordningen riktigt väl till det samordningskrav som finns inom LSO, dvs till det förvaltnings- och sektorsövergripande olycksförebyggande arbete. Främst därför att det politiska ansvaret för LSO-arbetet och samordningen ligger inom varje kommun. Inom förbunden får man uppdraget att ansvara för räddningstjänstdelen av handlingsprogrammet och de förebyggande delar som har med brand och räddningsinsatsrelaterade olyckor att göra. Samtidigt som man i kommunen i övrigt diskuterar olycksförebyggande inom förebyggandedelen av handlingsprogramsarbetet. I kommuner som ingår i förbund ser man tydligt denna uppdelning och stora krav ställs på samordning av arbetet.

I övrigt blir det tydligt att utbildningsverksamheten hos räddningstjänsten, har ökat mycket i alla kommuner och förbund. Detta har inneburit att man inom räddningstjänsten delvis har ändrat synen på sig själv till att vara mera av en kunskapsorganisation. Ännu ett exempel på att de senaste årens utveckling har inneburit att man har förändrat synen på sig själv, är den räddningstjänst som bytt namn och även organisatorisk inplacering och idag heter Riskhanteringsenheten, vilket bättre beskriver dess uppgifter.

Som åskådliggörs i sammanställningen av kommunikationsformerna i avsnitt 3, genomförs ”översättningsarbetet” av lagen och kommunikationen i samband med handlingsprogramsarbetet främst av ledarna och högt hierarkiskt placerade tjänstemän. Bara i två kommuners räddningstjänstorganisationer kan jag visa att heltidsbrandmännen är helt delaktiga i att driva och utveckla, just LSO-handlingsprogramsarbetet, som processansvariga.

5.2. Resultatredovisning i tanke- och känslöstrukturer

A. 1. Stor kommun 1.

Kommun Storstad ingår i ett nybildat räddningstjänstförbund.

Tankestruktur 1: Hade räddningstjänsten fått hela ansvaret för LSO-frågorna hade det blivit en nischfråga.
--

...hade Storstad brandkår drivit de här frågorna//hade det blivit en nischfråga...

Vi//inom förbundet ska göra ett handlingsprogram för just den delen//nischat för just///räddningsinsatser...

Tankestruktur 2: Förbundets organisation är ny, vilket tar kraft och ännu en organisation skall införas 2008.

...man blir så upptagen av praktiska saker...

Det är svårt att lägga kraften på andra saker//man måste få arbetstidsavtalet// att funka...

...dessutom är vi in en mittemellanorganisation//för 2008 organiserar vi om igen.

Tankestruktur 3: Samverkan mellan kommunerna genom förbundet är mycket bra.

Samverkan mellan kommunerna ökar inom andra områden också//faktiskt.

...vård /skola och omsorg //tar så mycket av resurserna så vi inom området måste samla ihop///resurserna//och samverka.

...och samverkan bara ökar och ökar...

B. II. Stor kommun

Tankestruktur 1: Räddningstjänsten har en mycket central roll i skydds- och säkerhetsarbetet. Räddningstjänsten har tagit initiativ till en mängd olika aktiviteter i samband med LSO-handlingsprogramarbetet. Projekten och aktiviteterna delas numera med andra berörda inom kommunens förvaltningar och olika samhällssektorer.

Räddningstjänsten//har tagit initiativet///framförallt med målet att samordna skydds- och säkerhetsarbetet//men stadsbyggnadskontoret//tog stafettpippen//i samverkansprojektet//vi hjälper bara till.

Vi inom räddningstjänsten plockar/till oss//kommunikation och information//in folk som har hand om sakfrågorna.

Räddningschefen är säkerhetschefen...

Tankestruktur 2: De två brandingenjörerna som har fått huvudansvaret för att driva LSO-arbetet i kommunen har ett nära samarbete med Statens Räddningsverk och har varit tongivande inom projektinitering och utbildning om LSO-arbete ut gentemot hela landet.

...två brandingenjörer från räddningstjänsten//är huvudansvariga för LSO-arbetet.

Vi har ju utbildat//och hållit i konferenser här hemma//om LSO.n mycket ute i landet också//det har ju bidragit till vårt eget arbete.

...det gäller att finna modeller för genomförandet och//ja en systematik i arbetet...

C. III. Stor kommun med 1 kommun i avtal

För kommunerna finns inga data att tillgå vad gäller denna frågeställning.

D. IV. Stort räddningstjänstförbund

Tankestruktur 1: Räddningstjänstförbundet har huvudansvaret för förebyggandet av brand inom alla tre medlemskommunerna utifrån LSO. Inom medlemskommunerna är målsättningarna de samma.

Inledningsvis då lagen kom//hade nog förbundet uppfattningen att vi skulle ha ett gemensamt/handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst//men det utkristalliserade sig ganska snart att vi ville ha ett separat handlingsprogram för förebyggande och ett för räddningstjänst//där vi ville att det ena skulle tas av fullmäktige och det andra skulle tas av direktionen//och så blev det.

Men sen har ju vi som räddningstjänstförbund//tyckt att det hade varit bra//om vi kan samordna det här programmet så mycket som möjligt//inom brandområdet är det ju lätt//men med den andra delen är det lite mer komplext.

Alla medlemskommunerna har kunnat enas om väldigt lika mål//6 av produktionsmålen är identiska.

Tankestruktur 2: En brandingenjör från räddningstjänstförbundet ingår i projektledningsgruppen i den största medlemskommunen, med ansvaret för förebyggande brand.

Vi har produktionsmål och ansvarigförteckning som vi följer regelbundet//olika personer inom förbundet har olika ansvar och//enskilda tjänstemän inom förvaltningarna kan vara ansvariga för enskilda mål.

Vi har en åtgärdsplan som politikerna i förbundsdirektionen står bakom/sen är det naturligtvis upp till varje medlemskommun//om dom ställer upp på åtgärderna.

Delar i verksamheten är tillsynsbesök//informationskampanjer/utbildningsinsatser/insatsrapporteringar och att inventera brandvarnare//och höja förekomsten.

Informationskampanjer och utbildningsinsatser återstår och kommer att genomföras senast under hösten -06.

Känslostruktur 1: Lagen har varit mycket bra att arbeta utifrån, den ger stadga och struktur åt det förebyggande arbetet.

Arbetet går bra//vi har fått en systematik i arbetet.

År 2005 känns väldigt mycket//som ett uppstartsår//vi har lagt ner mycket kraft på att hitta ett bra system/och få det att fungera i praktiken///vi har ändrat lite grann men det fungerar bra.

Handlingsprogrammet inom vår organisation//har verkligen styrt upp oss/att fokusera på dom grejorna som våra politiker//har sagt åt oss att fokusera på.

E. I. Mellanstor kommun med en kommun i avtal

Tankestruktur 1. Säkerhetssamordnartjänst på räddningstjänsten är mycket effektivt.

Säkerhetssamordnaren är här på/räddningstjänsten//och hade han suttit i kommunen//hade han varit mera ensam///nu är han mitt i//och ser olyckorna som inträffar dagligen....

Säkerhetssamordnaren har funnits i ett år nu och driver LSO-projekt.

Hon ska följa upp olyckor och gå in i vägverkssatsningar osv...

Hon arbetar mot säkerhetsgruppen och förvaltningar///vi är mycket nöjda//hon är mer kommunarbetare...

Tankestruktur 2: All personal skall vara delaktig.

Alla kanske inte är lika motiverade och lämpade//men det går att anpassa

Det finns ///så många kreativa personer här...

Alla har något slag av funktionsansvar.

Alla brandmän skall undervisa i skolan//de allra flesta gör det.

Tankestruktur 3: Vi har en brandmästare som också är olycksfallsutredare.

Olycksfallsutredaren arbetar tillsammans med polisen och andra//gata och alla bitar/med att följa upp vad som har hänt/och varför.

Räddningstjänsten har utbildat ambulanspersonalen om//agerandet på olycksplatsen.

Den kompetensen skulle kunna säljas till andra kommuner//den är mycket värdefull//och man har inte råd att utveckla den överallt//i alla kommuner.

Känslstruktur 1: Vi är i gång och är mycket nöjda, men tiden begränsar.

Vi har så mycket på gång//så vi mäktar inte med mer//men det går bra.

Det är tidsfaktorn som begränsar//många vill driva frågor//tiden räcker inte till.

Vi har så högt tempo//så vi har svårt att hinna med//men det är positivt.

Det har hänt mycket//och det är roligt.

F. II. Mellanstort förbund

Informationen bygger på två intervjuer med ledningen för Räddningstjänstförbundet och är ringa i nuläget. Förbundet planerar att initiera ett omfattande arbete utifrån Lagen om skydd mot olyckor då omorganisationen är klar.

H. IV. Mellanstort förbund

Tankestruktur 1: Lagen om skydd mot olyckor ”är” räddningstjänstens område.

Systematiskt brandskyddsarbete är kopplat//till LSO:n.

Utbildningsområdet är kopplat till LSO:n//utbildningen av andra har ökat dramatiskt//vi utbildar 4000 till 5000 personer om året.

Utbildningens omfång har ökat//och även det förebyggande//dag- och flexstyrka arbetar med förebyggande uppgifter//mot förskola/skola/bostadssektorn/vård och omsorg.

Brandmännen i dagstyrkorna//arbetar med det förebyggande//blandat med det operativa//de har med sig släckbil ut.

I stort kan man säga att//allt vi gör hamnar inom LSO-området//vi lever med lagen och relaterar den till det som händer//varje morgon har vi genomgångar//av det som händer och pratar om lagen.

Tankestruktur 2: Förbundets nästa uppgift är att utveckla ett tvärsektorielt handlingsprogram för alla kommuner inom förbundet.

Vi började det första handlingsprogrammet//storstilat//med alla förvaltningar men till sist blev det ett första generations handlingsprogram //om//räddningstjänst och förebyggande brand.

Nu arbetar vi på ett systematiserat sätt med att utveckla den andra//generationens/program.

I.I. Liten kommun

Tankestruktur 1: Lagen är hela kommunens lag, inte bara räddningstjänstens.

Man får inte glömma bort att det här är kommunens lag//inte brandkårens bara//vi kan bara vara en form av utövare.

Regeringen har satt ett mål och vi har //gemensamma mål här i kommunen.

De kommunala målen måste ner i två typer av handlingsprogram//det är kommunens lag fortfarande//vem ska mäta dessa handlingsprogram//ju varje mandatperiod ska de revideras då ska dom upp i fullmäktige.

Nu inventerar vi i kommunen och i alla som har med det att göra//hur vi ska kunna//titta på alla typer av olyckor//inbrott/brott och trafiksäkerhet/nu har vi en morot att göra det.

Tankestruktur 2: Räddningstjänstens personal är en viktig resurs i skydds- och säkerhetsarbetet. Räddningstjänstens heltidsbrandmän är speciellt ansvariga för olika områden av ”Lagen om skydd mot olyckor”-arbetet. Inom räddningstjänsten utvecklar man sitt arbete från att vara brandsyn till tillsyn.

...vi arbetar intensivt inom utbildning och rådgivning.

...jag har ju hållit på ganska mycket med brandutbildningar/vi är ju har ju//mest företag idag men det har ju spritt sig.

Folk passerar igenom teoretiskt och praktiskt då så är det väl 3000 personer då som har gått igenom

Vi ju märkt att vi har fått ökade kunskaper i det här då bara via att gå ut i företagen.

Vi samlar ihop all dokumentation och ställer samman den//IBK:n och SBA:n fungerar för fullt.

Det finns stora samverkansmöjligheter också i ett regionsprojekt//där har dom förespeglat vissa pengar.

Tankestruktur 3: Räddningstjänstens heltidsbrandmän är processledare i skydds- och säkerhetsarbetet. Varje kommunal förvaltning, varje kommunalt bolag och varje politiskt parti är tilldelade en processledare från räddningstjänsten.

Räddningstjänsten har 7 heltidsanställda//om vi går in och hjälper till som typ processledare//mina medarbetare kan beskriva hur det praktiskt kan gå till.

Vi själva på räddningstjänsten har den här//fadderverksamheten som vi tänkte oss då där vi är i varsin förvaltning...

...alla processledare har tilldelats förvaltningar och avdelningar...

...så alla inom förvaltningen kan det här///med den här lagen om skydd mot olyckor för att sen kunna va en part//mot tredje person då//för att kunna ge en liten utbildning i det här alltså vad det betyder.

...och skulle vi få en förvaltningspersonal som är ganska med där så tror jag att spridningen till tredje person till hela kommunen skulle bli betydligt//mycket bättre då//att kunna ge rå- råd då och skulle nån ringa.

Tankestruktur 4: Räddningstjänsten har kravet på sig att vara intäktsfinansierade till 25%. Förvaltningsföreträdarna är lite irriterade över räddningstjänstens delvisa intäktsfinansiering.
--

Vi tvingas att betala en ganska saftig summa till räddningstjänsten för att då få dom här brandövningarna//det är klart att man drar sig för det/man vänder på kronan mer än en gång.

Räddningstjänsten har ju sina pengar vi har ju inga pengar anslagna för det här.

Får jag då göra som räddningstjänsten//att jag tar betalt för den utbildningen/då kanske jag kan fixa det här eller ska vi//gå den andra vägen att sluta och ta betalt av varandra.

Vi har aldrig fått några extrapengar för att göra dom hära insatserna med brandövningar och med brandutbildningar och hela den där utan det måste vi ta från den övriga verksamheten.

...och vi har ju en resurs i räddningstjänsten varför kan vi då inte nyttja den på bästa möjliga sätt och få det här gjort för jag vet att//det är en del utav räddningstjänstens budget att ta in intäkter för utbildningar då måste vi få samma villkor om vi ska ut och arrangera utbildningar i dom andra tårtbitarna också och det är ju en ytterligare bit i det här att//fundera på där vi tar pengar av varandra men vi tjänar inte en krona på det i kommunen.

J. II. Liten kommun

Tankestruktur 1: En räddningscentral inrättas nu hos räddningstjänsten.

Centralen skall samla in information om allt som händer i kommunen//här ska den kommunala ledningsgruppen sammanträda//och ta emot information.

Härifrån kan vi leda///allt arbete//lagen befäster att vi ska jobba med många fler uppgifter inom räddningstjänsten//det gjorde vi förut också//men nu är det legitimerat.

...och centralen är bra för ekonomin//vi kan gå till politikerna och be om extra medel för aktiviteter under året.

Tankestruktur 2: Alla befäl är engagerade i LSO- och säkerhetsarbetet.

Alla befäl deltar i allt//som informerande och utbildning//deltidare deltar inte.

...nej det fungerar inte med deltidarna//de har ju annat jobb också.

Befälen har ju alla möjligheter att delta//och det fungerar bra

Känslostruktur 1: Ibland föder arbetet utifrån lagen oro.

Det är både en styrka och en svaghet med lagen att kommunen skall//ta helhetsansvaret//en konsekvens kan ju bli//en nedmontering av räddningstjänsten//den kan få neddragningar//och kommunen känner sig nöjd med det.

...ibland kan ju politiker//resonera hur som helst.

...i kommuner där politikerna inte tar ansvaret//kan de ju bara montera ner allt//och ha två gubbar här och två gubbar där//och ingen samordning.

Räddningsverket ger inga direktiv//om handlingsprogrammet eller annat...

K. III. Liten kommun

Tankestruktur 1: Räddningstjänsten har ändrat namn till Riskhanteringsenheten och omplacerats organisatoriskt under kommunstyrelsen, för att bättre tjäna de syften bl a LSO:n har.

Vi är en diversehandel///där operativ räddningstjänst ingår.

Vi är en enhet under kommunstyrelsen//en stödenhet/ som ekonomi och personal//vår kommunchef är förvaltningschef.

Vi har uppdrag inom tre områden/// folkhälsa/ risk/ och räddning//där delar vi sen upp de uppdrag vi får. Allt är inte räddningstjänst///utan en kommunal angelägenhet.

Politiskt sett//är det bra//som det fungerar här//vi har dessutom en närhet till varann.

Vi jobbar i krisbranchen.

Tankestruktur 2: Riskhanteringsenheten är ett sätt att ta vara på all kompetens som räddningstjänsten har.

Utryckning är en del/ man tar reda på kompetensen hos den personal som finns//de kan ju en massa förutom att spruta vatten när det brinner/de kan ju en massa//som gäller hela samhället.

Man tar vara på det på//på ett helt annat sätt//det ser annorlunda ut i samhället idag.

Man tar vara på de utbildningar som finns inom räddningstjänsten//i hela samhället.

Tankestruktur 3: En tydlig modell för politisk prioritering, mål, uppdrag och resurser tillämpas i kommunen.

Det är lätt diskutera med politikerna//och det skrivs ett tydligt uppdrag///sen följer pengarna med till just det uppdraget.

Det är lätt för räddningschefen//att se om pengarna räcker//då kan han reagera.

...detta gör att räddningstjänsten får en tydlighet//man vet vad man får.

Tankestruktur 4: För att förhindra olyckor måste vi gå samman med andra.

Vi försöker//vara bra på de olyckor som vi vet sker/men vi kan inte själva/// förhindra trafik- och en mängd andra olyckor.

Vi måste gå samman med andra aktörer.

Vi kan ju inte förebygga ensamma//i viss mån kan vi ju//och förhindra/nej inte ensamma//vi kan ju göra vår del av jobbet.

Tankestruktur 5: Deltidsbrandmän deltar inte aktivt i det förebyggande arbetet.

Deltidarna blir informerade//de får info i samverkansgruppen.

Det fungerar inte att deltidarna har förebyggande//i sina uppgifter//några har egna företag//och dom stöder vi ju med kunskap.

L. IV. Två små kommuner med gemensam nämnd

Tankestruktur 1: Rent allmänt anser man i kommunen att räddningstjänsten ska göra ”det nya” som följer med lagen.

Räddningstjänsten har fått i delegation//att risk- och sårbarhets//analyserna skall göras.

Vi har arbetat med träffar med politikerna men//de vill helst ha ett förslag från oss på räddningstjänsten//något att besluta om.

Sättet vi jobbar på//ligger nära förhållningssättet att formulera mål/här hade vi hoppats mycket på politikerna/vi skulle ha velat att politikerna sa//”Jobba mer med att ta fram ett beslutsunderlag åt oss”/det hade vi velat.

Vi har arbetat utifrån den förra räddningstjänstplanen/och fört till några nya mål/vad gäller räddningstjänsten.

Räddningstjänsten har fått en//påtaglig///ekonomisk neddragning.

Känslostruktur 1: Nedsörningarna har påverkat oss starkt negativt inom räddningstjänsten.

Nedsörningarna har påverkat oss svårt//vi var bra igång//sen så kom nedsörningarna//och nu kan vi nog säga att vi har nått en motivationsmässig bottenivå.

Vi arbetar intensivt hela tiden med vardagsarbetet/och med så mycket annat/samtidigt som våra resurser har dragits ner//vi har haft det väldigt kämpigt.

Vi har blivit drabbade/det känns väldigt bittert.

Vi för en ivrig debatt och diskussion//som ibland är rätt hätsk//bland heltidspersonal/med mindre folk ska man göra mer på förebyggande/vi hinner inte att öva/inte träna/och det är faktiskt sant.

5.3. Avslutande diskussion

I denna avslutande och lite vidlyftiga diskussion diskuterar jag främst avsnitten om perspektiven på skydds- och säkerhetsarbete, räddningstjänstens roll och egenskaperna hos kommunikationen, men ändå i någon mån helheten.

5.3.1. Kommunikationens egenskaper och betydelse

Kommunikationens egenskaper kommer att studeras ytterligare men några kommentarer kan göras med utgångspunkt i de inspelade och väldokumenterade diskussionsforumen. Egenskaperna hos kommunikationen kan beskrivas som mera monologisk än dialogisk. Definitionen på en monologisk replik är att den innehåller mer än 500 talade ord. Orden skall vara talade utan att andra repliker fällt, uppbackningar kan dock förekomma (Johansson-Hidén, 1998). Detta innebär att talarna en i taget tillåts att göra långa ostörda inlägg i diskussionen. Vid en dialogisk interaktion är replikerna korta och ingår i ett initiativ- och responsmönster med varandra. I vissa faser av diskussionerna blev diskussionerna mera dialogiska men detta var undantag snarare än regel.

I varje diskussion fanns en sammankallande som också ofta var ordförande för mötet. I mötet fanns i regel en talarordning där ordet gick från person till person utifrån en logisk ordning. Exempel kunde vara en avrapportering av olika projekt där projektledarna en efter en fick ordet för att redovisa sina projekt. Ett annat exempel kunde vara en utbildningsliknande situation där person efter person gjorde en grundlig beskrivning av något inför gruppen. Man kan sammanfatta förhållningssättet som informerande och upplysande.

Jag skulle vilja kalla interaktionsmönstret *synsättsbeskrivande* alternativt *synsättsöverförande*.

Detta kommunikationsmönster är vanligt, då det man talar om, är något som är nytt för åhörarna och har det positiva med sig att en talare verkligen får beskriva ett förhållande väl, och bli lyssnad till. Lyssnandet i de inspelade forumen är aktivt och följs av adekvata och intresserade repliker. Deltagarna visar på så sätt stor respekt för varandra och har ambitionen att förstå varandras synsätt. Ibland kunde diskussionerna innehållsmässigt te sig ytliga eller bestå av övergripande resonemang snarare än att innehålla konkreta handlingsinriktade förslag, vilket också brukar vara ett tecken på att man inte har diskuterat mycket tillsammans.

Diskussionerna är generellt sett väl genomförda, det var lätt att identifiera de innehållsliga episoderna, och man skall komma ihåg att kommunicera verbalt med hjälp av ett språk är i sig självt en komplex process (Lind Nilsson & Gustafsson, 2006; Dyste, 2003). Kommer man från olika verksamheter har man olika fackspråk och erfarenheter vilket påverkar (Carlgren, 1999; Gustavsen, 1990) och gör att kommunikationen kan bli lyckosamt genomförd med noggrant diskuterade perspektiv, överenskommelser och nöjda deltagare som resultat. Men kommunikationen kan också bli hindrande och rent av utgöra en låsning mellan deltagarna. Inga egenskaper i diskussionerna vittnar om ens antydan till låsningar.

5.3.2. Aktörerna och inorganiseringen

När det gäller inorganiseringen av kommunikationen var LSO-diskussionerna klart och tydligt ”på väg upp” i den kommunala organisationen. Men endast i de små kommunerna,

och de mellanstora och stora där man bedriver helhetsbetonade projekt, har politikerna varit verkligt involverade i kommunikationen om LSO-frågorna.

Ledarna är viktiga i kommunikationen vid förändring (Femö Nielsen 2006; Svennevig, 2006; Nikko, 2006). Deras förståelse av lagen och deras förmåga att förklara och övertyga sätts på prov genom diskursivt ledarskap (Gail Fairhurst, personlig kommunikation, 2006). I översättningsarbetet och i kommunikationsforumen är det främst räddningsledarna som leder. Det enda undantaget är i några kommuner som ingår i förbundsordning. Där leder högre tjänstemän som har ansvaret för samordningen av frågorna diskussionerna och räddningstjänstens chef får en gruppdeltagarroll med mindre ”pratomfång”.

Det finns en tilltro till att om LSO-frågorna når politikernas kommunikation så blir det en större uppmärksamhet och ett större eftertryck åt frågorna. Min farhåga är dock att det den dag då detta sker finns för lite beredskap att handha uppdragen inom kommunens förvaltningar. Min slutsats är att de ytterst få kommuner där man arbetar intensivt på kompetensutveckling och delaktighet vad gäller LSO-frågorna bland alla nivåer av förvaltningarnas personal står bättre rustade än andra kommuner, för att ta emot uppdragen.

En undran man kan ha, är om handlingsprogrammen och det förhållande att de är kommunicerade relativt hierarkiskt högt upp i kommunerna, på tjänstemannanivå, eventuellt kan göra att de har en ”lös koppling” till handlandet i praktiken (Brunsson, 1985; Johansson, 2002; Rövik, 2000). Forskare har tidigare diskuterat att ett handlingsprogram kan ha en lös koppling till genomförande.

5.3.3. Idéerna som sprids och statens och kommunens styrning

De två huvudidéerna som sprids genom lagen; målstyrningen och förebyggandet av olyckor, är inte nya men ändå komplicerade att översätta till praktisk handling.

Målstyrning har varit en av de allra mest spridda managementidéerna och styrningsteknikerna i västvärlden under de senaste 25 åren (Rövik, 2000).

Huvudbudskapet är enkelt och kan beskrivas som att:

”Organisationer måste utveckla så precisa huvudmål och delmål som möjligt, det måste utvecklas en strategi för hur målen skall uppnås, och därefter måste man se till att precisera, mäta och utvärdera de uppnådda resultaten” (Rövik, 2000 s 51).

Målstyrningen som beskrevs som koncept redan på 1950-talet (Drucker, 1954), med syfte att råda bot på de två problem som man vid den tidpunkten ansåg att moderna organisationer tampades med. För det första problematiken med en för stark vertikal specialisering, t ex att olika verksamhetsområden så starkt specialiserar sig på det egna områdets arbetsuppgifter så att man förlorar siktet på det övergripande gemensamma målet för organisationen. Jag antar att det är det fenomenet man stundom talar om inom kommunerna och Räddningsverket som ”stuprörstänkandet”. Den andra problematiken som målstyrning antogs lösa var att dåtidens amerikanska ledare var för inriktade på att kontrollera och detaljstyra de anställda uppifrån toppen av organisationen. Det var den centralistiska och kontrollorienterade styrningen som man ville komma bort ifrån (Drucker, 1954). Ledning skulle i stället kunna utövas med ett stort inslag av ”självkontroll” och en stor grad av frihet för den enskilde.

Målstyrning som idé i teorin, mycket kortfattat, kännetecknas av följande steg (Fritt utifrån Rövik, 2000):

- Fastställda övergripande mål
- Etablerandet av en målhierarki
- Planera och genomföra nödvändiga åtgärder
- Resultatmätning
- Lärande och korrigerande

Det är i denna organisationsstyrningskontext lagen utarbetas och träder i laga kraft. Typen av övergripande mål i lagen är dock värda att kommentera. De övergripande målen som beskrivs i termer av ”tillfredsställande” och ”likvärdigt” kräver att en rad olika typer av

mål inom en målhierarki inom kommunen/förbundet utvecklas (Jonsson & Frödin, 2003). Det konkreta styrningsmomentet lämnas definitivt över till den kommunala styrningsnivån.

I ett antal utsagor framkommer att man har lyckats att formulera mål och dessutom fått dem prioriterade på politisk nivå. Men rent generellt är det alldeles för tidigt så som diskussionerna ter sig att formulera gemensamma förvaltnings- och kanske sektorsövergripande mål som är annat än just övergripande. Inom de olika förvaltningarna och i den rådande verksamheten finns naturligtvis redan olika typer av målhierarkier för området utformade (Jonsson & Frödin, 2003).

Lagens övergripande ambition kan spåras till att ha sina rötter i biopolitiska ideal (Foucault, 1998), då inte i betydelsen, politisk inriktning beträffande tillämpning av biomedicinsk kunskap och teknik. I Foucaults teorier handlar biopolitik och biomakt om en styrningslogik där man fokuserar på att styra det mänskliga livet som sådant. Han menar att det i västerlandet under 1900-talet har utvecklats en styrningslogik som fokuserar att skapa vissa typer av subjekt eller identiteter. Denna styrning utövas inte direkt av människor över andra människor utan makten att styra finns invävd i olika former av ”kunskaper”. Exempel på kunskapsmassor som styr individen på ett visst sätt är psykologi, som styr oss mot normalt beteende genom att diskreditera avvikande beteende (såsom blottning, missbruk, våld), och företagsekonomi som gör oss till aktiva producerande människor istället för passiva och improduktiva individer.

”It was the taking charge of life, more than the threat of death, that gave power its access even to the body. If one can apply the term *bio-history* to the pressures through which the movement of life and the processes of history interfere with one another, one would have to speak of *bio-power* to designate what brought life and its mechanisms into the realm of explicit calculations and made knowledge-power an agent of transformation of human life” (Foucault, 1998 s 143).

Begreppet “biopolitik” hos Foucault hade delvis en relativt negativ betydelse, och betecknade den ondskefulla logiken hos en makt som tränger allt djupare ned i

individernas liv och identitet. Men "biopolitik" såsom "produktionen av liv" kan också läsas som ett mer positivt begrepp, som hänvisar till möjligheten av en politisk ordning som förflyttar kontrollen över villkoren för och utformningen av människornas liv till den sfär där detta liv verkligen utspelar sig. Ett uppmärksammande av förutsättningarna och mekanismerna för mänskligt liv i försöket att ta makten över livet självt.

Genom ett arbete utifrån ett biopolitiskt synsätt kan vi bli lönsamma i samhället, inte dö i förtid, inte skada oss själva, andra eller miljön. Vi åsamkar heller inte samhället och varandra kostnader och lidande.

Jag kan inte "min" Foucault och min samhällsvetenskap så på djupet att jag kan fortsätta resonemangen, utan de skall bara tjäna som ett möjligt stöd för tesen att flera nya lagar har karaktären av att fokusera på utvecklingen av de avgörande villkoren för mänskligt liv. De innebär på så sätt ett förändrat synsätt. Från att se lagar som innehållande en regelsamling för korrigerande beteende och stöd för utmätande av straff, till ett tänkande och agerande som skall gynna mänskligt liv är omvälvande.

Tankestrukturer som ligger nära ett biopolitiskt synsätt, där problemens djupare orsaker och basala villkor för livet fokuseras, finns. Några exempel kan vara, då man säger att; "Idag löses ofta sociala problem med teknik. I framtiden borde vi fokusera mera på problemens sociala orsaker". Att rikta massiva påverkansinsatser till skolan, barnen och ungdomarna kan vara ett annat. Ja, inom kommunernas skydds- och säkerhetsarbete görs mycket gott vad gäller påverkan på livets basala villkor.

5.3.4. Diskursernas utveckling

Jämförelsen kan bara göras med diskurs II bland ingångsdiskurserna 2004, på grund av att materialet baserar sig så tydligt på räddningschefer, förvaltningschefer och hierarkiskt sett högt inordnade personer som deltagare i diskussionerna. Endast ett 10-tal politiker och ett 10-tal räddningstjänstpersonal på arbetslagsnivå i räddningstjänsten deltog i de inspelade diskussionsforumen.

Att kommunen skall ha ett överordnat ansvar över skydds- och säkerhetsarbetet och att det fordras en samordning mellan olika aktörer inom området finns kvar som en

dominerande tankestruktur. Samordningen beskrivs i diskussionerna och genomförs i konkret handling på minst tre sätt: 1. Man ordnar utbildningar och informationstillfällen om lagen för att överföra synsätten. 2. Man organiserar grupper där olika aktörer kommer samman och redovisar vad man gör inom sin befattning eller sektor. 3. Aktörer från olika delar av kommunen samlas för att arbeta med och diskutera en och samma uppgift tillsammans.

Den tankestruktur som både företrädare för Diskurs I och Diskurs II hade om att det måste tillföras resurser i form av personal eller tid har i stort sett försvunnit ur diskussionerna. Endast i en diskussion med förvaltningscheferna i en kommun där utvecklingen har kommit mycket långt förekommer tankestrukturen igen.

När det gäller Diskurs II har den utvecklats ytterligare i riktning mot lagens ambition om ett tydligt förebyggandeperspektiv. Skiljelinjen när det gäller perspektiv på skydds- och säkerhetsarbete i kommunerna går inte längre vid förebyggande respektive operativa aktiviteter utan vid ett bredare eller ett snävare perspektiv vad gäller typer av olyckor för förebyggandeaktiviteter. Förebyggandeperspektivet har numera full acceptans.

Att bearbeta fallolyckor genom att ”sanera” de äldres medicinintag och söka efter negativa interaktionseffekter mellan medicinerna, inom äldreomsorgen kan vara ett exempel. Då man i undersökningar märker att fel personer är rädda och otrygga och kanske för fel saker och man drar slutsatsen att inbjuda lokal media till diskussionen om vilka bilder av orten man förmedlar, kan vara ett annat. Att hela kommunstyrelsen inte tillåts att stuva in sig i en minibuss för att åka någonstans kanske är ytterligare ett exempel på förebyggandeperspektivet.

Tydligt företrädare är tankestrukturerna om värdet av riskanalyser och utbildningar.

Delar av Diskurs II som inte har vuxit sig starkare är tankestrukturerna som handlade om allmänheten och den enskildes ansvar. Tankestrukturen ” Den enskildes ansvar är en informations- och utbildningsfråga som räddningstjänsten måste ta ansvar för att genomföra” har inte ingått som något centralt tema i diskussionerna. Den bristande tilliten till den enskildes möjligheter att ta ansvaret, inom Diskurs I, kommenterades egentligen heller inte. Däremot var tilliten stor till förvaltningarnas och företagens

personal och deras engagemang, i ett nästa steg av förverkligandet av lagen, genom att ”alla skall tänka säkerhet”.

Markörer för andra diskurser och parallella översättningsprocesser har inte kunnat göras synliga i detta material. Men förhoppningsvis kan skydds- och säkerhetsutvecklingen i kommunerna följas forskningsmässigt under en rad år till. Mycket spännande och bra kommunikation och handlingsprogramarbete har initierats och mycket återstår.

”Lagen om skydd mot olyckor” är ännu ingen ”institution” i kommunerna, i teoretiska termer. Studien beskriver ju bara kommunikationen i samband med utvecklingen av ”den första generationens handlingsprogram” enligt ”Lag om skydd mot olyckor”.

6. Referenser

- Andersson, S. (1980). *Dubbla budskap: socialpsykologiskt perspektiv på schizofreni*. Stockholm: AWE/Geber.
- Bateson, G. (1972). *Step to an ecology of mind*. New York: Paladin.
- Bateson, G. (1987). *Ande och natur: En nödvändig enhet*. Stockholm – Lund: Symposion.
- Blomquist, C. (1996). *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Brown, G. & Yule, G. (1983). *Discourse Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. London: John Wiley & Sons.
- Carlgren, I. (red.) (1999). *Miljöer för lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlgren, I., Marton, F. (2000). *Lärare av i morgon*. Kristianstad: Lärarförbundets förlag.
- Drycker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper and Row.
- Dyste, O. (2003). *Dialog, samspel och lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.
- Femö Nielsen, M. (2006). *Interpretative Management*. Paper presented at ABC 8th European Convention. BI Norwegian School of Management, Oslo. June 7-10, 2006.
- Foucault, M. (1993). *Diskursens ordning*. Stockholm/Stenhag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Foucault, M. (1998). *The will to knowledge*. London: Penguin Books.
- Foucault, M. (2002). *Vetandets arkeologi*. Stockholm; Arkiv.
- Fernler, K. (1996). *Mångfald och likriktning. Effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Furth, H. (1969). *Piaget and knowledge: Theoretical foundations*. New Jersey: Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs.
- Gemzöe, L. (2002). *Feminism*. Stockholm: Bilda Förlag.
- Gustavsen, B. (1990). *Vägen till ett bättre arbetsliv. Strategier och arbetsformer i ett utvecklingsarbete*. Stockholm: Arbetslivscentrum.

- Göransson, B. (1990). *Det praktiska intellektet*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- Hallerström, H. (2006). *Rektorers normer – i ledarskapet för skolutveckling*. Lunds Universitet: Lund Studies in Sociology of Law 23.
- Jansson, U. (2004). *Könsneutrala män(iskor) och könade kvinnor*. Karlstads universitet: Arbetsrapport 2004:6.
- Johansson-Hidén, B. (1994). *Kommunikationsmönster vid utvecklingsarbete*. Göteborgs Universitet: Psykologiska Institutionen.
- Johansson-Hidén, B. (1998). *Analyzing talk in the workplace group: Dynamics, dominance and coherence*. Göteborg Universitet: Psykologiska Institutionen.
- Johansson-Hidén, B., Friman, Y. & Sandlund, E. (2003). *Personal- och politikergruppers perspektiv på räddningstjänstens strategiska utveckling*. Karlstads universitet: Karlstad University Studies 2003:37.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlittertur.
- Jonsson, F., Frödin, S-E. (2003). *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå. Med Jönköping som exempel*. Karlstad: Räddningsverket.
- Josefsson, I. (1988). "Från lärling till mästare. Om kunskap i vården." FoU rapport 25, SHSTF och Studentlitteratur.
- Korolija, N. (1998). *Episodes in talk: Constructing coherence in multiparty conversation*. Linköping University: Department of Communication Studies.
- Kvale, S. (1989). "To validate is to Question" I S. Kvale, (red.), *Issues of Validity in Qualitative Research*. Lund: Studentlittertur.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Försvarsdepartementet.
- Latour, B. (1986). "The Powers of Association" in J. Law (red.) *Power Action and Belief: A new sociology of Knowledge?* London: Routledge & Kegan Paul.
- Levinson, S. (1983). *Pragmatics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linell, P., & Gustavsson, L. (1987). *Initiativ och respons. Om dialogens dynamic, dominans och koherens*. SIC 15, 1987, Linköpings Universitet: Tema Kommunikation.
- Linell, P., & Korolija, N. (1995). On the division of communicative labour within episodes in aphasic discourse. *International Journal of Psycholinguistics*, 11 (2), 143-165.

- Lind Nilsson, I., Gustafsson, L. (2006). *Ledarskapets inre och yttre resa*. Lund: Studentlitteratur.
- McHoul, A., Grace, W. (1995). *A Foucault primer. Discourse, power and the subject*. London: UCL Press.
- Markova, I., & Foppa, K. (Eds.) (1990). *The dynamics of dialog*. New York: Harvester Wheatsster.
- Molander, B. (1993). *Kunskap i handling*. Göteborg: Daidalos.
- Naschold, F. (1992). *Evaluation report, commissioned by the board of the LOM-programme*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Nikko, T. (2006). *Across the shiny table: Dynamic dialogue in international management meetings*. Paper presented at ABC 8th European Convention. BI Norwegian School of Management, Oslo. June 7-10, 2006.
- Skinner, B. F. (1971). *Undervisningsteknologi*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- SOU 2002:10. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning: slutbetänkande / av Utredning om översyn av räddningstjänstlagen m.m.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Svennevig, J. (2006). *Managers' reformulating practices in management meetings*. Paper presented at ABC 8th European Convention. BI Norwegian School of Management, Oslo. June 7-10, 2006.
- Vygotskij, L. (1981). *Psykologi och didaktik*. En antologi. Inledning, urval och översättning: Lars Christer Hydén. Stockholm: Nordstedts.
- Vygotskij, L. (1986). *Thought and language*. Cambridge, MA: MIT-Press.
- Palmer, J. (Red.) (1984). *Ord för ord. Svenska synonymer och uttryck*. Stockholm: P A Norstedt & Söners Förlag.
- Piaget, J. (1976). *Barnets själsliga utveckling*. Lund: Liber Läromedel.
- Potter, J., Wetherell, M. (1987). *Discourse and Social Psychology*. London: Sage.
- Quist, J. (2003). *Att översätta TQM – en longitudinell studie kring reflekterande aktörer*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2003:23.
- Resnick, L., Levine, J., Teasley, S. (Eds.) (1993). *Perspective on socially shared cognition*. Washington DC: University of Pittsburgh, American Psychological Association.
- Räddningstjänstlagen (1986:1102). Försvarsdepartementet.

- Räftegård, C. (1990). *Metoder i LOM-projekten. I Utveckling genom diskussion*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden. Art. Nr. 6610-282.
- Rövik, K-A. (2004). *Moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Sahlin-Andersson, K. (1989). *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Sandlund, E. (2004). *Feeling by doing; The Social Organization of Everyday Emotions in Academic Talk-in-interaction*. Doctoral dissertation. Karlstad University studies 2004:36.
- Scott, W. R.(1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sherrard, C. (1998). Repertoires in discourse. Social identification and aesthetic taste. In N. Hayes (Ed.), (pp 69-83), *Doing Qualitative Analysis in Psychology*. Sussex: Psychology Press.
- Skälén, P. (2002). *Kvalitetssidén möter praktiken – institutionalisering, meningskapande och organisationskultur*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2002:12.
- Smith, J. A. (2003). *Qualitative Psychology*. London: SAGE publications.
- Sohlberg, P & B-M. (2001). *Kunskapens former – Vetenskapsteori och forskningsmetod*. Stockholm: Liber.
- Stubbs, M. (1983). *Discourse analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Winther Jörgensen, M., Philips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur
- Östergren, O. (1943). *Våra vanligaste främmande ord*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.

7. Bilaga

Frågor ställda angående kommunikationsformer

Kartläggning av kommunens kommunikationsformer inom handlingsprogramsarbetet utifrån "Lag om skydd mot olyckor", under 2004

Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras?

Hur ser de ut?

Vem, vilka deltar?

Vad är deras uppgifter?

Frågeställningar vid analysen av k-formerna

Hierarkiska nivåers representation i kommunikationsformerna

Nivå 1. Brandmästare och brandmän (som deltar i själva räddningsinsatsen alt det förebyggande arbetet)

Nivå 2. Räddningstjänstledningen/brandchefs-nivån dvs ledningen, brandingenjörer och tjänstemän som verkställer politiska beslut och integrerar dem i den operativa verksamheten

Nivå 3. Politiker i den kommunala räddningsnämnden eller liknande, dvs politiker som arbetar mer direkt med frågor som rör just räddningstjänsten.

Nivå 4. Kommunstyrelsen, kommunfullmäktige den högsta politiska nivån.

Graden av samordning och tvärsektorieellt arbete i arbetet med handlingsprogrammet

Involveras flera kommuner?

Involveras flera nämnder? Vilka?

Involveras flera förvaltningar? Vilka?

Involveras andra i samhället?

Samordning med polis?

Samordning med ambulans?

Kontakter med LST

Kontakter med SRV

Räddningstjänstens roll

Ingen roll alls

Ledningsroll

All rtj-personal informerad

All rtj-personal involverad och aktiv

Sker handlingsprograms- LSO-arbetet utifrån aktuell riskanalys?

Ja

Nej

Sammanslagning med annat projekt eller process

*Ingår handlingsprogrammet LSO i ett större utvecklingsprojekt eller satsning i kommunen? Görs handlingsprogrammet LSO för sig?
Görs handlingsprogrammet LSO sammanslaget med "extra ordinära händelser"?
Görs handlingsprogrammet LSO i samspel med "säker och trygg"?*

