



Institutionen för ekonomi  
Centrum för tjänsteforskning

---

Birgitta Johansson-Hidén

# Kommunikationen vid kommuners handlings- programsarbete år 2004

Efter införandet av ”Lag om skydd mot olyckor”



Birgitta Johansson-Hidén

# Kommunikationen vid kommuners handlings- programsarbete år 2004

Efter införandet av ”Lag om skydd mot olyckor”



Karlstad University Studies  
2005:58

Birgitta Johansson-Hidén. *Kommunikationen vid kommuners handlings-  
programsarbete år 2004 – efter införandet av "Lag om skydd mot olyckor"*.

Forskningsrapport

Karlstad University Studies 2005:58

ISSN 1403-8099

ISBN 91-7063-030-5

© Författaren

Distribution:

Karlstads universitet

Institutionen för ekonomi

Centrum för tjänsteforskning

651 88 Karlstad

Tfn 054-700 10 00 vx

[www.kau.se](http://www.kau.se)

Tryck: Universitetstryckeriet, 2005

## Sammanfattning

Under åren 2004 -2005 genomfördes en undersökning omfattande 24 kommuner, vad gällde kommunikationsformerna i handlingsprogramarbetet utifrån 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.

Statens styrning utövas indirekt genom lagen, på så sätt att de nationella målen skall brytas ner i (A) kommunala verksamhetsmål, som formuleras i handlingsprogram för både det olycksförebyggande arbetet i kommunen och räddningstjänstverksamheten. Det olycksförebyggande arbetet betonas. Lagen vill stimulera till (B) ett tvärsektorielt säkerhetsarbete, där kommunen tar initiativet till att samordna det totala arbetet med skydd mot olyckor baserat på (C) aktuella lokala riskanalyser. Ansvarsförhållandena för den enskilde, för kommunen och för staten klargörs genom lagen. De tidigare räddningstjänstplanerna försvinner.

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

Sammanlagt har ett 60-tal kommunikationsforum där diskussioner sker identifierats i de 24 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 handlingsprogramarbetet. Ambitionen att få till stånd tvärsektorielt 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 generell en central roll i handlingsprogramarbetet.



## **Abstract**

During 2004 and 2005, a study targeting the different forms of communication in the action program based on the new legislation “The Civil Protection Act against Accidents”, which took effect on January 1, 2004 in Sweden, was conducted. The study encompassed 24 Swedish municipalities. The objective of the act is to protect human life and health from accidents, and also prevent or minimize damage to property and environment. The municipalities are responsible for coordination, and according to the Act, each municipality is obliged to develop an action program for both prevention work and rescue services, to be complete on January 1, 2005.

National control is exercised indirectly through the Act; national objectives are to be broken down into (a) municipal objectives, formulated in the action program for accident prevention work and rescue services. Preventive measures are emphasized. The Act also aims to stimulate (b) safety work across sectors, where the municipalities take the initiative to coordinate all efforts of protection against accidents based on (c) current local risk analyses. Different responsibilities for the individual, the municipality, and the state are detailed in the Act. Previous rescue services plans are replaced.

Findings indicate that there has been an increase in communication regarding protection and safety issues within municipalities in connection with the development of action programs. Around 60 different forms of communication were identified in the 24 municipalities taken together. Communicative infrastructures for the development process are being built, and these indicate that the translation process (Latour, 1986) is proliferating upwards in the municipality as the administrative managers and municipality heads participate actively in the development of the action programs. The process of establishing a cross-sectorial work, and collaboration between different organizations involved in safety and protection issues within the municipality, is through the communication forms initiated, clear and well on its way. Managers in the rescue services organizations generally have a central role in developing the action program.

## Innehållsförteckning

Förord.....	5
Inledning.....	6
Bakgrund .....	7
<i>Reformerad räddningstjänstlagstiftning.....</i>	<i>7</i>
Utveckling av kommunala handlingsprogram.....	10
Organisationsteoretisk anknytning.....	11
<i>Idéer och idéspridning.....</i>	<i>14</i>
<i>Idémottagande och översättning.....</i>	<i>14</i>
Kommunikationens inorganisering.....	15
<i>Etablerandet av en kommunikativ infrastruktur.....</i>	<i>16</i>
Studien.....	19
Forskningsfrågeställningar.....	19
Metod.....	19
<i>Urval.....</i>	<i>20</i>
<i>Svagheter och styrkor i data.....</i>	<i>21</i>
Resultat.....	22
Handlingsprogrammets status och konstruktion.....	22
Huvudsakliga kommunikationsformer där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras.....	23
Resultatdiskussion.....	34
Etablerandet av en kommunikativ infrastruktur för skydds- och säkerhetsfrågorna?.....	34
Översättningsprocessens aktörer.....	37
Idéerna som sprids.....	38
Referenser.....	39
Bilaga 1. Frågor ställda angående kommunikationsformer.....	41



## **Förord**

Statens Räddningsverk har initierat och finansierat den föreliggande forskningen.

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

För effektiv hjälp med redigering och format står jag i tacksamhetsskuld till administratör Inger Jonsson, Karlstads universitet.

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

Oktober 2005

Birgitta

## Inledning

Föreliggande rapport redovisar en intervjuundersökning om kommunikationen vid kommuners handlingsprogramarbete år 2004, efter införandet av ”Lag om skydd mot olyckor” (LSO). Intervjuerna fokuserade delfrågeställningarna om kommunikationens organisering och lyder som följer: *Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras? Hur ser de ut? Vem, vilka deltar? Vad är deras uppgifter?* Rapporten ger även en sammanställning av hur långt de 24 kommunerna har kommit i framtagandet av handlingsprogrammet och om hur handlingsprogrammen är uppbyggda. Denna information baseras på information från Statens Räddningsverk, länsstyrelsernas register och information via kommunernas hemsidor.

Rapporten utgör en halvtidsrapportering 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.

Forskningen 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.

Forskningsfrågeställningar i hela projektet 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?

Delområden och delfrågeställningar är:

*I. Kommunikations- (arbets-) formerna för skydds- och säkerhetsarbetet i kommunerna.*

Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras?

Hur ser de ut?

Vem, vilka deltar?

Vad är deras uppgifter?

*II. Perspektiv på utvecklingen av skydds- och säkerhetsfrågorna*

Vilka perspektiv på utvecklingen av kommunens skydds- och säkerhetsarbete förekommer, t ex vilka olyckor och tillvägagångssätt för att förhindra olyckor fokuseras?

Vilka perspektiv på räddningstjänstens roll i arbetet förekommer?

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

*III. Kommunikationens egenskaper*

Vilken roll spelar interaktionen för de perspektiv på den strategiska utvecklingen som förekommer i diskussionen? Vem, vilka företräder vilket, vilka perspektiv? Hur påverkas perspektivens utveckling och genomslagskraft?

Det är endast de två huvudfrågeställningarna och delområde I:s frågeställningar som berörs i denna rapport.

## **Bakgrund**

### ***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 läste 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 tvärsektorielt 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 brandskydds-kontroll 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 skäligen 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.

### **Utveckling av kommunala handlingsprogram**

Denna studie fokuserar främst 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 olyckspanoramata.

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.

### **Organisationsteoretisk anknytning**

Organisationsteoretiskt kan studien knytas till skolbildningen nyinstitutionalismen. Skolbildningen kommer ursprungligen från USA och består av ett antal disparata perspektiv (Johansson, 2002; Skålen, 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 Sahlén-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 bli 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;

.....”*förgivettagna 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 lokalt?

### ***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. *Hit 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.

### ***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).

Skälén (2002) och Quist (2003) har båda fördjupat förståelsen av översättningsprocessen genom att göra sina forskningsmässiga bidrag. Skälén (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.

### **Kommunikationens inorganisering**

Det spelar stor roll för en utvecklingsprocess hur kommunikationen är organiserad. Vem eller vilka som diskuterar frågorna, när, var och hur i organisationen. Olika organisationers arrangemang och arenor för kommunikation har studerats och analysmetoder har utvecklats (Johansson-Hidén, 1994, 1998; Räftegård,1998) för att studera kommunikationen inom dem.

Motiven för att studera 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 burna 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 mellanmännsliga 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 kommunikationssätt som monolog och dialog.

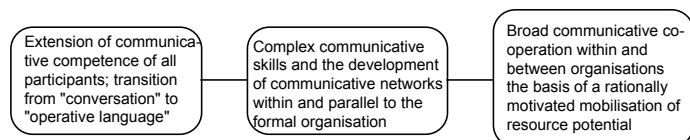
### ***Etablerandet av en kommunikativ infrastruktur***

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.

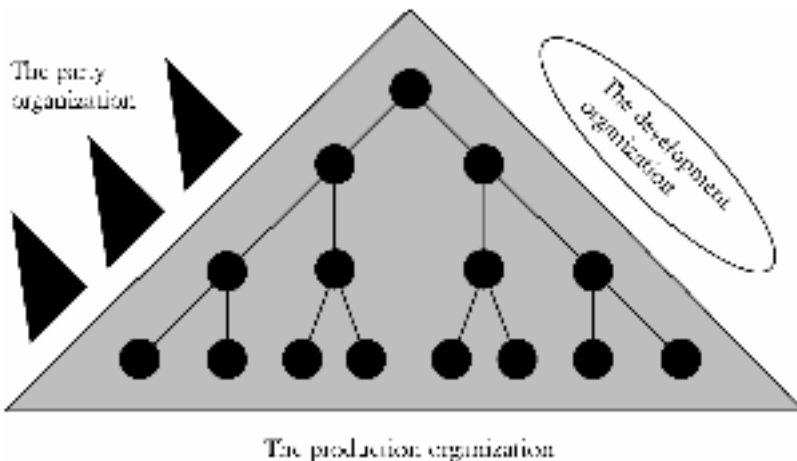
I nyinstitutionella termer kan processen beskrivas som att lagens idéöverföring/spridning sker genom att grupper av människor tar emot idéerna i olika kommunikationsformer och påbörjar översättningsarbete tillsammans. Begrepp tas emot, diskuteras och får sin betydelse i det nya sammanhanget. En utveckling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

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, som eventuellt bildar en kommunikativ infrastruktur/utvecklingsorganisation, och innehåller idéspredning och översättningsprocesser via kommunikationen. Innehållet i översättningsprocesserna kommer att analyseras närmare och redovisas i en kommande rapport.

## **Studien**

### **Forskningsfrågeställningarna**

Huvudfrågeställningar:

*Sker ett handlingsprogramarbete i kommunen utifrån "Lag om skydd mot olyckor"?*

*Hur sker i så fall handlingsprogramarbetet i kommunen?*

Delfrågeställningar:

I. Kommunikations- (arbets-) formerna för skydds- och säkerhetsarbetet i kommunerna.

*Vilka är de huvudsakliga kommunikationsformerna där skydds- och säkerhetsfrågornas utveckling diskuteras?*

*Hur ser de ut?*

*Vem, vilka deltar?*

*Vad är deras uppgifter?*

Frågeställningarna innebär att kommunikationens organisering i kommunerna och kommunalförbunden/kommunsamverkan kartläggs och beskrivs.

## **Metod**

Data insamlades genom totalt 11 djupintervjuer; 5 telefonintervjuer och 6 fysiska intervjuer med räddningschefer vid besök i kommunerna. Ett tjugotal telefonsamtal, många mailkontakter, information från kommunernas hemsidor, Räddningsverkets och länsstyrelsernas register har givit ytterligare information. 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 dock inte i denna rapport.

Bearbetningen av data och intervjuvaren är genomgående deskriptiv och innebär att intervjuvaren ställs samman under huvud- och delfrågeställningar (Intervjuguide finns bilagd, se Bilaga 1.)

### ***Urval***

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

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, 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 så de återstående 15 kommunerna drogs sedan slumpmässigt ut med hjälp av slumpstalstabell från kommunförbundets, då strataindelade lista, över alla Sveriges kommuner. Ytterligare ett utökat urval av en kommun anbefalldes av referensgruppen den 6 december 2004 i syfte att nå en bättre geografisk spridning. Detta urval är ännu inte genomfört. 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
- 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 och litet förbund med mellan 3.000 till 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

### **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. För att säkerställa data i stort har sedan informantläsning använts.

## **Resultat**

Resultatredovisningen följer forskningsfrågeställningarna. Beskrivningen av de identifierade kommunikationsformerna är mycket detaljerad. Detaljeringen har syftet att ge de deltagande kommunerna och även andra en inblick i olika sätt att organisera kommunikationen. För den läsare som vill ha en mer sammanfattad beskrivning av resultatet kan läsning av resultatdiskussionen rekommenderas.

## **Handlingsprogrammets status och konstruktion**

Huvudfrågeställningen: Sker ett handlingsprogramarbete i kommunen utifrån ”Lag om skydd mot olyckor”?, kan definitivt besvaras med ett ja.

Den 31 maj 2005 var denna studies datainsamlings slutdatum. Då hade 11 av de 24 kommunerna ett av politiker antaget handlingsprogram, utifrån ”Lag om skydd mot olyckor”. Ett förslag till handlingsprogram fanns hos 9 kommuner, 4 kommuner hade inget framarbetat material. Anledningarna bakom de 4 kommunernas försening var dels en kommunal utredning som tillsattes för att se över hela skydds- och säkerhetsområdets organisering, dels en pågående förbundsbyggnad som tog all tid och utrymme.

Handlingsprogrammen var konstruerade så att 16 handlingsprogram (av 20) integrerade räddningstjänst- och förebyggandedelen i ett och samma handlingsprogram. Fyra kommuner valde att hålla dessa två handlingsprogramsdelar separata.

Alla förslag och antagna handlingsprogram var byggda på lokala riskanalyser, dock med olika aktualitet.

Inom 14 förslag till och antagna handlingsprogram (av 20) ingick både Lagen om extraordinära händelser och Lagen om skydd mot olyckors frågor.

I 8 kommuner integrerar man sitt handlingsprogramsarbete i andra pågående projektverksamheter, vilka man anser utgör ett mycket gott stöd i arbete med skydds- och säkerhetsfrågorna.

## **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. 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?*

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 förbunds bildning, initiativet har tagits på politikernivå. Förbunds bildningsarbetet 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.

## ***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, NTF. Indelningen i grupper görs utifrån miljöer så som trafik, vattenförsörjning, brottsförebyggande och brand i samlingslokaler osv. Temagrupperna har även de 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 interna skydd. ”Man avser här att samordna samordningen” (Personlig kommunikation, F Jonsson)
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.

### ***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 handlingsprogramsarbete 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.

Ännu föreligger inget förslag till handlingsprogram utan den tidigare räddningstjänstplanen gäller.

#### ***D. VI. Stort räddningstjänstförbund***

I förbundet ingår 3 kommuner.

1. Den största av de ingående kommunernas säkerhetschef 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, kommunalteknisk 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.

### ***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.

### ***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 handlingsprogramsarbetet gavs under en 2 dagars konferens med hela länets kommunpolitiker och förvaltningschefer under ledning av länsstyrelsen. Utredare från Forsvarsdepartementet, 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 tvärsektorielt 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.

### ***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.

#### ***H. IV. Mellanstort förbund***

Förbund med fyra kommuner och en femte 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 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 tvärasektoriellt 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 förvaltningsspecifika 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.

### ***1.1. 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.

## ***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 vården 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/brandchefs nivå 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.

## ***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 att 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 handlingsprogramarbetet. Här deltog även tre personer som var knutna till projektet ”Säker och trygg”.
3. Ett Råd för säkerhet och trygghet inrättades redan 2001. Här behandlas helheten, bl a folkhälso-, olycksfalls-, trafiksäkerhets- och krishanteringsfrågor. Deltagare är 2 politiker, kommuntjänstemän, 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 finns ett riskhanteringsutskott med politiker som ansvarar för LSO- och ”extraordinära händelse”-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.

#### ***L. IV. Litet förbund med gemensam nämnd***

Förbundet består av två kommuner med 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 tjänstemannedningen. 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 handlingsprogramarbetet. 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 alla högsta politiska nivån i handlingsprogramarbetet. De två kommunerna har utarbetat förslag till handlingsprogram.

## **Resultatdiskussion**

### **Etableras av en kommunikativ infrastruktur för skydds- och säkerhetsfrågorna?**

På den första huvudfrågeställningen: Sker ett handlingsprogramarbete 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 mera 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 bearbetningen 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, förvaltningschefsgruppen, 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 skräddarsydda. 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) Tvärsektoriellt 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, tvärsektoriellt 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

tvärsektoriellt 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 ”hänger” 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.

Vad som händer med de nya kommunikationsformerna återstår att se. Den fortsatta utvecklingen i kommunerna kommer att följas, i ett första steg, under år 2006.



## 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 tabell 1, (se sedan.)

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.

Tabell 1. Kommunal personals involvering i den kommunikativa infrastrukturen

***Delaktighet hos kommunal personal på***

Få och höga hierarkiska nivåer

Flera hierarkiska nivåer

***Representation från förvaltningar och bolag***

Begränsad representation	<b>D, E,</b>	<b>C,</b>
Bred representation	<b>A, F, G, H, J, K, L,</b>	<b>B, I,</b>

***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 handlingsprocessen 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. Det samma gällde även rent generellt vid antagandet av handlingsprogrammen i kommunfullmäktige.

***Idéerna som sprids***

Kartläggningen av kommunens kommunikationsformer inom handlingsprogramarbetet utifrån "Lag om skydd mot olyckor" som denna rapport redovisar, belyste inte innehållet i diskussionerna. Kommunikationsformernas hittills dokumenterade diskussioner och fortsatta diskussioner kommer att analyseras och resultaten kommer att beskrivas i en kommande rapport, år 2006.

## 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 enbet*. Stockholm – Lund: Symposion.
- Blomquist, C. (1996). *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. London: JOHN WILEY & SONS.
- Frenler, K. (1996). *Mångfald och likriktning. Effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag
- Forsell, A. (1992). *Moderna tider i Sparbanken. Om organisatorisk omvandling i ett institutionellt perspektiv*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Gustavsen, B. (1990). *Vägen till ett bättre arbetsliv. Strategier och arbetsformer i ett utvecklingsarbete*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- 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*. Göteborgs 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.
- 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.
- Naschold, F. (1992). *Evaluation report, commissioned by the board of the LOM-programme*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.

- Quist, J. (2003). *Att översätta TQM – en longitudinell studie kring reflekterande aktörer*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2003:23.
- Räddningstjänstlagen (1986:1102). Försvarsdepartementet.
- Räddningsverket. (2003). PM. 2003-04-29. *Jämförelse mellan Räddningstjänstlagen och förslag till Lag om skydd mot olyckor*. Utkast 3. Elisabeth Söderberg, Enhet R, Räddningsverket Karlstad.
- Räftegård, C. (1990). Metoder i LOM-projekten. I *Utveckling genom diskussion*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden. Art. Nr. 6610-282.
- Räftegård, C. (1998). *Pratet som demokratiskt verktyg*. Stockholm: Gidlunds Förlag.
- Sahlin-Andersson, K. (1989). *Oklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Skälén, P. (2002). *Kvalitetsidén möter praktiken – institutionalisering, meningskapande och organisationskultur*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2002:12.
- SOU 2002:10. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning: slutbetänkande / av Utredning*

## Bilaga 1. 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/ brandchefsnivån dvs ledningen, brandingenjörer och tjänstemän som verkställer politiska beslut och integrerar dem i den operativa verksamheten*

*Nivå 3. Politiker i den kommunala räddningsnämnd 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 tvärsektorielt 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? Gör  
handlingsprogrammet LSO för sig?  
Görs handlingsprogrammet LSO sammanslaget med "extra ordinaära händelser"?  
Görs handlingsprogrammet LSO i samspel med "säker och trygg"?*



# Kommunikationen vid kommuners handlingsprogramsarbete år 2004

---

Studien rapporten redovisar genomfördes under åren 2004 -2005 och omfattande 24 kommuner. Den innebar en kartläggning av kommunikationsformerna i handlingsprogramsarbetet utifrån 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 skulle enligt lagen ha ett handlingsprogram för såväl förebyggande verksamhet som för räddningstjänst, klart den 1 januari 2005.

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

Ambitionen att få till stånd tvärsektorielt arbete inom kommunen och samverkan mellan olika organisationer i skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunen, är genom kommunikationsformerna tydlig och väl påbörjad.