

SÄKERHETSARBETET 2020



En idéskrift om framtidens risker och säkerhetsarbete

Innehåll

Inledning.....	5
Fokus för framtida säkerhetsarbete?.....	6
Ska vi fokusera på det vi är rädda för eller på det som är farligt?	8
Klimat och naturrisker	10
Kommunala och regionala framgångsfaktorer – att finnas före och efter olyckan.....	12
Kommer vi att bygga bort eller bygga in risker i framtiden?	14
Styrning och samordning av säkerhetsarbetet	16
Politiskt genomslag på kommunal nivå.....	20
Harmonisering av lagstiftningen – bättre samordning.....	22
Likvärdigt skydd och den enskildes ansvar	26
Vad är likvärdigt skydd?	28
Dagens åtgärder påverkar morgondagens risker och säkerhetsarbete	31
Nya arbetsformer	32
Det kraftfulla mellanläget.....	34
Dialog med barn och unga för bättre säkerhet	36

Säkerhetsarbetet 2020
En idéskrift om framtidens risker och säkerhet

Räddningsverkets kontaktperson:
Lena Tellvik, lena.tellvik@srv.se, 054-13 53 24

Produktion: Hardestam information AB

© 2008 Räddningsverket
Beställningsnummer I99-169/08
ISBN 978-91-7253-381-3

Inledning

Hösten 2007 genomfördes dialog kring Räddningsverkets bild av framtidens risker och säkerhetsarbete i ett olycksperspektiv. Dialogen genomfördes inom ramen för ”Framtidens risker och säkerhetsarbete”, ett studieprojekt i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting.

De fyra områden som presenterades för dialog var: övergripande säkerhetsarbete i Sverige, vardagshändelser – processer för lokalt förebyggande säkerhetsarbete, särskilda risker knutna till klimat, natur och energisystem samt räddningstjänstens roll i det kommunala säkerhetsarbetet.

Dialogen genomfördes inom befintliga mötesforum, fokusgrupper, seminarier och konferenser, Räddningsverkets tidning Sirenen samt via Räddningsverkets webbplats.

Vid två tillfällen, den 24 oktober och den 6 november, bjöd projektet in till hearings där ett antal personer fritt fick fundera kring och beskriva samhällets risker och säkerhetsarbetet med sikte på år 2020.

Idéskriften innehåller kortfattade refererat och valda citat av vad som behandlades vid dessa tillfällen. Skriften ger därmed inte någon komplett bild av vad deltagarna tycker och tänker i dessa frågor. Presentationerna har i efterhand grupperats under rubrikerna:

1. Fokus för framtida säkerhetsarbete?
2. Styrning och samordning av säkerhetsarbetet
3. Likvärdigt skydd och den enskildes ansvar
4. Nya arbetsformer

Varje avsnitt avslutas med ett antal frågeställningar som kan användas för fortsatt diskussion om utvecklingen av säkerhetsarbetet.

– Frågeställningarna kring framtidens risker och säkerhetsarbete har skapat mycket stort engagemang. Dialogtillfällena får ses som en början på att identifiera viktiga frågor för framtiden och strategier för hur vi ska möta dessa. En process som måste fortsätta, inte bara hos Räddningsverket som central myndighet, utan i olika fora runt om i landet. Syftet med idéskriften är att ge inspiration i det fortsatta arbetet, säger Ivar Rönnbäck, överdirektör vid Räddningsverket och ordförande i framtidsstudiens styrgrupp.

Fokus för framtida säkerhetsarbete?

I Räddningsverkets framtidsstudie har vi diskuterat fokus för det framtida säkerhetsarbetet. Redan idag ser vi ett behov av att kunna hantera nya risker till följd av klimatförändringen och extrema väderhändelser. Det finns också ett behov av att säkerhetsarbetet anpassas, bland annat genom en mer kvalificerad samhällsplanering. För andra områden är det kanske inte lika självklart vilka risker som ska prioriteras. Är det de frekventa händelserna som vi av erfarenhet vet orsakar stora samhällskostnader och lidande för den enskilde? Eller ska vi lägga tyngdpunkten på att hantera mer eller mindre osannolika händelser som kan ge stora konsekvenser för samhället? Förmodligen måste både enskilda och samhället hitta metoder för att förebygga allt från vardagsolyckor till större händelser och katastrofer.

Diskussionen behöver också fortsätta när det gäller fördelningen av resurser för förebyggande arbete inom hela området skydd mot olyckor. Idag satsas stora resurser inom de områden där vi sedan många år har utvecklat system och metoder för att hantera risker och förebygga olyckor. När det gäller olyckor i hem- och fritidsmiljöer kvarstår utmaningen att hitta nya strategier för att minska antalet olyckor.

Här följer några röster kring fokus för det framtida säkerhetsarbetet. Inledningsvis förs ett resonemang om vi ska fokusera på det människor är rädda för eller det som myndigheter och experter vet är farligt. I det sammanhanget finns det anledning att fundera över om det är säkerhet eller människors upplevelse av trygghet som säkerhetsarbetet ska leda till.





DAN WESTERBERG
ÄR JURIST, KOMMUNALRÅD (C)
I FALUN SAMT ORDFÖRANDE I
RÄDDNINGSTJÄNSTEN DALAMITT.

Ska vi fokusera på det vi är rädda för eller på det som är farligt?

– Rubriken på mitt anförande kommer sig av att svaret är bestämmande för vad vi satsar resurserna på. Om vi ska satsa på det som verkligen är farligt måste vi fråga oss om vi gör rätt insatser.

Personligen är Dan Westerberg övertygad om att räddningstjänstens operativa roll behöver förändras.

Hans dubbla roll som kommunpolitiker och ordförande i Räddningstjänsten DalaMitt ger honom ett intressant perspektiv – överblick i en kommun där man ser helheten inom det förebyggande området och samtidigt inblick i en mycket konkret verksamhet som diskuterar styrkestorlekar och insatstider.

– Kampen om resurserna mellan förebyggande arbete och räddningsinsatser kan illustreras på många sätt och leder till paradoxer i säkerhetsarbetet, konstaterade

han. Trygghetsnarkomanin bidrar ibland till att det bästa blir det godas fiende och kanske det rent av är bättre att vissa gånger låta miljön vara skenbart osäker.

Han gav ett exempel hämtat från USA:

– I Amerika bidrar hotet om skadestånd till att såväl privata som offentliga institutioner vidtar åtgärder på grund av enstaka olyckor. Utanför en mindre stad fanns som exempel en backe för kälkåkning som använts i generationer. När så ett barn skadar sig i backen jämnas backen med marken – staden kunde inte ansvara för säkerheten.

– Det var i och för sig förebyggande av olycka men man undrar vad det totala resultatet blev? Barnen kunde inte längre åka kälke utan satt istället mer framför dator och TV, vilket på sikt leder till sämre hälsa än kälkåkning. Samma resonemang kan skyntas kring svenska lekparkar och badsjöar, där man tar bort redskap och brygger för att undvika skadestånd, menade Dan Westerberg.

Som politiker ska Dan Westerberg ta sin utgångspunkt i ett medborgerligt perspektiv när det gäller att åstadkomma säkerhet och lägga resurserna på sådant som ger bäst effekt.

– Politiska krafttag är nödvändiga för att komma tillrätta med konsumtions-samhällets baksida. Dagens samhällsklimat befördrar ensamhet och konsumtion, vilket i sin tur leder till utslagning, social oro, självmord, missbruk och därigenom fler olyckor.

Eftersom droger i sig har stark koppling till såväl antalet självmord, trafik- och drunkningsolyckor som bränder frågade sig Dan Westerberg:

– Vad skall vi satsa på? Är det fler deltidsbrandmän? Eller är det på att förbättra samhällsklimatet i vidare mening? Som jag ser det är det oerhört viktigt att samhället arbetar med livsstilsfrågor och förebyggande arbete.

En väg att gå skulle vara att ta tillvara frivilligarbetet bättre, menade han.

– Vi ligger långt efter många andra länder i synen på det frivilliga arbetet. Varje organisation håller på med sitt och fångar således inte upp de volontärer som vill göra en insats men som inte vill organisera sig i en viss förening.

I och med lagen om skydd mot olyckor är också fokuseringen flyttad mot det olycksförebyggande arbetet. Det ser bra ut på pappret, menade Dan Westerberg.

– Men har inte räddningstjänsten de gamla tankarna kvar? Räddningstjänsten måste börjat rikta fokus mot förebyggande och breddat arbete och se vad som är uppgiften i det förebyggande arbetet. Varför är som exempel inte räddningstjänsten ens remissinstans när det gäller vägar och infrastruktur?

I kommunerna behövs alltså en samordning av det totala förebyggande arbetet som involverar ett stort antal samhällsaktörer. Den stora frågan är vem ska göra vad.

Klimat och naturrisker

Georgia Destouni underströk vattenfrågans betydelse i det framtida risk- och säkerhetsarbetet och lyfte fram olika aspekter kring grundvattenkvalitet och dammsäkerhet. Hon påpekade bland annat att det saknas övervakning av grundvattnet och diskuterade det ökande problemet med säkerheten kring åldrande dammar i Sverige och andra delar av världen.

– En rapport från Riksrevisionen har i år, 2007, riktat skarp kritik mot statens arbete för säkerheten vid vattenkraftsdammar, berättade hon.

Enligt rapporten fungerar inte statens och länsstyrelsernas tillsyn av flera olika anledningar, till exempel bristande kompetens.

– Vattenkraften står för en stor och viktig del av den förnybara elförsörjningen, här i Sverige liksom ute i världen. Men hur hanterar staten ansvaret för anläggningarna? Vem har ansvaret för att de sköts? frågade Georgia Destouni.

Enligt Riksrevisionens rapport saknar länsstyrelsen nödvändig kompetens för att utföra dammtillsyner, kraftbolagens egenkontroll har brister, varningssystem saknas och boende är inte informerade om följderna av ett dammbrott.

– Dessutom kan flera av våra åldrande dammar vara feldimensionerade med tanke på kommande klimatförändringar.

Räddningstjänsten och länsstyrelsen ansvarar båda för tillsynen av dammar.

– Det finns även problem med andra dammar än de typer som Riksrevisionen tittat på, exempelvis gruvdammar. Sverige är störst i Europa på gruvdrift och vi har många gruvdammar där avfallet från gruvdriften förvaras. Om de rasar kommer miljöfarliga ämnen ut i omgivningen

Varje år förekommer gruvdammsbrott någonstans i världen, också i Europa. Trots stora ekonomiska kostnader för att rena omgivningen samt förluster av människoliv är det ganska tyst om de här dammolyckorna.

– Och om miljölagstiftningen i framtiden tvingar fram borttagande, i stället för restaurering och uppgradering av gamla dammar, måste vi ha beredskap för att kanske behöva ta hand om många års förorenade sediment som lagrats bakom dammen. Vem ansvarar för att ta hand om det?



GEORGIA DESTOUNI

ÄR PROFESSOR I HYDROLOGI, HYDROGEOLOGI OCH VATTENRESURSER VID INSTITUTIONEN FÖR NATURGEOGRAFI OCH KVARTÄRGEOLOGI, STOCKHOLMS UNIVERSITET SAMT LEDAMOT I KUNGLIGA VETENSKAPSAKADEMIEN OCH KUNGLIGA INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN. HON ÄR MEDLEM I RÄDDNINGSVÄRKET VETENSKAPLIGA RÅD OCH FORSKAR PÅ OLIKA ASPEKTER KRING VATTNETS KVALITET I OLIKA VATTENMILJÖER.

Kommunala och regionala framgångsfaktorer

– att finnas före och efter olyckan

Att trygghet och säkerhet hanteras väl blir i framtiden kommunala och regionala framgångsfaktorer, betonade Kjell Wahlbeck.

– När jag började i räddningstjänsten år 1970 handlade yrket om att vara hjälte och rädda folk ur brinnande byggnader. Idag har perspektivet förskjutits, nu handlar det om vad som går att göra före respektive efter olyckan.

Det perspektivet stärks ytterligare i framtiden, menade han, då trygghet som välfärdsfaktor kommer att finnas på den politiska agendan på ett annat sätt än idag.

– De framgångsrika kommunerna kommer att framhålla säkerhet och trygghet och lockar på så sätt folk att bosätta sig där.

I de här kommunerna ger man också den enskilde möjlighet att ta ansvar för sitt eget säkerhetstänkande och att vara med och påverka sin egen omgivning, fortsatte han. Samhällsutvecklingen innebär nämligen att både säkerheten och sårbarheten ökar.

– Och det är viktigt att analysera och följa upp. Grundläggande för säkerheten är individens förmåga att ta till sig olycksförebyggande arbete. Men det är också viktigt att bygga in säkerhet på ett tydligare sätt i infrastruktur och samhällsplanering. Det gäller att planera och bygga upp samhällen och tätorter mycket klokt och medvetet.

Den åldrande befolkningen och ökade droganvändningen innebär att de socialt betingade riskerna och faktorerna kommer att få ökat genomslag framöver. Skadegörelse och exempelvis skolbränder anlagda av individer, grupper och gäng kommer att kräva att kommunerna mobiliserar.

Eftersom olycksbegreppet också kommer att ändras – bränder minskar totalt sett i omfattning, trafikolyckor med räddningsinsats ökar och hela olycksperspektivet förändras i kommunerna – får räddningstjänstens personal både i sitt olycksoperativa och i sitt olycksförebyggande arbete bredare uppgifter som inte enbart är relaterade till bränder och traditionell räddningstjänst, menade Kjell Wahlbeck.

– Innehållet i brandmannayrket är på väg att bli annorlunda, vilket också är något som i framtiden förmedlas i rekryteringen till utbildningen i skydd mot olyckor. Jag hoppas att utbildningen blir akademiskt bredare kring kris- och olycksförebyggande arbete så att inte enbart olyckshändelser som föranleder räddningsinsatser ingår.



KJELL WAHLBECK
ÄR BRANDINGENJÖR,
HAR SEDAN
1970 ARBETAT
HUVUDSAKLIGEN
I KOMMUNALA
RÄDDNINGSTJÄNSTER
OCH ÄR SEDAN 1995
RÄDDNINGSCHEF
OCH CHEF FÖR
SÖDRA ÄLVSBORGS
RÄDDNINGSTJÄNST-
FÖRBUND.

– I framtiden kommer vi helt enkelt att ta ett helhetsgrepp kring säkerhetsfrågorna och arbeta enligt andan i Safe Community-begreppet.

Dessa förändrade förutsättningar, med starkare fokus på det olycks- och skadeförebyggande arbetet, kan leda till att den operativa beredskapen med en förhållandevis stor lokal närvaro inom räddningstjänsten ändras och istället ersätts av regionala lösningar.

– Jag gissar att hela Västra Götaland har en regional operativ räddningstjänst om 15 år. En sådan lösning gör att den operativa kompetensen och förmågan ökar och vi ser bättre resultat och större operativ effektivitet än tidigare.

Kjell Wahlbeck tippade också att olycksutvecklingen kommer att innebära att räddningstjänstens förmåga att jobba med mer än de traditionella uppgifterna tas i anspråk och att man får ett bredare uppdrag där kriser och olyckor hanteras integrerat.

Kommer vi att bygga bort eller bygga in risker i framtiden?

Morgondagens risker är avhängiga av morgondagens samhälle. Men morgondagens samhällsutveckling skapar vi redan nu genom vårt handlande, våra attityder och vårt tänkande.

Det poängterade Christopher Stock och slog fast att det är viktigt att försöka sig på lite "thinking outside the box":

– För där alla tänker lika, blir inte mycket tänkt!

När det gäller det övergripande säkerhetsarbetet i Sverige fick terror-attacken i USA den 11/9 2001 och tsunamin annandag jul 2004 oss svenskar att förstå att vårt land inte längre kan avskärma sig från omvärlden och globala frågor, underströk Christopher Stock.

– Efter 9/11 kan man tala om helt nya spelregler. Det är som ett nytt 30-årigt krig som leder oss allt mer mot ett kontrollsamhälle. Det är redan mycket mörkare än vad författarna till böckerna "1984" samt "Brave New World" förutsåg.

– Tsunamin fick oss i sin tur att inse att svenskar finns i så gott som hela världen och att en regional katastrof kan påverka hela Sverige. Det var på alla sätt ett brutalt uppvaknande.

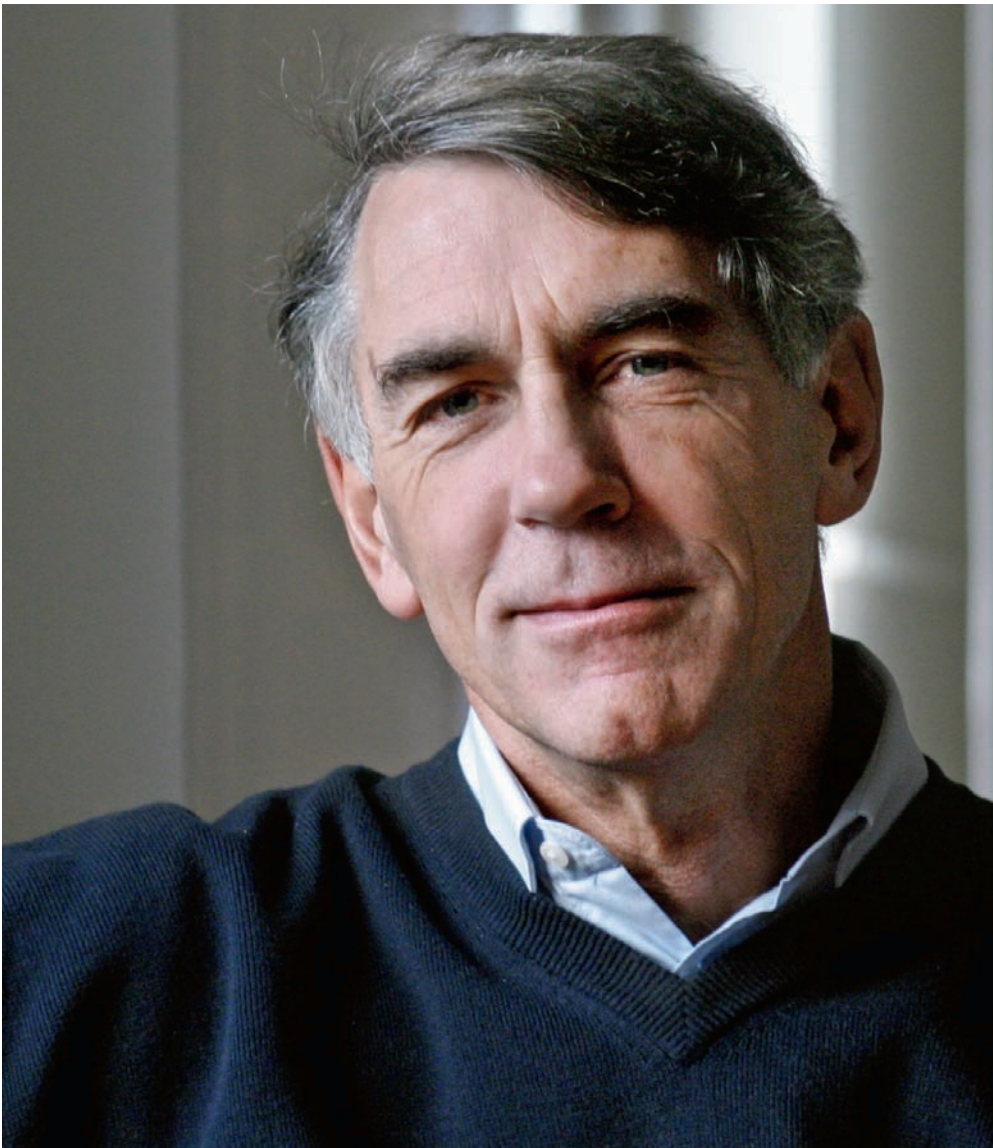
Idag har alla fått upp ögonen för de särskilda riskerna knutna till klimat, natur och energisystem, menade han.

– Men klimatet har alltid ändrat sig. Det nya är att vi nästan är överens om att det troligen beror på mänsklig påverkan.

Och Christopher Stock kunde inte låta bli att fråga om vi lärt oss något av historien:

– Var den stora katastrofen efter Katrina i New Orleans 2005 en naturkatastrof eller mer ett resultat av dålig stadsplanering, undermåligt konstruktionsarbete, korruption etc? Är det så här hos oss också om några år? Kommer vi att bygga bort eller bygga in risker då vi planerar det framtida samhället?

CHRISTOPHER STOCK
ÄR URSPRUNGLIGEN STADSPLANERARE
FRÅN ENGLAND OCH HAR ARBETAT
SOM KONSULT I AFRIKA OCH
MELLANÖSTERN. HAN ÄR SEDAN 1974
BOSATT I SVERIGE. IDAG ARBETAR HAN
SOM PLANARKITEKT VID JÖNKÖPINGS
KOMMUN OCH FUNGERAR SOM
UTREDARE, OMVÄRLDSANALYTIKER
OCH RISKJÄGARE FÖR KOMMUN OCH
RÄDDNINGSTJÄNST.



FRÅGOR FÖR FORTSATT IDÉDISKUSSION

- Bör vi sträva efter, och hur kan vi i så fall, få en större överensstämmelse mellan faktiska risker, upplevda risker och otrygghet samt samhällets prioritering av resurser för att motverka riskerna?
- Hur kan arbetet med samhällsplaneringen utvecklas så att riskerna för bland annat naturolyckor uppmärksammas på ett bättre sätt?
- Många olyckor beror på sociala faktorer. Hur kan vi arbeta över ansvars- och kompetensgränser för att komma till rätta med dessa förhållanden?
- Var går gränserna för det offentliga åtagandet i säkerhetsarbetet? När det offentliga tar ett stort ansvar för säkerhetsarbetet, finns det då risk för att individernas risk- och säkerhetstänkande passiveras?

Styrning och samordning av säkerhetsarbetet

Politikernas och allmänhetens intresse för området skydd mot olyckor har varierat genom åren. Orsakerna är flera och handlar bland annat om att ansvaret för området varit fördelat mellan flera expertmyndigheter och att samordningen mellan dessa inte fungerat tillfredsställande. Om det politiska intresset ökade skulle samhällets möjligheter att styra säkerhetsarbetet öka.

I Räddningsverkets framtidsstudie har vi diskuterat om mål- och resultatstyrning är den rätta modellen för att styra samhällets säkerhetsarbete. Inom Räddningsverket pågår intressanta arbeten med att utveckla indikatorer för att underlätta formulering av mål och följa upp de åtgärder som vidtas. I dialogen kring framtidsstudien har många påtalat tillsynens betydelse i sammanhanget. Förslag har vidare framförts på hur samordningen mellan myndigheterna skulle kunna underlättas genom till exempel en harmoniserad lagstiftning.



Övergripande ansvar – inrätta ett inrikesdepartement

Det går inte att lagstifta eller kontrollera bort risker – de kommer på köpet om man slår vakt om individens frihet, menade Nina Larsson.

– Vi politiker behöver tydliggöra att det faller på den enskilde att hantera många av de situationer som kan uppkomma. Individens frihet innebär samtidigt ökat enskilt ansvar.

Nina Larsson betonade vidare att de händelser som får störst utrymme i media, sällan är de som innebär störst verklig risk.

– För oss politiker gäller det att kunna hantera och förhålla oss till media. Den sensationslystna bild media ibland ger gör att folk blir rädda, men inte alltid för det som faktiskt är farligt. Och vi politiker har en tendens att haka på den bilden för att få mediautrymme.

Ett av de framtida hot Nina Larsson valde att särskilt peka på var vårt beroende av några få energislag.

– Om vi inte får till alternativa typer av energiproduktion leder beroendet till enorma svårigheter och risker säkerhetspolitiskt sett.

Ett annat hot hon berörde var utanförskapet; brister i integrationen bidrar, tillsammans med utarmningen av glesbygden, till sämre ekonomi och ger därmed grogrund för missnöjespartier, underströk hon.

Hon framhöll även att bristen på jämställdhet genererar stora risker.

– Förra året anmäldes över 25 000 fall av kvinnomisshandel i Sverige. Mäns våld mot kvinnor är en gigantisk säkerhetsrisk.

Inför det framtida säkerhetsarbetet är det viktigt att minnas att avsiktliga och oavsiktliga händelser går in i varandra och kan drabba enskilda lika illa, underströk hon, liksom att olyckor och kriser är delar av samma sak. Därför är det angeläget att fokusera och kraftsamla för att få till ett helhetsgrepp, menade hon och föreslog:

– Inrätta ett inrikesdepartement som kan ta det övergripande ansvaret för svensk inre säkerhet.

Nina Larsson tänker sig att det nya departementet ska hantera alla tänkbara typer av olyckor – allt från risker av olika dignitet till rena katastrofer – och fungera som ett operativt "blåljusdepartement", det vill säga samla alla de brottsbekämpande myndigheterna som polis och tull under ett tak. Dessutom ska det fungera som ett "kris- och riskberedskapsdepartement" där de civila delarna av försvarsdepartementet som kustbevakning, psykologiskt försvar samt skydd mot olyckor samsas.

NINA LARSSON
ÄR TJÄNSTLEDIG
YRKESOFFICER,
RIKSDAGSLEDAMOT (FP)
SEDAN 2006, LEDAMOT
I TRAFIKUTSKOTTET
SAMT SUPPLEANT I
FÖRSVARSKOTTET. HON
HAR ÄVEN TJÄNSTGJORT
SEX MÅNADER I
UTLANDSSTYRKAN I KOSOVO.



Politiskt genomslag på kommunal nivå

Ewa Back, tidigare kommunalråd i Sundsvall, berättade tillsammans med Peter Löthman, räddningschef i Sundsvall-Timrå, om det framgångsrika arbete som lett till breddad och integrerad samverkan inom kommunen och samtidigt en klar uppdelning av rollerna. I utvecklingsarbetet har de bland annat utgått från de erfarenheter de skaffade sig då flera allvarliga händelser drabbade kommunen i början av 2000-talet: kraftiga skyfall och översvämningar samt en bussolycka där flera personer omkom och många skolbarn allvarligt skadades.

– Även om alla inblandade samverkade på ett bra sätt över förvaltningsgränserna valde vi att fortsätta reflektera över hur samhället är rustat för att hantera stora olyckor och händelser. Vi ville ha det gjort innan något nytt inträffade, berättade Ewa Back.

Genast blev räddningstjänstens centrala roll synlig.

– Den står för trygghet, har resurser och är till för människorna i samhället. Snabbt såg vi också vikten av att särskilja verksamheten och politiken. Min roll som politiker är inte att packa, gräva, bära säckar. Däremot är rollen operativ när det gäller informationsbiten och det mediala. Då handlar det om att ge besked och lugna.

Ett första måldokument för räddningstjänstens verksamhet utformades våren 2000 och var genomfört våren 2005. Redan samma år startade en ny process för att ta fram ett nytt ägardirektiv.

– Vi satte av tid i arbetsutskottet, samlade ekonomichefer och förvaltningsdirektörer, men inga tjänstemän från räddningstjänstförbundet. Nu var det vi ägare som skulle formulera målen för räddningstjänstförbundet, förklarade Ewa Back.

Ett år senare lämnades styrdokumentet över till Peter Löthman och hans personal.

– Dokumentet var på tio sidor och där stod klart och tydligt vad man ville att vi skulle bidra med i samhällsutvecklingen. Tre huvudområden framstod direkt och det gav oss en mycket bra signal, konstaterade Peter Löthman.

För det första framgick att det var den enskilda människan som stod i centrum för verksamheten. För det andra att det framöver handlade om aktiv politisk styrning – de centrala delarna av verksamheten skulle genomlysas och säkras med fakta som kunde användas för styrning. Och för det tredje att en bredare och mer mångfacetterad syn på uppgifter och kompetens gällde framöver.

– De kommunala motiven för att jobba förebyggande – med bland annat riktade insatser mot högriskgrupper och fortbildning för att få den enskilde att ta på sig det breda ansvar den egentligen har – är framförallt ekonomin, betonade Ewa Back.

– Ju fler äldre som faller, ju mer insatser behövs från hemvården och desto dyrare blir det.

För att hålla nere försäkringspremierna och få fart på intresset att minska bränder och vattenskador har kommunen som exempel också startat ett eget försäkringsbolag. Dessutom innebär det förberedande arbetet att se till att samhällsorganisationen fungerar effektivt då något allvarligt väl händer.

– Om det inte sköts på rätt sätt får man betala ett politiskt pris. Men för att organisationen ska fungera i skarpt läge krävs som sagt tydlig rollfördelning mellan verksamhet och politiker, att man avsatt tid till skadeförebyggande insatser, följt upp sådant som inträffat tidigare och reflekterat över hur rustad man egentligen är att hantera stora olyckor, konstaterade Ewa Back.

Hur ska då allt detta göras?

– Vi har tagit avstamp i vardagsolyckorna och räddningstjänstens roll och satt fokus på dem vi är till för. Först måste vi förstå dem och ta reda på vad de vill lära sig, sen kan vi börja arbetet med att försöka bli förstådda av dem. I grunden handlar det om att människor ska bli engagerade i säkerhetsfrågorna och själva välja att vidta förebyggande åtgärder mot sådant som faktiskt är farligt. Det är många gånger något annat än det som man tror är farligt, berättade Peter Löthman.

PETER LÖTHMAN ÄR SEDAN SJU ÅR TILLBAKA RÄDDNINGSCHEF FÖR SUNDSVALL-TIMRÅ RÄDDNINGSTJÄNSTFÖRBUND. HAN HAR ÄVEN ARBAT INOM RÄDDNINGSVÄRKET MED UTBILDNINGSPROJEKT AV OLIKA SLAG SAMT MED RISKHANTERING INOM INDUSTRIFÖRSÄKRING.

EWA BACK ÄR FÖRE DETTA KOMMUNALRÅD (S) OCH HAR VARIT MED OCH TAGIT FRAM TVÅ STYRDOKUMENT FÖR RÄDDNINGSTJÄNSTENS VERKSAMHET FORMULERADE UTIFRÅN MEDBORGARNAS PERSPEKTIV. UNDER ÅREN 2005-2007 VAR HON STYRELSEORDFÖRANDE I SOS ALARM.





Harmonisering av lagstiftningen – bättre samordning

– Även om Sverige troligtvis är ett av de mest risk- och krishanterande samhällen som finns gör lagstiftningen inom området det svårt för kommunerna att få ett samlat grepp om sitt säkerhetsarbete.

Arne Heldtander efterlyste en förenklad och förbättrad säkerhetslagstiftning och gjorde ett antal reflektioner utifrån sin mångåriga erfarenhet som kanslidirektör vid den centrala förvaltningen i Göteborgs stad. Bland annat betonade han att

ARNE HELDTANDER

ÄR KANSLIDIREKTÖR VID DEN CENTRALA FÖRVALTNINGEN I GÖTEBORGS STAD MED MÅNGÅRIG ERFARENHET AV CENTRALT LEDNINGSARBETE. HAN ÄR OCKSÅ SENIOR ADVISOR MED ANSVAR FÖR DEN CENTRALA SAMORDNINGEN AV STADENS RISK- OCH KRISHANTERINGSARBETE.

den befintliga, splittrade lagstrukturen inom risk- och krishanteringsområdet inte medverkar till att föra utvecklingen framåt.

– Säkerhetslagstiftningen behöver förenklas, som den ser ut nu är den inte hanterbar för oss!

Alla de tre operativa nivåerna i det nya krishanteringssystemet – regeringsnivån, den regionala nivån och den lokala/kommunala nivån – skulle ha stor nytta av samordnad säkerhetslagstiftning, betonade han.

– Vi behöver en överblickbar struktur, bra definitioner och avgränsningar av området samt ett fåtal rekommendationer om vilka viktiga byggstenar som bör ingå i ett gediget och samlat säkerhetsarbete. Min önskan är att man tillsätter en kraftfull statssekreterargrupp, som samordnar risk- och krishanteringslagstiftningen över departementsgränserna.

Vidare underströk Arne Heldtander att geografiskt områdesansvar måste omfatta ett starkare lokalt styrmandat.

– Idag hänger vi inte ihop på ett bra sätt i det lokala operativa krisledningsarbetet, speciellt vad beträffar före och efter det mest akuta räddningsskedet.

Visserligen fungerar den samlade insatsen ofta bra under den akuta situationen, då alla tar sitt ansvar och agerar samordnat utifrån sitt ansvarsområde, men det brister ofta i samarbetet före och efter, konstaterade han. Detta trots att man har en gemensam hotbild och ett behov av att bygga upp en gemensam beredskap och vidta åtgärder.

I grunden är det också rätt tänkt att den som kan en verksamhet även ska besluta och genomföra den, menade Arne Heldtander.

– Men just i det här sammanhanget har kommunerna fått ett tämligen tandlöst uppdrag att verka för att jobbet ändå samordnas. Kommunen bör framöver ges någon form av övergripande befogenhet att kalla till gemensamma överläggningar med full närvaroobligation för aktörer med betydelse för den samlade lokala operativa insatsen. Jag skulle gärna se att den befintliga lagstiftningen kompletterades för att ge den kommunala samordnarrollen mer skärpa i skedena före respektive efter akuta räddningstjänstskeden.



RONNY SVENSSON ÄR SEKRETERARE I NÄTVERKET SMÅKOM SAMT FORSKARE KNUTEN TILL BERGSLAGSGRUPPEN I LEKSAND.

Faror med enögd syn på regional utveckling

Utvecklingen i Sverige leder till ökade regionala klyftor som bland annat handlar om tillgång till infrastruktur av hög kvalitet, valmöjligheter på arbetsmarknaden, offentlig service samt kapitaltillgång till företagsinvesteringar och bostadsbyggande.

Om denna utveckling fortsätter minskar möjligheterna att förebygga sociala såväl som miljömässiga och tekniska risker, menade Ronny Svensson och tog den fysiska infrastrukturen som exempel. Underhållet av vägar och järnvägar har eftersatts mycket kraftigt i en stor del av landet, underströk han.

– I förhållande till den snabbt ökande trafiken är vägkvaliteten undermålig på exempelvis riksväg 70/71 mellan Enköping och Borlänge/Sälen respektive Borlänge/Idre. Ett ytterligare exempel är Inlandsbanan. Efterfrågan på mineraler och bioenergi, där inlandet har de stora reserverna, är nu så stor att infrastrukturen inte klarar av de leveranser som kunderna kräver.

Beroende på vilket val som görs av statsmakterna skapas alltså större eller mindre möjligheter att tillgodose många regioners grundläggande behov, underströk Ronny Svensson. Detta skapar i sin tur osäkerheter och risker för företag och hushåll som inte kan långtidsplanera sin verksamhet och sina dagliga liv så som de har rätt att kräva.

– Det är oerhört viktigt med flera perspektiv på landsbygden/glesbygden för att man ska kunna bedöma potentiella risker, möjligheter och utmaningar. Med en endimensionell syn på dessa regioner vet man ju inte vad man ska göra om det kanske blir tvärtom. Om två generationer kanske Norden är ett av Europas relativt sett största inflyttningssområden! Vi måste således vara beredda på att ta emot många fler människor och då gäller det att tänka långsiktigt. Att förändra infrastrukturen tar mycket lång tid.

FRÅGOR FÖR FORTSATT IDÉDISKUSSION

- Hur ska den politiska styrningen av säkerhetsarbetet bli bättre och tydligare? Kan arbetet med olika säkerhets- och trygghetsfrågor integreras/samordnas och därigenom få större tyngd och politiskt och medialt intresse?
- Bör ansvars- och uppgiftsfördelning mellan offentliga aktörer som stat, region/landsting respektive kommun förändras för att skapa större tydlighet och effektivare säkerhetsarbete?
- Kan lagstiftningarna avseende säkerhetsfrågor samordnas och förenklas och hur bör detta i så fall ske?
- Vilka fakta och kunskaper bör prioriteras för att skapa förutsättningar för en effektiv styrning av säkerhetsarbetet? Vad betyder bra indikatorer med statistik och resultatuppföljning samt jämförelser mellan kommuner för att målstyrning ska fungera? Hur viktig är kunskap om olika åtgärders effektsamband för beslutsfattare i säkerhetsarbetet?

Likvärdigt skydd och den enskildes ansvar

Den enskilde måste ta ett ansvar för sin egen och den närmaste omgivningens säkerhet. I framtidsstudiens dialog har vi diskuterat hur detta ansvar ska se ut i framtiden – bör det utökas eller minskas? Vi har också funderat över begreppet den enskilde. I lagstiftningen på området omfattar begreppet både enskilda personer och ansvariga för verksamheter. Men när vi tittar på gruppen enskilda personer ser vi att den består av kvinnor och män i olika åldrar med varierande social och kulturell bakgrund och med olika ekonomiska förutsättningar. Vissa tillhör grupper som har svårt att ta till sig information och utbildning om hur man minskar sina risker. För dessa socialt och ekonomiskt utsatta grupper är det troligt att samhället behöver ta ett extra stort ansvar – men hur når man dem?

En annan viktig förutsättning för att åstadkomma ett likvärdigt skydd mot olyckor över hela landet är att samhällets tillsyn och kontroll av verksamheter fungerar. Medborgarna behöver veta att de vistas i en säker miljö och infrastruktur.

I studien har vi även diskuterat om och hur frivilligheten kan stimuleras ytterligare för att i högre grad användas även i det förebyggande säkerhetsarbetet.



Vad är likvärdigt skydd?

I lagen om skydd mot olyckor talas det om "likvärdigt och tillfredsställande skydd". Men vad innebär egentligen likvärdigt skydd? Eva-Marie Abrahamsson satte ljuset på en stor och komplicerad fråga.

– Vi utgår ofta ifrån att den enskilde behöver samma skydd mot olyckor oavsett förutsättningar. Men gamla och unga, funktionshindrade, nysvenska, missbrukare och andra riskgrupper är olika och vi behöver titta på vem som behöver vad för att få ett likvärdigt skydd.

Enligt lagen ansvarar den enskilde själv för skydd och säkerhet och det är först då den enskilde inte längre klarar sig på egen hand som samhället ska gripa in.

– Idag förutsätter man att alla kan gå på utbildningar och ta till sig ny kunskap om risker och säkerhetsarbete på samma sätt. Men så är det inte. Det finns de som inte kan språket, som är sjuka eller av olika anledningar inte förstår eller bryr sig. Det är viktigt att fundera över hur man klarar av att informera den som inte förstår.

Vem är det då som ska stå för utbildning och information? Förmodligen inte räddningstjänsten, menade Eva-Marie Abrahamsson, utan snarare enskilda i form av företag och föreningar som Svenska Brandskyddsföreningen och Brandsäkert hem. Dessutom kommunen och dess förvaltning som vanligen står för utbildning och information.

– Men den enskilde har inte bara behov av information, utbildning och att snabbt få hjälp med händelser man inte klarar att hantera. Dessutom behövs någon som kontrollerar att lagstiftningen efterlevs och som på så sätt garanterar att offentliga miljöer och infrastruktur är säkra.

Därför är det mycket viktigt att sköta kontroll och tillsynsarbetet, betonade hon.

– Tillsynen är något som i viss mån nonchaleras idag. Men medborgarna behöver veta att miljöer och infrastruktur är säkra att vistas i, att lagar efterlevs och att säkerhetsarbetet fungerar. I takt med att räddningstjänsten blir mer och mer regional kommer också länsstyrelsen att få en betydligt större roll i det här arbetet, det är jag övertygad om.

För den enskilde som drabbas av en akut olycka är det viktigaste att någon blåljusenhet snabbt kommer till platsen, startar med livräddande insats eller erbjuder annan hjälp. Om olyckan skett utomlands är det betydelsefullt att den drabbade snabbt får hjälp att komma hem till Sverige, alternativt till trygg och säker plats, betonade Eva-Marie Abrahamsson.

– Medborgarna vill ha snabb hjälp. De bryr sig inte om varifrån hjälpen kommer och enligt min mening blir samhällets ansvar i framtiden att klara akuta eller komplexa operativa uppdrag genom att skapa fler och fler blåljusenheter som bildar i-väntan-på-samhälls-resurs-team.

EVA-MARIE ABRAHAMSSON,
AKRAB, ÄR EGENFÖRETAGARE OCH
BRANDINGENJÖR. HON ARBETAR
INOM OMRÅDET SKYDD OCH
SÄKERHET MED SPECIALISERING
INOM OMRÅDET KRISHANTERING/
KRISLEDNING.



Eva-Marie Abrahamsson avrundade med att åter lyfta frågan om den enskildes ansvar:

- Om det brinner i min bostad – är det mitt eller samhällets ansvar?
- Idag förlitar vi oss alla på räddningstjänsten och har stora brandkårer som klarar av att rökdyka. Men om det inte längre skulle vara samhällets ansvar att klara bostadsbrand utan bara att se till att branden inte sprids till grannen, innebär det att rökdykningen försvinner. Hur skulle vi då dimensionera våra räddningstjänststyrkor? Det skulle innebära en väldigt stor förändring.



ANDERS M JOHANSSON
ÄR SOCIONOM OCH HAR
EFTER FÄLTUPPGIFTER INOM
SOCIALTJÄNSTEN ARBETAT
MED LEDNINGS- OCH
UTVECKLINGSARBETE. NU ÄR
HAN GENERALSEKRETERARE
I CIVILFÖRSVARSFÖRBUNDET
INOM SÄKERHETS- OCH
KRISBEREDSKAPSRÅDET.

Dagens åtgärder påverkar morgondagens risker och säkerhetsarbete

– Ingen människa ska skadas allvarligt eller förolyckas på grund av egen omedvetenhet om risken. Det är min vision för säkerheten i framtiden. Anders M Johansson, generalsekreterare i Civilförsvarsförbundet, inledde sitt anförande med att peka på att samhället är större än staten. Säkerhetsnivån i samhället är därför en produkt av alla aktörer – stat och kommun, företag, ideella organisationer och inte minst enskilda människor, något som innebär att säkerheten angår alla.

– Och min erfarenhet är att tillräckligt många människor kan och vill vara delaktiga, om man vet att det behövs och om man vet hur man ska gå till väga.

Gränssättande för samhällets säkerhets- och krishanteringsförmåga är därför i första hand myndigheternas förmåga att samspela med varandra och med alla andra aktörer i samhället.

– Det är alltså inte en total brist på resurser som i första hand begränsar vår förmåga!

Nej, snarare begränsas den av ett ”lappa och laga”-beteende, menade Anders M Johansson. Först då något allvarligt inträffat rycker ansvarig myndighet ut på ett till synes kraftfullt och effektivt sätt.

– Syftet tycks vara att försöka täppa till den säkerhetsbrist som har blottlagts. Det är inte bara reaktivt, det sänder också ut signaler till omgivningen om att ”faran är över”.

Anders M Johansson poängterade också att det finns en övertro på administrativa regleringars effekt på olycksutvecklingen i samhället.

– Istället måste vi stödja den enskilda människan att skaffa sig ett eget förhållningssätt till hot och risker. Här är dialog och personliga möten effektivare än monolog och anonym information.

– Om alla som har bättre förutsättningar än andra att agera på egen hand stimuleras till det ökar möjligheterna att också dra försorg om dem som behöver särskilt stöd.

FRÅGOR FÖR FORTSATT IDÉDISKUSSION

- Hur kan och bör lagstiftningen definiera den enskildes ansvar för säkerhetsfrågor när vi vet att individer har olika förmåga att hantera detta ansvar? Bör framtida ansvar för säkerhet öka eller minska för aktörerna individ, verksamhetsansvarig respektive kommun?
- Kan och bör frivilligt engagemang främjas och utnyttjas mera i säkerhetsarbetet? Hur bör i så fall detta ske?
- Hur ska ”likvärdigt skydd” tolkas? Vad är en ”rättvis” eller acceptabel fördelning av risker och säkerhetsåtgärder?
- Behöver statens tillsyn och uppföljning stärkas för att vi ska nå upp till begreppet ”likvärdigt och tillfredsställande skydd”?

Nya arbetsformer

Inom områden där det funnits tydliga politiska ambitioner och tydligt fördelat ansvar för säkerhetsarbetet, till exempel inom transportsystemen och i arbetsmiljön, har olycksriskerna reducerats påtagligt, särskilt när det gäller antalet omkomna.

När det gäller andra områden har olycksriskerna däremot inte minskat på samma sätt utan legat någorlunda konstant, eller till och med ökat över åren. Främst handlar det om olyckor i hem- och fritidsmiljöer där bland annat ökat bruk av alkohol, narkotika och läkemedel påverkar olycksutvecklingen.

Utmaningen för framtiden är att hitta nya arbetsformer inom dessa miljöer för att till exempel möta behoven av säkerhet hos den allt större gruppen äldre.

I detta avsnitt följer exempel på hur man i stadsdelen Rosengård hittat nya arbetsformer för samverkan mellan den kommunala förvaltningen, bland annat socialtjänst, räddningstjänst och polis. Därefter ges exempel på hur säkerhetsarbetet kan förändras ur ett barnperspektiv.



Det kraftfulla mellanläget

I stadsdelen Rosengård i Malmö kan små händelser snabbt ta dramatiska former och leda till oönskade situationer. Därför har man spetsat den normala organisationen och använder vardagligheten istället för att återkommande införa beredskapsläge.

Inger Leite och Marie Hendra från Rosengårds stadsdelsförvaltning beskrev hur de hanterade situationen i Rosengård i våras, då plötsligt en stor mängd bränder anlades i området.

– Rosengård är ett negativt varumärke som säljer och media har alltid fokus på vad som sker. Varje dag ropade stora rubriker ut ”Det brinner i Rosengård” och det behövdes ett par personer som under flera dagar enbart arbetade med att förhålla sig till media.

En massa rykten om vad som hänt och vem som gjort vad florerade i området och man letade efter syndabockar. De anlagda bränderna låg i anslutning till höghus och var hela tiden på gränsen till att orsaka stor skada. Men när räddningstjänsten anlände möttes den på vissa platser av sten- och äggkastning från unga människor och brandmännen behövde invänta polis för att kunna släcka.

– I det här läget valde vi att inte införa beredskapsläge utan det vi kallar ett mellanläge. Det är ett läge där vi förstärker organisationen för att ytterligare kunna fokusera på händelserna. Vi ändrar alltså inte den politiska styrningen utan den ordinarie organisationen så att rätt person är på rätt plats. Man kan säga att vi använder Posom-kompetensen även om Posom-organisationen inte är igång.

Arbets sättet förutsätter en stark koppling till polis, räddningstjänst och informationsverksamhet.

– Information till hela den kommunala organisationen är grundläggande. Alla ska veta vad som händer så att alla medarbetare kan svara medborgarna då de undrar vad som är på gång.

Under de oroliga dagarna hölls ledningsgruppsmöten varje morgon. Där deltog stadsdelens verksamhetschefer under ledning av stadsdelschef samt biträdande stadsdelschef, närpolischef, ledningen för säkerhet och beredskap i Malmö samt informatörer.

Mötena inleddes med genomgång av gårdagens och nattens händelser, därefter gjordes en medianalys och strategier för dagen, morgondagen och tiden därpå drogs upp.

Inger Leite och Marie Hendra betonade att det i sådana här lägen är viktigt att inte bara hålla på med samhällsrepression utan också komma nära medborgarna, skapa dialog och bygga alternativ.



INGER LEITE ÄR CHEF FÖR INDIVID OCH FAMILJ. HON HAR ARBETAT INOM SOCIALTJÄNSTEN PÅ ROSENGÅRD I 35 ÅR OCH FÖLJT HUR OMRÅDET UTVECKLATS OCH FÖRÄNDRATS.
MARIE HENDRA ÄR CHEF FÖR FÖREBYGGANDE OCH FRITIDSVERKSAMHET. HON HAR BLAND ANNAT ANSVARAT FÖR ATT SAMORDNA TRYGGHETSARBETET I STADSDELEN DE SENASTE FEM ÅREN.

– Inte för att nå dem som redan är kriminella, men för att fånga upp de ungdomar som tillhör svansen och ge dem möjlighet att fokusera på något annat.

– Och det är viktigt att dessa åtgärder inte försvinner då läget lugnat ner sig!

Här följer ett axplock av förebyggande åtgärder som utnyttjades i Rosengård:

- Stadsdelsvärdarna var ute dagligen till klockan 24, bland annat förde de dialog med områdets föreningar för att locka dem att komma ut och röra sig på områdets gator.
- Lugna gatans ungdomsvårdare hade aktiviteter, patrullerade och fungerade som en länk till vuxenvärlden.
- Under helgen ordnades extra aktiviteter för ungdomar till exempel fotbollsturnering i sporthallen på natten, fritidsgårdarna höll extra öppet med mera.
- På skolor och förskolor fördes samtal med oroliga barn och ungdomar.
- Den sociala juren i kommunen förstärktes.
- Bevakningen av byggnader ökades.

– Avslutningsvis, vi tror på vårt förebyggande arbetssätt och att arbeta mer gränsöverskridande i dialog. Det gör att förståelsen för olika ansvarsområden ökar mellan kommun, polis och räddningstjänst. I framtiden gissar vi att allt fler väljer att arbeta som vi och väljer ett mellanläge, inte ett beredskapsläge.



MALIN DAHLBERG MARKSTEDT
ÄR JURIST OCH HAR ARBETAT
SOM KOORDINATOR PÅ
BARNOMBUDSMANNEN I SEX ÅR.

Dialog med barn och unga för bättre säkerhet

Samhället måste ha en dialog med barn och unga för att ta reda på när de upplever otrygghet, risker och faror. Men hur ofta lyssnar man på deras röster vid förebyggande insatser? undrade Malin Dahlberg Markstedt.

Malin Dahlberg Markstedt, utvecklingskoordinator från Barnombudsmannens stab, betonade i sitt föredrag att barn är en utsatt grupp, beroende av vuxnas välvilja och förmåga. Hon inledde med att understryka att barnkonventionen tillkommit för att garantera barnets bästa och bland annat slår fast barnets rätt att komma till tals, rätt till likvärdiga villkor och rätt till liv och utveckling.

– Det innebär att alla, även myndigheter, hela tiden ska ha barns bästa i tankarna och exempelvis ta reda på vad barnen behöver för att inte drabbas av hot, våld och olyckor.

Vad innebär det då att anlägga ett barnperspektiv? Till att börja med måste man tänka strategiskt och arbeta för att skaffa sig ett vidare perspektiv, betonade Malin Dahlberg Markstedt.

– Alla präglas vi av våra egna värderingar och även om vi själva alla varit barn får vi inte nöja oss med de erfarenheterna. Vi måste studera vår vuxna syn på barndomen och dess villkor, och också bli klara över samhällets barnperspektiv – som till exempel avspeglas i lagstiftningen – samt fånga upp barnens syn på sitt eget liv och sin omvärld. Vi behöver även studera vad forskningen säger om vilka metoder som är verkningsfulla då man vill se till barns bästa.

Det är naturligtvis även klokt att tala och samarbeta med yrkesgrupper som arbetar nära barn: pedagoger i förskola, skola och fritidshem, psykologer, sjuk- och hälsovårdspersonal, personal vid rättsvårdande myndigheter etc, betonade hon.

– Det är centralt att vinnlägga sig om en stark relation till de här yrkesgrupperna så att deras erfarenheter och synpunkter fångas upp. Det är också viktigt att se att alla barn kan vara betydelsefulla informanter då samhället vill förebygga och utveckla system för att till exempel förhindra olyckor på ett ännu mer verkningsfullt sätt. Verksamheter blir bättre om allas erfarenheter tas tillvara. Då används dessutom samhällets resurser på ett effektivare sätt.

– Jag vill avslutningsvis uppmana er att tänka efter: För ni några samtal med barn i er verksamhet? Hur utbildar ni varandra för att kommunicera med barn och unga? Kan man se till att några har den kompetensen? Och hur ser era hemsidor ut? Förstår barn dem? Barn har också rätt att få information av räddningstjänsten och andra myndigheter.

FRÅGOR FÖR FORTSATT IDÉDISKUSSION

- Hur bör kommunikationen i risk- och säkerhetsfrågor utvecklas mellan enskilda och offentliga aktörer för att olika målgrupper ska nås och engageras i säkerhetsarbetet? Är ökad jämställdhet och större mångfald ett led i detta?
- Hur ska framtida säkerhetsarbete bedrivas i kommunerna? Hur åstadkommer man en bred process där samverkan sker mellan olika verksamheter i syfte att öka säkerheten mot olika typer av risker?
- Bör kommunalt säkerhetsarbete bedrivas som en separat verksamhet eller kan och bör den samordnas med frågor om till exempel hälsa och miljö?
- Vilka särskilda kompetenser för risk- och säkerhetsfrågor behöver tillföras i kommunerna och vilken utbildning behövs för att skapa sådana kompetenser?

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Tfn 054-13 50 00, fax 054-13 56 00. www.raddningsverket.se

Beställningsnummer I99-169/08. Fax 054-13 56 05
ISBN 978-91-7253-381-3