

SAMMANFATTNING

Statens Räddningsverk utvecklade under åren 2007-2008 ett nytt webbaserat informationssystem: *Indikatorer, data och analys för skydd mot olyckor* (IDA). I samband med IDA formulerades uppdraget att belysa uppföljningens och utvärderingens roll för den fortsatta verksamheten i kommunerna avseende kommunikation och beslut om skyddet mot olyckor. Projektet *Kommunikation och beslut i kommunalt säkerhetsarbete* (KOBS) bedrevs under åren 2007-2009 och bestod av två delstudier riktade mot olika forskningsområden. Den ena delstudien kom att behandla frågor om kommunikativa processer i kommunalt säkerhetsarbete. Den andra delstudien kom att studera hur idéer inom säkerhetsarbete sprids till politiska beslutsprocesser på kommunal nivå.

Studien har en kvasiexperimentell design. Fem IDA-pilotkommuner/kommunalförbund har valts ut och för att möjliggöra analyser har en jämförelsegrupp av fem matchade kommuner/kommunalförbund skapats. IDA-pilotkommuner ingick i ett utvecklingsprojekt tillsammans med IDA:s utvecklare. Denna påverkanssatsning ingick i studierna plus att följa den betydelse Sveriges kommuner och landstings satsning ”Öppna jämförelser Trygghet” hade för säkerhetsarbetet. Datainsamlingsmetoderna var intervjuer, bild- och ljudinspelning av diskussionsforum och dokumentanalys. Analysmetoder är kvalitativa innehålls- och samtalsanalyser.

Resultaten av delstudie 1 visar att en kommunikativ infrastruktur med ett relativt likartat utseende har utvecklats i kommunerna. Den består främst av att: A) Ansvaret för uppdraget är politiskt och kommunfullmäktige är det definitiva beslutsforumet. B) Ansvaret för skrivandet av handlingsprogrammet är delegerat till en professionell tjänsteman som ofta är direkt underordnad kommunstyrelsen. C) Då kommunen ingår i en förbunds bildning tar förbundet oftast ansvar för LSO-handlingsprogrammet för räddningstjänst och förebyggande ”brand”. D) Det finns oftast en lägre hierarkiskt inordnad politisk nämnd eller styrgrupp i kommunen som gör prioriteringar. E) Riskhanteringsgrupper finns i de flesta kommuner och dessa ingår aktivt i handlingsprogramarbetet LSO.

De nya handlingsprogrammen 2007-2009 görs även de relativt högt upp i tjänstemannahierarkin i kommunen. Räddningspersonal på arbetslagsnivå är endast informerade om handlingsprogramarbetet och ingår inte aktivt i detta.

Inom LSO-området arbetar man tydligt förvaltningsövergripande medan det sektorsövergripande blir mera tydligt inom området extraordinära händelser. De nya områdena som tagits in i handlingsprogrammen var 2006-2007 natur-, klimat-, miljöfrågor och 2008-2009 skolbränder, främlingsfientlighet och frågor om ”social oro”.

Fyra av pilotkommunerna använder IDA påtagligt i sitt säkerhetsarbete i mars 2009, inga jämförelsekommuner gör det. En revidering av tidigare handlingsprogram, eller en utveckling av nya har skett i alla 10 kommunerna. Kvantitativa sammanställningar förekommer i alla handlingsprogram men bara 3 hänvisar till andra statistikkällor än till kommunens egna. Tre av pilotkommunerna och en av jämförelsekommunerna använde sig av materialet Öppna jämförelser Trygghet. IDA ställer krav på statistisk kompetens. I kommunerna har det blivit tjänstemän som brandingenjörer och säkerhets- och beredskapssamordnare som hanterar data från IDA.

Delstudie 2 undersöker om och i sådana fall hur de frågor som rör kommunalt skydds- och säkerhetsarbete diskuteras på den kommunpolitiska nivån. Protokoll från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i de tio kommunerna har studerats under tidsperioderna januari 2006 - juni 2007 och januari 2008 - mars 2009 utifrån sexton sökord/nyckelbegrepp. Tidigare forskning

visar att de kommuner som organiserar upp sitt handlingsarbete i nya kommunikationsformer avsedda för just säkerhetsarbetet når större framgång i arbete. Det är säkert riktigt i sig, men dessa kommuner får dock inte lika många sökordsträffar i de politiska forumens protokoll vid första mätningen 2006-2007. Skillnaden blir mindre i den andra mätningen 2008 - mars 2009. Stora kommuner (med hög hierarki) och kommuner i förbundsordning får också upp färre frågor på politikernas bord. Mest frågor får små enskilda kommuner upp till politikerna i Ks och Kf.

Politikerna i kommunstyrelse och kommunfullmäktige gör idag inte prioriteringarna inom handlingsprogramarbetet LSO.

Det kommunala säkerhetsarbetet blev främst en fråga för kommunstyrelsen och fullmäktige då lagar och förordningar krävde det. Krisledning och räddningstjänsternas organisering, budget och reglementen är frekvent förekommande i protokollen, liksom beslut att utse och entlediga ledamöter. Ett par frågor sprids också framgångsrikt via diffusion 2006-2007. Dessa är trafiksäkerhet och trygghet för äldre. Trafiksäkerheten dominerar det politiska säkerhetsarbetet i kommunerna. Samtliga kommuner diskuterar också en typ av hjälp i hemmet för äldre, kallad "Fixar-Malte".

Under andra datainsamlingsperioden, januari 2008 och t o m mars 2009, förekom mycket färre sökordsträffar. Man följer även nu lagar och gör de handlingsplaner som lagarna kräver t ex utifrån likabehandlingslagen, jämställdhetslagen osv. Det som nu sprids via diffusion är antivåldskampanjer, antimobbingkampanjer, projekt och kampanjer mot främlingsfientlighet, rasism och preventivt arbete mot "social oro".

Man kan inte säga att IDA och Öppna jämförelser Trygghet innebär "Policy Windows" i den politiska beslutsprocessen. Däremot kan man generellt se att skydds- och säkerhetsfrågorna som är väl statistiskt underbyggda får ett större genomslag. Statistik driver på frågorna men statistik "kommer inte till av sig själv". Det behövs en större trygghet och ett genomtänkt förhållningssätt på kommunal nivå både när det gäller att rapportera in data i IDA-systemet och bli trygg med data som kan tas ut ur systemet. För att sedan i nästa led kunna föra fram skydds- och säkerhetsfrågorna till de högsta politikernas forum.

ABSTRACT

The Swedish Rescue Services Agency (SRSA) developed during the years 2007-2008 a new webbased information system: *Indicators, data and analysis for protection against accidents (IDA)*. In connection with IDA an assignment was formulated with instructions to illustrate the following-up and evaluation parts for further activities in the municipalities considering communication and decision about the protection against accidents. The project *Communication and decision in municipal protection and safety work (KOBIS)* was pursued during the years 2007-2009 and consisted of two sub studies directed at different research areas. The first sub study treated issues about communicative processes in municipal security work. The second sub study scrutinized how ideas about safety work are disseminated to political decision-making processes on a municipal level.

The study has a quasi-experimental design. Five IDA-pilot municipalities/local authorities have been selected and in order to enable analyses a comparison group of five coordinated municipalities/local authorities has been created. IDA-pilot municipalities were part of a developmental project together with the developers of IDA. This influential commitment was part of the studies together with following how important the commitment "Open comparisons Safety" by Swedish Association of Local Authorities and Regions was for the security work. Methods used were interviews, video recordings of discussion groups and analyses of documents. Analysis methods are qualitative analyses of contents and interaction.

The results from the first sub study show that a communicative infrastructure with a relatively similar look has been developed in the municipalities. It consists mainly of: A) The responsibility for the task is political and the municipal council is the definite decision forum. B) The responsibility for writing the action plan is delegated to a professional official often directly subordinated to the municipal executive board. C) When the municipality is part of a local authority formation the local authority mostly takes responsibility for the Civil protection Act against Accidents action program for rescue service. D) Mostly there is a lower hierarchical ranged political board or steering group in the municipality that makes priorities. E) There are risk management groups in most municipalities and these groups take active part in the action plan work.

The new action plans are also written relatively high up in the municipal hierarchy of officials. Rescue service staffs on a team level are only informed about the action plan and take actively not part of it.

Within the Civil protection Act area work is distinctly overall administrative while the overall sector work is more obvious within the area extraordinary incidents. The new areas in the action plans were 2006-2007 mainly issues about nature, climate and environment and 2008-2009 school fires, xenophobia and questions about "social anxiety".

In March 2009 four of the pilot municipalities evidently use IDA in their security work, no comparison municipalities do it. A modification of earlier action plans or a development of new ones has been made in all 10 municipalities. There are quantitative combinations in all action plans but only 3 refer to other sources of statistics than the municipalities' own. Three of the pilot municipalities and one of the comparison municipalities used the materiel Open comparisons Safety. IDA requires statistical competence. Those who handle data from IDA in the municipalities are officials as fire engineers and emergency co-ordinators.

The second sub study investigates if and in that case how municipal protection and safety work are discussed on a political municipality level. Minutes from the municipal council and the

municipal executive board in the ten municipalities have been studied during the period January 2006 - June 2007 and January 2008 – March 2009 based on sixteen selected words/key concepts. Earlier research says that the municipalities which organise their action work in new communication forms meant precisely for security work are more successful in their work. It may be right but these municipalities do not get as many selected word hits in the minutes from the political forums at the first measurement 2006-2007. The difference is less in the second measurement 2008 – March 2009. Large municipalities (with high hierarchy) and municipalities in association also get fewer questions brought up by the politicians. Small separate municipalities are those who get most questions brought up in municipal councils and municipal executive boards.

Today the politicians in municipal councils and municipal executive boards do not make the priorities within the action plan work.

The municipal safety work was mainly an issue for the municipal council/municipal executive board when laws and ordinances called for it. Emergency management and the organizing of rescue service, budget and regulations are frequent in the minutes as decisions to elect and dismiss members. Some issues are also successfully spread via diffusion 2006 – 2007. These are road safety and security for elderly people. Road safety dominates the political safety work in the municipalities. All municipalities also discuss a kind of help at home for the elderly, called “Fixar-Malte”.

During the second data collecting period, January 2008 – March 2009, there were far fewer selected word hits. Laws are now followed and action plans required by the laws, like the equality of rights law, the equality of opportunity law etc., are made. Via diffusion anti-violence campaigns, anti-mobbing campaigns, projects and campaigns against xenophobia, racism and preventive work against “social anxiety” are now spread.

You cannot say that IDA and Open comparisons Safety created “Policy Windows” in the political decision process. However, in general you can see that the protection and safety issues that are carefully statistical well-founded have a larger impact. Statistics push the issues but statistics “do not arise by itself”. A larger security and a well-reasoned attitude on a municipal level both when it comes to reporting data into the IDA-system and becoming secure with data taken out of the system is needed. And in the next part be able to bring the protection and safety issues up to the forum of supreme politicians.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	7
1.1 Projektets bakgrund.....	9
1.2 Samhällsbaserat säkerhetsbefrämjande på kommunal nivå.....	11
1.3 Projektet ”Kommunikation och dialog i det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet, 2004-2006”s forskningsresultat.....	13
1.4 System för uppföljning och utvärdering: SUUS och IDA.....	21
1.5 Sammanfattning av uppdraget och forskningens design.....	23
1.6 Föreliggande rapporters disposition.....	25
2. TEORI.....	26
2.1 Organisationsteoretisk anknytning.....	26
2.2 Kommunikationens inorganisering.....	31
2.3 Ledning och kommunikation.....	34
2.4 Några resonemang relaterade till ”IDA-stödsatsning” i lärandetermer...	36
2.5 Politiska beslutsprocesser – hur och när sprids idéer?.....	39
2.6 Politiska beslutsprocessers öppenhet – om <i>policy windows</i> , policyentreprenörer och policyindikatorer.....	43
2.7 Delstudie 2:s uppläggning.....	47
3. METOD.....	49
3.1 Metoder i studierna av den verbala kommunikationen, inom delstudie 1 och IDA-pilotkommunsatsningen.....	49
3.2 Metoder i delstudie 2, i studierna av den politiska kommunikationen....	52
4. RESULTAT IDA-PROJEKTSTÖDET TILL KOMMUNERNA.....	54
4.1 Resultatsammanfattning – Slutsatser av analyserna.....	54
4.2 ”Stödet” till IDA-pilotkommuner – Påverkan på pilotkommunerna. En detaljerad beskrivning och analys.....	56
5. RESULTAT DELSTUDIE 1.....	77
5.1 Frågeställningar inom delstudie 1.....	77
5.2 Sammanfattning av generella resultat gällande alla kommuner.....	78
5.3 Detaljerad sammanställning av resultatet per kommun.....	83
5.4 Jämförelsekommuner.....	100
6. RESULTAT DELSTUDIE 2.....	121
6.1 Inledning.....	121
6.2 Metod- och bortfallsproblematik.....	122
6.3 Säkerhetsarbetet i politiken – Resultatsammanställning.....	124
6.4 Detaljerad innehållslig beskrivning av protokollens innehåll	131
7. DISKUSSION.....	194
8. REFERENSER.....	202

Förord

Statens Räddningsverk, numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, har initierat och finansierat den föreliggande forskningen.

Först vill vi rikta ett stort tack till alla kommuner som generöst har bjudit in oss till konferenser, grupper och kommunikation av olika slag! Tyvärr måste Ni förbli anonyma men det var varit roligt och värdefullt att få se era verksamheter och lyssna till era diskussioner! Och det har dessutom känts tryggt!

Vi vill också tacka alla tåliga IDA-pilotkommunsrepresentanter som om och om igen ställt upp på inspelningar och utfrågningar.

Ett varmt tack riktas till initiativtagarna och eldsjälarna Fredric Jonsson och Karoline Sjölander. Tack också till IDA-projektgruppen.

En bakgrund och utgångspunkt för hela projektet var SUUS-projektet med Sven-Erik Frödin i ledningen. Tack Sven-Erik! För värdefulla diskussioner och ett gott stöd i arbetet i projektet vill vi också tacka Anna Walldén, Omar Harrami, Stig Torell, Ulf Lago vid MSB och Marcus Cato vid SKL.

För effektiv hjälp med redigering och format står vi i tacksamhetsskuld till administratör Inger Jonsson, Karlstads universitet. För god ekonomiadministration av projektet tackar vi Lena Hansson och Margareta Bergqvist.

Som medarbetare i forskningen har under det första året av projektet varit docent Thomas Denk, då Karlstads universitet. Ett stort tack till dig Thomas!

Till sist vill vi säga: Lycka till IDA!

December 2009

Birgitta & Malin

1. INLEDNING

Projektet *Kommunikation och beslut i kommunalt säkerhetsarbete* (KOBS) syftar till att ge ökad förståelse och kunskap om förutsättningarna för att bedriva säkerhetsarbete på kommunal nivå. Särskilt avser projektet att ge förståelse och kunskap om den betydelse som uppföljning respektive utvärdering har för kommunikation och beslutsprocesser som är relaterade till säkerhetsarbete.

Projektet initierades samtidigt som Räddningsverket under 2007-2008 utvecklade ett nytt webbaserat informationssystem: *Indikatorer, data och analys för skydd mot olyckor* (IDA). Systemet utgjorde en fortsättning på det arbete som tidigare benämndes *System för uppföljning och utvärdering av skydd och säkerhet* (SUUS). Avsikten med IDA var att bli ett stöd i det systematiska säkerhetsarbetet, ett verktyg som underlättar planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten inom området skydd mot olyckor.

Projektet KOBS inleddes med en teoretisk förstudie, *”Att studera kommunikation och beslut i kommunalt säkerhetsarbete – förarbete och förslag till upplägg av forskningsprojekt”* (Johansson-Hidén & Denk, 2007) där projektet byggdes upp teoretiskt och planerades. Efter förarbetet sattes arbetet med huvudstudien i projektet igång. Huvudstudien har bedrivits under åren 2007-2009 och består av två delstudier riktade mot olika forskningsområden. Den ena delstudien fokuserar på kommunikativa processer i kommunalt säkerhetsarbete. Den andra delstudien belyser hur idéer om säkerhetsarbete sprids till politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. En halvtidsrapport färdigställdes 2008 (Johansson-Hidén & Wreder, 2008).

Övergripande syfte för KOBS-projektet var enligt uppdragsbeskrivningen att belysa:

”Uppföljningens och utvärderingens roll för den fortsatta verksamheten i kommunerna avseende kommunikation och beslut om skyddet mot olyckor.”

I forskningsuppdraget anges också *”att det särskilt skall studeras hur moment av uppföljning och utvärdering påverkar kommunikationen och språket i vertikala och horisontella led samt vilka konsekvenser detta får för beslutprocesser och beslut”*.

Mer specifikt var syftet att *”genom studierna tidigt se förändringar i kommunens synsätt och verksamhet samt bidra till ökad kunskap om kommunikations- och diffusionsprocessers betydelse vid utveckling av det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet”*.

Studierna skall dessutom ge kunskaper som kan utgöra utgångspunkter för den framtida utformningen av stödet till kommunerna.

Denna slutrapport redovisar resultatet av huvudstudiens båda delstudier och beskriver förhållandena *innan och efter* det att IDA-systemet infördes och togs i bruk. I KOBS-projektet ingick i delstudie 1 att studera den kommunikation som skedde vid den fortsatta utvecklingen av handlingsprogrammen utifrån LSO. Detta skedde genom identifiering av centrala kommunikationsforum, ansvariga och övriga aktörer som var involverade i handlingsprograms- och det systematiska skydds- och säkerhetsarbetet i kommunen. Studierna följde den kommunikation som skedde och pekades ut av kommunens aktörer. Genom intervjuer och analys av inspelad kommunikation kartlades också om Räddningsverkets nya webbaserade informationssystem IDA, som var under utveckling år 2007-2008, användes i någon grad och vilken annan information och data som användes i skydds- och säkerhetsarbetet. Frågan om ”Öppna jämförelser Trygghet”s eventuella påverkan på säkerhetsarbetet tillkom också och studerades från och med hösten 2008.

Enligt lag ska handlingsprogrammen beslutas av kommunfullmäktige. I de fall handlingsprogrammen handläggs i ett kommunalförbund ska förbundets beslutande församling besluta om handlingsprogrammet såvida förbundsordningen inte anger något annat. Det finns en generell strävan i kommunerna att nå politiskt engagemang och förankring i skydds- och säkerhetsfrågorna. I syfte att undersöka detta behandlas i delstudie 2 teori och empiri i relation till frågeställningen; Hur och i vilken utsträckning

aktualiseras frågor relaterade till det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet i de politiska beslutsprocesserna?

1.1 Projektets bakgrund

Lagen om skydd mot olyckor

Den legala förutsättningen för kommunalt skydds- och säkerhetsarbete återfinns i *Lagen om skydd mot olyckor* (LSO 2003:778), som trädde i kraft 1 januari 2004. Målet med lagen är att skydda människors liv och hälsa mot olyckor, samt förhindra eller begränsa skador på egendom och i miljö. Genom att lagstifta om nationella mål för kommunal räddningsverksamhet avses kommunerna i enlighet med principen om kommunalt självstyre att ges ökade möjligheter att anpassa organisationen och dimensionering av räddningstjänstverksamheten till lokala förhållanden. Denna intention utgår från att tidigare detaljreglering minskade förutsättningarna för flexibilitet i verksamheten och begränsade möjligheterna till önskvärda förändringar med hänsyn till utvecklingen i samhället.

I LSO föreskrivs två nationella mål som övergripande. För det första skall den verksamhet som bedrivs enligt lagen syfta till att det *i hela landet upprätthålls ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor för människors liv och hälsa och för egendom och miljö* (1 kap 1§). För det andra skall *räddningstjänsten planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt* (1 kap 3§). Med detta föreskrivs i LSO nationella mål som avser såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänstverksamhet (PM, Räddningsverket, 2003).

Med LSO som ramförutsättning utövas statens styrning indirekt genom att de nationella målen bryts ner i (A) kommunala verksamhetsmål, som formuleras i handlingsprogram för både det förebyggande arbetet och räddningstjänstverksamheten. 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 därtill 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. I enlighet med 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 samtidigt som säkerhets- och prestationsmål formuleras. Kommunen ska med detta främja tryggheten och säkerheten för dem som vistas i kommunen.

De handlingsprogram som formuleras för det förebyggande arbetet och räddningstjänsten utgör enligt LSO en central komponent i säkerhetsarbetet på kommunal nivå. Lagen anger också att handlingsprogram skall upprättas. En kommun skall enligt lag ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall mål anges för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som kan leda till räddningsinsatser inom kommunen. Därtill skall programmet ange hur kommunens förebyggande verksamhet ska organiseras och planeras. Samma paragraf (3 kap 3§) anger också att handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod samt att samråd med myndigheter skall genomföras om dessa har väsentligt intresse för de frågor som behandlas. Om det däremot finns ett kommunalförbund skall handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen. Oavsett om kommunfullmäktige eller beslutande församling i kommunalförbund antar handlingsplanen har regeringen möjligheter att besluta om ändring i handlingsplan. Förändringen skall dock föregås av framställning från aktuell myndighet.

Handlingsprogram för räddningstjänst skall också upprättas för varje kommun. Enligt LSO skall mål för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor, som kan föranleda räddningsinsatser, anges. Även kommunens förmåga till insatser skall anges tillsammans med ambitionen att utveckla förmåga till insatser. Dessa skall dessutom redovisas i relation till de förhållanden som bedöms gälla under fred samt under höjd beredskap.

Handlingsprogram för räddningstjänst skall också antas av kommunfullmäktige eller beslutande församling i kommunalförbund för varje ny mandatperiod. Regeringen har dock samma möjligheter att ändra handlingsplan för räddningstjänst som de har att ändra handlingsplan för förebyggande arbete (3 kap 8§).

1.2 Samhällsbaserat säkerhetsbefrämjande på kommunal nivå

Synsättet på hur kommunalt skydds- och säkerhetsarbete skall bedrivas har under de senaste decennierna från lagstiftarens sida präglats mer och mer av en helhetssyn som innebär att förmågan ska byggas upp utifrån ett underifrånperspektiv och för hela kris- och olycksskalan, från vardagsolyckan till krig ("Lag om skydd mot olyckor" (2003:778), "Lag om extraordinära händelser" (2002:833), Lag om civilt försvar (1994:1720)). Den svenska lagen "Lag om extraordinära händelser" (2002:833) och dess krav på att göra risk- och sårbarhetsanalyser och att skapa en handlingsplan förde utvecklingen i stort sett i samma riktning som Lag om skydd mot olyckor (2003:778) och "A Safe Community"-strategin (se nedan).

Steget att kommuners fokus ska ligga på helhetssyn i skydds- och säkerhetsarbetet och de förebyggande och fredstida insatserna togs helt ut bl a genom Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, som trädde i kraft den 1 september 2006 då de tidigare lagarna, Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och lagen (1994:1720) om civilt försvar samtidigt upphävdes. Helhetssynen bygger på den ordinarie verksamhetens krav på säkerhet och uthållighet. Den nya helhetssynen är dock inte helt enkel att tillämpa i det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet utan kräver nya sätt att tänka, diskutera och agera.

Skydds- och säkerhetsarbete inom kommuner har alltså pågått under lång tid i Sverige inom olika samhällssektorer och med utgångspunkt i olika samhällssektorer problemtyper och risker. År 1989 lanserades genom ett svenskt initiativ den helhetsbetonade utvecklingsidén om – "En säker och trygg kommun" ("A Safe Community") - vilken senare ingick som en strategi inom Världshälsoorganisationen

(WHO):s globala nätverk för skadeförebyggande och inom det svenska Folkhälsoinstitutets nationella skadeförebyggandeprogram. Grundidén ”A Safe Community” inrymmer en rad kriterier på en sådan kommun och har principer för hur man bygger upp arbetet inom den struktur och organisation som finns i kommunen (Cho & Svanström, 2002; Green, Daniel & Novick, 2001; Leung, Yen & Minkler, 2004; Lindquist, Timpka & Karlsson 2004; Nielsen, Hudson, Gabrielsson, Lindqvist, 2006; Pain & Townshend, 2001; Rahim, 2005).

De senare principerna summariskt formulerade är att:

1. Effektivt förebyggande arbete bygger på samordning mellan olika kommunala organ, olika samhällssektorer, frivilliga organisationer, näringsliv, experter och allmänhet.
2. Ett demokratiskt förhållningssätt och hög grad av delaktighet från alla ingående parter förutsätts.
3. Sammanställa data om olyckor, skador, insatser m m, analysera risker och identifiera utsatta riskgrupper.
4. Organisera med projektledning och tvärsektorielt sammansatta projektgrupper för olika typer av prevention.
5. Skadeförebyggande program skall utvecklas och bedrivs långsiktigt.
6. Arbetet skall dokumenteras och utvärderas.
7. Kommunen skall delta i nätverk av kommuner och sprida kunskap och erfarenhet nationellt och internationellt.

WHO:s ”Safe Community”- nätverk har fram till år 2005 funnits i 16 år och involverat ett tjugotal länder världen över (Rahim, 2005). Inom forskningen om ”A Safe Community”-strategin och dess förverkligande, ser man att lagars införande har fungerat som en viktig ”top-down” strategi på nationell nivå i kombination med lokala ”bottom-up” strategier (Cho & Svanström, 2002; Leung, Yen & Minkler, 2004; Welander, Ekman, Svanström, 2001). När det gäller –”A Safe Community” –projekten har det visat sig vara svårt att

studera hur dessa projekt och projekt utvalda ur dem har genomförts. Det har t ex varit svårt att få fram övertygande bevis för att projekten har varit lyckade (Nilsen, 2004; Nilsen, Timpka, Nordenfelt & Lindqvist, 2005; Nilsen, Hudson, Gabrielsson & Lindqvist, 2006). Mycket beroende på metodologiska problem då man skulle utvärdera projekten. Resultaten visade dock att man inom satsningarna hade baserat sina interventioner på intuitiva och subjektiva metoder och *att programmen i stort misslyckades att transformera data och information om skadeförebyggande åtgärder till kunskap som kunde utgöra grund för prioriteringar i det fortsatta förebyggande arbetet*. Utbildningsinsatser utgjorde kärnan i de flesta strategierna. Avgörande förutsättning för projekten var goda finansiella resurser.

1.3 Projektet ”Kommunikation och dialog i det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet, 2004-2006”s forskningsresultat.

Under åren 2004-2006 genomfördes en undersökning omfattande 29 kommuner, vad gällde kommunikationen och kommunikationsformerna i handlingsprogramsarbetet med det första handlingsprogrammet enligt Lag om skydd mot olyckor (LSO) som skulle vara klart 1 januari 2005.

Resultatet visade att det hade skett ett ökat kommunicerande om skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunerna. Kommunikationen ”spred” sig framför allt uppåt i kommunen, genom att förvaltningschefer och kommundirektörer deltog aktivt i handlingsprogramsarbetet. Ambitionen att få till stånd tvärsektoriellt arbete inom kommunen och samverkan mellan olika organisationer i skydds- och säkerhetsfrågor inom kommunen fanns. Politikerengagemang var lättast att få till stånd inom små kommuner och i kommuner som integrerade sitt handlingsprogramsarbete i andra större projektverksamheter.

Generellt hade räddningstjänsten, främst räddningschefer och brandingenjörer, en central roll i skydds- och säkerhetsarbetet. Ledarna var viktiga i kommunikationen. Deras förståelse av lagen och deras förmåga att förklara och övertyga sattes på prov. I översättningsarbetet och i kommunikationsforumen var det främst räddningscheferna

som ledde diskussionerna. Det enda undantaget var i några kommuner som ingick i förbundsordning. Där ledde högre tjänstemän, som hade ansvaret för samordningen av frågorna diskussionerna och räddningstjänstens chef fick en gruppdeltagarroll med mindre ”pratofång”.

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

Handlingsprogrammen föranledde alltså inga omfattande politiska diskussioner med undantag av de kommuner som hade integrerat handlingsprogramsarbetet i ett större utvecklingsprojekt. I allmänhet ”klubbades” handlingsprogrammet som oftast var ett integrerat räddningstjänst- och förebyggande handlingsprogram i stort sett utan diskussion i kommunfullmäktige.

Enligt undersökningen framkom att handlingsprogramsarbetet innebar att endast 3-4 lokalt formulerade specifika skydds- och säkerhetsmål blev politiskt uppmärksammade och prioriterade i de 29 ingående kommunernas målhierarkier.

De informella beslutsforumen för handlingsprogrammets innehållsliga lydelse, formellt var det kommunfullmäktige, var identifierade som högre lednings- och tjänstemannaforum med få ingående ledningspersoner.

Resultat vad gäller de innehållsliga perspektiven i handlingsprogramsarbetet under åren 2004-2006

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

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

Under år 2006 kunde man se att agerandet i 17 kommuner präglades av ett panorama från ”klotter till krig”, alternativt uttryckt ”från vardagsolyckor till extraordinära händelser”, dvs hade ett brett perspektiv på olyckor och skydds- och säkerhetsarbete.

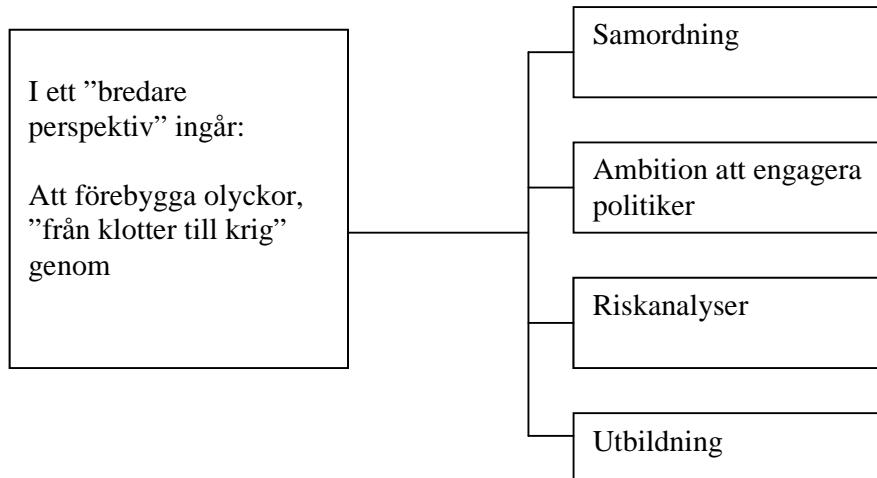
Ett bredare perspektiv innebar även att man startade med aktiviteter som hade målet samordning. Det var inte själva förebyggandetänkandet som var nytt utan att samordna aktörerna inom området i förebyggande syften. Samordning av kunskap och statistiska uppgifter om risker, tillbud, skador, olyckor var också i fokus för några kommuner.

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

Risikanalyser gjordes gärna tillsammans med andra aktörer i gemensamma forum.

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

Figur 1.1 Ett bredare perspektiv på skydd mot olyckor.



I 12 kommuner, enskilda eller i förbund, kunde man säga att perspektiven "var mer traditionella", dvs att man riktade in sig på olyckor som kunde föranleda räddningsinsats.

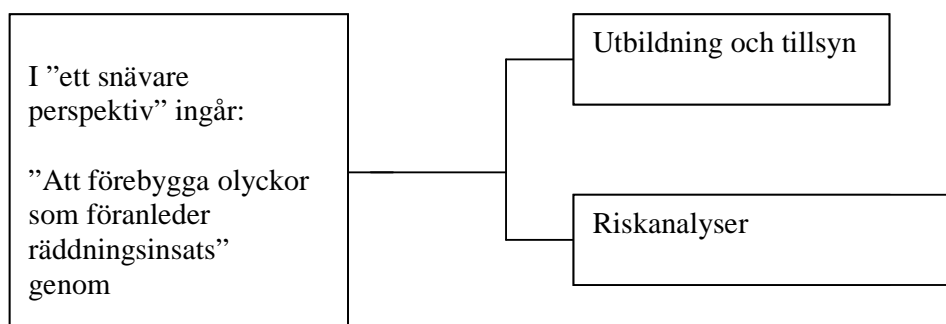
Här fanns också samordningsambitioner framför allt inom räddningstjänstförbunden och då inom området "förebyggande brand".

Kommuner som hade det snävare perspektivet upplevde ofta att de inte fick politikernas öra. I förbunden var det däremot närmare till politikerna, främst förbundets "egna" politiker.

Inom kommuner med det snävare perspektivet prioriterade man riskanalyser av olika slag och utbildning. Utbildning var det område som var mest prioriterat inom det snävare perspektivet. Man utbildade inom systematiskt brandskyddsarbete, (SBA), systematiskt arbetsmiljöarbete med fokus på risker, utvecklade checklistor, utbildade i släckning, sotning, i kunskaper om anlagd brand osv. Man erbjöd utbildningarna till nya grupper och berörda i kommunen och ut i samhället till olika intressenter som aldrig tidigare.

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

Figur 1.2 Ett snävare perspektiv på skydd mot olyckor



En annan slutsats var att perspektiven på olyckorna i de inspelade diskussionerna inte dominerades av olyckor som hade sin utgångspunkt i lokala förhållanden. Det finns några exempel på lokala projekt i LSO:ns fotspår, som strandvakter vid badstränder, projekt för att förhindra mopedolyckor osv. Men det var inte satsningarna på att förhindra de olyckor som skedde lokalt eller prioriteringar bland dessa, som var fokuset i diskussionerna. I verkligheten, i skydds- och säkerhetsarbetet, var allt som skedde mycket sammanblandat. Kommunerna upplevde sig överösas av olika åligganden. Man refererade till upp till fem olika lagar och förordningar som ställde krav på områden (som inte alla var olyckor) för analysarbete samtidigt (för mer detaljerad beskrivning, se Johansson-Hidén, 2006).

Påverkade gjorde även händelser som inträffade i verkligheten under samma tid. Alla händelser i samhället bidrog till att man under åren 2004-2006 i diskussionerna "hamnade" på perspektiv på olyckor som mera handlade om att se nya risker och

otrygghet i samhället i allmänhet och i mindre grad fokusera vardagliga och lokala typer av olyckor. Intrycket var att dessa togs för givet, redan var identifierade och utgjorde stora delar av det dagliga arbetet.

Utbildning var den främsta åtgärden i skydds- och säkerhetsarbetet mot olyckor. Förbättrade olycksutredningar dröjer, inom flera kommuner sa man dock att detta skulle komma att bli deras nästa steg. Allmänheten var rent generellt inte informerad om ”Lagen om skydd mot olyckor” och sitt eget ansvar. Allmänheten, kommuninnevånarna, nämndes sällan i innehållet i diskussionerna.

Kommunikationens egenskaper och betydelse

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

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

Man kan kalla interaktionsmönstret synsättsbeskrivande alternativt synsättsöverförande.

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

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

År 2004 genomfördes samtalsanalysstudier av 12 politiker- och personalgruppsdiskussioner (Johansson-Hidén, 2004), där man undersökte inställningen till den då nya ”Lag om skydd mot olyckor”s ambitioner. Resultatet kunde formuleras i två diskurser, Diskurs I och Diskurs II, om kommunens skydds- och säkerhetsarbete. Inom diskurserna identifierades synen på den nya lagen, mål för kommunens skydds- och säkerhetsarbete och räddningstjänstens strategiska utveckling och roll. Diskurs I innebar en traditionell syn på skydds- och säkerhetsarbete och var i huvudsak förankrad i den nuvarande verkligheten och Diskurs II innebar ett nytänkande och var mer förankrad i den kommande lagens ambitioner.

Diskurs I fanns företrädesvis representerad i kommunens högsta politiska ledning och på räddningstjänstens lägsta hierarkiska nivå, dvs i arbetslagen. Diskurs II förekom på

mellannivå i kommunens hierarki sett, dvs i räddningstjänstens politiska ledning och på räddningstjänstledningsnivå.

Jämförelse vad gäller diskursernas förändring kan bara göras med diskurs II bland ingångsdiskurserna 2004 (för en mer detaljerad jämförelse av diskurserna se Johansson-Hidén, 2004) och studierna 2004-2006, på grund av att materialet baserar sig så tydligt på räddningschefer, förvaltningschefer och hierarkiskt sett högt inordnade personer som deltagare i diskussionerna. Endast ett 10-tal politiker och ett 10-tal räddningstjänstpersonal på arbetslagsnivå i räddningstjänsten deltog i de inspelade diskussionsforumen.

Att kommunen skulle ha ett överordnat ansvar över skydds- och säkerhetsarbetet och att det fordras en samordning mellan olika aktörer inom området fanns kvar som en dominerande tankestruktur. Samordningen beskrevs i diskussionerna och genomfördes i konkret handling på minst tre sätt: 1. Man ordnade utbildningar och informationstillfällen om lagen för att överföra synsätten. 2. Man organiserade grupper där olika aktörer kom samman och redovisade vad man gjorde inom sin befattning eller sektor. 3. Aktörer från olika delar av kommunen samlades för att arbeta med och diskutera en och samma uppgift tillsammans.

Den tankestruktur som både företrädare för Diskurs I och Diskurs II hade om *att det måste tillföras resurser i form av personal eller tid har i stort sett försvunnit ur diskussionerna*. Endast i en diskussion med förvaltningscheferna i en kommun där utvecklingen hade kommit mycket långt förekom tankestrukturen igen.

När det gäller Diskurs II hade den utvecklats ytterligare i riktning mot lagens ambition om ett tydligt förebyggandeperspektiv. Skiljelinjen när det gällde perspektiv på skydds- och säkerhetsarbete i kommunerna gick inte längre vid förebyggande respektive operativa aktiviteter utan vid ett bredare eller ett snävare perspektiv vad gäller typer av olyckor som motiverade förebyggandeaktiviteter. Förebyggandeperspektivet hade år 2006 full acceptans.

Att bearbeta fallolyckor genom att ”sanera” de äldres medicinintag och söka efter negativa interaktionseffekter mellan medicinerna inom äldreomsorgen, kunde vara ett exempel. Då man i undersökningar märkte att fel personer var rädda och otrygga och kanske för fel saker, och drog slutsatsen att inbjuda lokal media till diskussionen om vilka bilder av orten man förmedlade, kunde vara ett annat exempel. Att hela kommunstyrelsen inte tilläts att ”stuva” in sig i en minibuss för att åka någonstans var ytterligare ett exempel på det bredare förebyggandeperspektivet.

Tydligt företrädda var tankestrukturerna om värdet av riskanalyser och utbildningar.

Delar av Diskurs II som inte har vuxit sig starkare var tankestrukturerna som handlade om allmänheten och den enskildes ansvar. Tankestrukturen ”Den enskildes ansvar är en informations- och utbildningsfråga som räddningstjänsten måste ta ansvar för att genomföra” har inte ingått som något centralt tema i diskussionerna. Den bristande tilliten till den enskildes möjligheter att ta ansvaret, inom Diskurs I, kommenterades egentligen heller inte. Däremot var tilliten stor till förvaltningarnas och företagens personal och deras engagemang, i ett nästa steg av förverkligandet av lagen, genom att ”alla skall tänka säkerhet” och utbildas.

”Lag om skydd mot olyckor” var år 2006 ännu ingen ”institution” i kommunerna i teoretiska termer, dvs något som alla berörda tog för givet och vars huvudtankar man kände till och omfattade.

1.4 System för uppföljning och utvärdering: SUUS och IDA

Med LSO ålades alltså varje kommun i Sverige att ha handlingsprogram för det förebyggande arbetet respektive för räddningstjänsten. Den första omgången av handlingsprogram förväntades vara framtagna den 1 januari 2005 medan den andra versionen av kommunala handlingsprogram förväntades vara framställda senast 31 december 2007. Räddningsverket hade i uppdrag att stödja kommunerna i detta arbete med kommunala handlingsprogram. Ett omfattande utvecklingsarbete hade sedan många år tillbaka pågått inom myndigheten för att utveckla metoder och verktyg för att stödja kommunerna i utvecklingen av deras verksamheter. Bland annat hade modeller för systematiskt säkerhetsarbete utvecklats och metoder för att analysera kostnad/nytta med

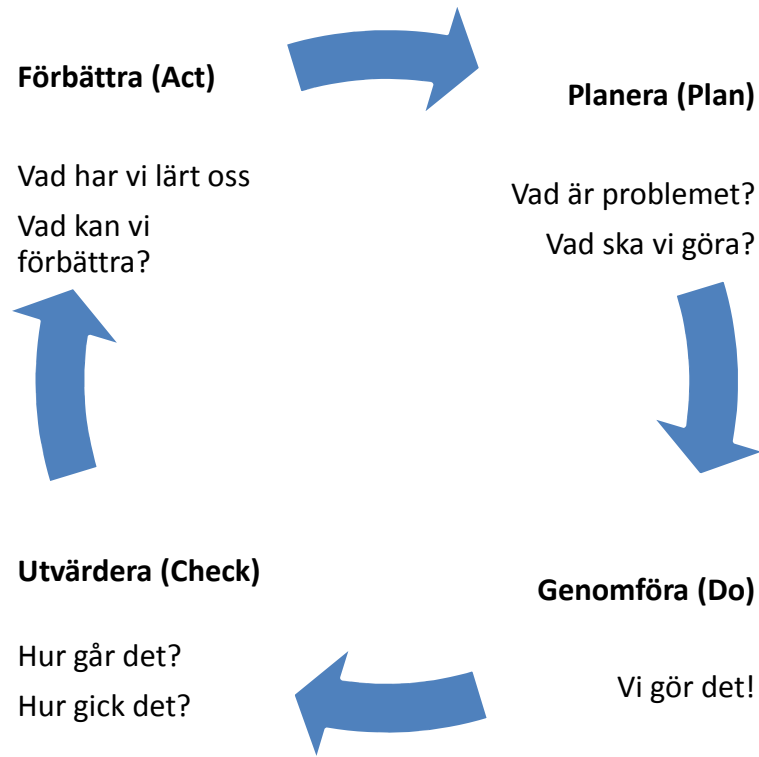
olika insatser. Till detta hade seminarier arrangerats kring olika frågor tillsammans med utgivning av böcker och rapporter. Till exempel har ett antal idéhandböcker om att arbeta med handlingsprogram framtagits (Jonsson & Frödin, 2003; Systematiskt säkerhetsarbete, 2006; Lago & Putsep, 2007).

Som en del i arbetet att utföra sitt uppdrag att stödja kommunerna i säkerhetsarbetet arbetade Räddningsverket under 2007-2008 med att utveckla ett nytt webbaserat informationssystem: *Indikatorer, data och analys för skydd mot olyckor* (IDA). Systemet utgjorde en fortsättning på det arbete som tidigare benämndes *System för uppföljning och utvärdering av skydd och säkerhet* (SUUS) som även innehöll en programteori. Avsikten med IDA var att bli ett stöd i det systematiska säkerhetsarbetet. Förhoppningen var att IDA ska vara ett stöd vid beslut och ett verktyg som underlättar planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten inom området skydd mot olyckor. *Uppföljning anses mätning av tillstånd, medan utvärdering uppmärksammar effekter av åtgärder*. Till exempel kan analyser av effekter förutsätta data över tid (Programteori SUUS, 2006a).

Vad IDA-systemet erbjuder kommunerna är tillgång till statistisk information, som möjliggör jämförelser med andra kommuner. Bland annat förväntas IDA-systemet kunna användas för att jämföra kommuner utifrån olika aspekter som är relaterade till olyckor. Syftet med detta var att dels stimulera till systematiskt säkerhetsarbete där ambitioner och argument i större utsträckning baseras på faktaunderlag, dels utgöra ett underlag för att bedöma situationer och förhållanden i kommuner. Om detta syfte uppfylls förväntas systemet att utgöra ett stöd i kommunernas utvecklingsarbete kring frågor som rör säkerhet och olyckor.

Programteorin (SUUS, 2006b) innehöll även en modell att strukturera arbetet efter. Det så kallade PDCA-hjulet (alt Deming-hjulet) preciserar olika faser i systematiska skydds- och säkerhetsarbeten, vilket illustreras i figur 1.3. Fyra faser i dessa arbeten preciserar av modellen: a) planera (plan), b) utföra (do), c) uppföljning (check) och d) förbättra (act) (SUUS 2006b). Till exempel kan IDA-systemet relateras till planeringsfasen respektive uppföljningsfasen. Under dessa faser kan systemet ge beskrivning av situationen som kan användas som beskrivning av ett utgångsläge eller för utvärdering av situationen.

Figur 1.3
Illustration av PDCA-hjulet



1.5 Sammanfattning av uppdraget och forskningens design

Räddningsverket gav i januari 2007 oss uppdraget att belysa uppföljningens och utvärderingens roll för den fortsatta verksamheten i kommunerna avseende kommunikation och beslut om skyddet mot olyckor. Detta uppdrag formulerades även utifrån det tidigare SRV-finansierade forskningsprojektet ”Kommunikation och dialog i det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet” (2004-2006), som studerade kommunikationsformerna i arbetet med handlingsprogram. Enligt uppdraget för det nya projektet skulle syftet utvidgas till att även omfatta **politiska beslutsprocesser** om säkerhetsarbete.

Två viktiga avgränsningar förelåg inom forskningen i delstudie 1. A). Studierna omfattar inte all kommunikation inom kommunalt skydds- och säkerhetsarbete i kommunen utan fokus ligger på det skydds- och säkerhetsarbete som, enligt personerna som lämnar information inom forskningen, kan

relateras till handlingsprogramarbetet utifrån LSO. B). Forskningen omfattar heller inte det totala stödet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (tidigare Statens Räddningsverk) ger till kommunerna utan specifikt stödet som ges genom IDA-projektet och IDA-verktyget.

Projektets upplägg angavs i uppdraget att bestå av dels en förstudie, dels en huvudstudie, både för- och huvudstudie är sedan delad i två delstudier. I enlighet med uppdraget genomfördes projektets förstudie under våren 2007. Förstudien följdes av projektets huvudstudie vilken redovisas i denna slutrapport. Med start under hösten 2007 påbörjades datainsamlingen, vilken fortsatte under 2008 kompletterat med fortlöpande analyser och rapportering. Under 2009 fortsatte det analytiska arbetet tillsammans med arbetet att slutrapportera projektet.

Huvudstudien har en kvasiexperimentell design. IDA-pilotkommuner har valts ut och för att möjliggöra analyser har en jämförelsegrupp av kommuner också valts ut. Urvalet av kommuner inom respektive grupp har gjorts utifrån ambitionen att få variation i förhållanden hos kommunerna, medan urvalet mellan grupperna har gjorts på sådant sätt att kommuner i respektive grupp kan matchas ihop med en kommun i den andra gruppen som har likvärdiga förhållanden.¹ I tabell 1 presenteras de utvalda kommunerna och respektive par av kommuner. Kommunerna beskrivs i termerna stor, mellanstor och liten vilket innebär; stor kommun eller stor kommun i förbund, med över 150.000 innevånare, mellanstor kommun eller mellanstor kommun i förbund med mellan 50.000 – 149.999 innevånare och liten kommun mellan 3.000 - 49.999 innevånare. Pilotkommunerna ordnas med hjälp av siffror och jämförelsekommunerna med bokstäver. Den stödsatsning som IDA-utvecklarna sedan genomförde tillsammans med pilotkommunerna ingår också som en del i forskningen.

¹ De förhållande som avses är: a) likhet i yta, b) täthet, c) folkmängd, d) riskscenario, e) olyckssituationer och f) typer av verksamhet. Till detta har urvalet också tagit hänsyn till tidigare deltagande i SUUS eller andra projekt.

IDA-pilotkommuner *Jämförelsekommuner*

1. Stor kommun i förbund	A. Stor kommun
2. Mellanstor kommun i förbund	B. Mellanstor kommun i förbund
3. Mellanstor kommun i förbund	C. Mellanstor kommun i förbund
4. Liten kommun	D. Liten kommun
5. Liten kommun	E. Liten kommun

Tabell 1.1
Utvalda kommuner

1.6 Föreliggande rapports disposition

Denna rapport redovisar huvudstudiens (2007-2009, bestående av delstudie 1 och 2) teorier, metoder och resultat, plus en analys av stödsatsningen med IDA-utvecklare och pilotkommuner. I det följande kapitlet 2, presenteras teoretiska utgångspunkter. Därpå följer ett metodkapitel, kapitel 3. Efter dessa kapitel följer tre resultatkapitel, kapitel 4, 5, och 6. I kapitlen summeras resultaten inledningsvis och även inom området använda metoder. Sedan följer detaljerade resultatbeskrivningar inom varje område vars syfte är att utgöra grunden för lärande och inspiration hos läsare som är aktiva inom kommunalt säkerhetsarbete. Till sist avslutas rapporten med en teorianknuten diskussion, kapitel 7, som är gemensam för de båda delstudierna och där resultat och slutsatser diskuteras.

2. ORGANISATIONS- OCH KOMMUNIKATIONSTEORI

Forskningen inom KOBS är inomorganisatorisk och därför riktas fokus mot själva sammanhanget för förändringsprocesserna i organisationen. Denna delstudie (1) av KOBS-projektet behandlar i huvudsak forskningsområdet: organisationsutveckling genom kommunikation och meningsskapande. Den teoretiska basen är inom teoribildningarna nyinstitutionalism och kognitiv teori om meningsskapande i organisationer. Forskningsobjektet är främst kommunikationen i institutions- och lärandesammanhanget, därmed utgörs den teoretiska basen även av socialkonstruktionistisk dialogteori och lärandeteori.

Den övergripande konkreta forskningsfrågan i delstudie 1 är : Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet i det systematiska säkerhetsarbetet?

2.1 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). De svenska forskarna, främst företagsekonomerna Brunsson (1985) och Sahlin-Andersson (1989) utvecklade den svenska inriktningen genom att de gjorde utförliga fallstudier på organisationsnivå. Den svenska forskningen har främst genomförts i offentlig sektor och inneburit att man studerat hur idéer sprids i ett större sammanhang, tas emot, förstås av den enskilda organisationens berörda och eventuellt omsätts i praktiken.

De idéer det handlat 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.

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; Blomquist, 1996; Fernler, 1996; Forsell, 1992). 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”. I detaljerade fallstudier har man dock funnit att institutioner inte är helt entydiga utan är sammansatta av en uppsättning av olika ”för-givet-taganden” om institutionen. 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).

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

.....”förgivettagna och organisationsövergripande kulturella regler för gemensam och individuell handling respektive tänkande. Institutionaliserings definieras som *processen för institutioners uppkomst, reproduktion och stabilisering*” (Skålén, 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* idéspridning sker och *hur* institutioner uppstår.

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 idéspredning 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 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.

Meningsskapande i organisationer

Nära kopplad till teori om översättningsprocesser är teori om meningskapande. Meningskapande/förståelseskapande och organisation konstituerar varandra. Organisation kan ses som ett försök till att ordna det ständiga flödet av mänsklig handling, att rikta handlandet mot olika mål och ge det denna speciella inriktning genom att generalisera och institutionalisera olika innebörder och synsätt. Speciellt viktigt blir

detta vid nya villkor och då situationer är tvetydiga och fyllda av osäkerhet (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005).

Organisationens förändring sker både på mikro- och makroprocessplan. Organisationen förändras genom mikroprocesser där alla människor agerar i vardagen, skapar mening, handlar och pratar och skapar ”spridd” förståelse samtidigt som organisationen även beskrivs på ett makroplan genom organisationsstrukturer, fastlagda ordnade sätt att fungera och genom t ex texter som handlingsprogram och handlingsplaner. Organisationens helhet skapas på så sätt genom ett möte mellan mikroprocesser och modeller som påförs utifrån organisationen (Weber, 2003). Om samordningen mellan mikro- och makroprocesser inte fungerar uppstår avbrott och dysfunktioner i verksamheten och i organisationen. I organisationen förekommer alltså organiserat meningsskapande. I meningsskapandet ges alla händelser också en förståelse av vad som har föregått händelsen och dess kommande konsekvenser.

”[S]ensemaking is a way station on the road to a consensually constructed coordinated system of action” (Taylor & Van Every, 2000, s 275).

Meningsskapandet startar med uppmärksamhet och etikettering. Att uppmärksamma och kategorisera är ett implicit skeende inom meningsskapandet. Meningsskapandet handlar till stor del om att sätta etiketter på företeelser och kategorisera dem. Meningsskapandet är också retrospektivt, vilket innebär att det upplevda i situationen ges en annan mening då företeelsen förstås i ett tidsmässigt senare perspektiv. T ex uttalanden eller handlingar som senare ses som misstag förstås sällan som misstag då de uttalas eller genomförs. T ex uttalandet är inte ett misstag då det uttalas utan det blir till ett misstag. Uttalandet då det fällt är en produkt av ett komplext bedömande av här och nu-situationen.

Meningsskapande är att åstadkomma en koppling mellan det konkreta och det abstrakta. Meningsskapande startar i en omedelbar handling, med lokal kontext och konkreta ledtrådar och vävs in i ett system av tankar om olika förhållanden. Handling och prat, dvs språkhandling är cykler som går in i varandra snarare än företeelser som har en linjär

relation. *Meningsskapande handlar om att organisera världen genom kommunikation.* Kommunikationens olika nivåer, verbal, ickeverbal, symbolisk osv förverkligar meningskonstruktionen och får företeelser och aktivitet att komma till stånd (Mills, 2003). Då man säger att mening materialiseras menar man att menings- och förståelseskapande i huvudsak är en fråga om språk, prat och kommunikation. Dvs att uppkomna situationer, organisationer och dess omgivning existerar som ”frampratade” (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005).

”Situations, organizations, and environments are talked into existence” (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005, s 409).

En viktig aspekt härvidlag är att så åstadkoms, genom interaktionen, även en förståelse av hur andra människor förstår. Kommunikationen förmår även att verbalisera tidigare omedveten och förkroppsligad kunskap. Den delade förståelsen mellan människor handlar om att ”lyfta” osäker och tvetydig information från tyst, privat, komplex, slumpmässig och förfluten tid till öppen, allmän, enklare, mer ordnad, och mer relevant i förhållande till den rådande situationen. Att människor skapar mening i alla möjliga sammanhang, grupperingar och fora i organisationer är ofta något som tas för givet och dess roll för styrning av hela organisationen och människors beteende är ofta förbisedd.

Förståelse och meningsskapande är snarare ett samspel mellan upplevelse av och tolkning av handling snarare än värdering av olika val av handling. Då människor agerar gör de inte det utifrån att de har en repertoar av handlingsalternativ, vilka de ställer mot varandra utan handlingen skall mera förstås som uppkommen ur den förståelse de har av den rådande situationen.

Meningsskapande är aldrig rätt eller fel. Hela processen vägleds av sannolikhet snarare än korrekthet. I många sammanhang ses ledare ha den rätta översättningen, deras förståelse är ofta också förknippad med effektivitet, men studier visar att ledares meningsskapande och föreställningar om verkligheten inte är mer rätta än andras (Sutcliff, 1994; Starbuck & Mezias, 1996; Mezias & Starbuck, 2003). Kruglanski (1989) argumenterar t ex för att perceptuell korrekthet är en praktisk omöjlighet. Många aspekter av meningsskapande

handlar om att komma till handling och människor behöver inte ha en absolut korrekt bild av problem i verkligheten för att lösa dem (Mezias & Starbuck, 2003). De kan bete sig effektivt bara genom att ha en förståelse av de närmaste omständigheterna och ha en ambition att verka för ett långsiktigt mål. Det viktiga är att en trolig, sannolik förståelse kan skapas och leda till handling (Sutcliff, 2000; Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005).

2.2 Kommunikationens inorganisering

Motiven för att studera just den verbala (orala) kommunikationen och dess forum har varit många. De processer som leder fram till målformuleringar, handlingsplaner och prioriteringsbeslut kan innehålla både olika typer av kommunikation och andra betydelsefulla händelser (Andersson, 1980; Bateson, 1972, 1987). Det kan vara allmänna råd och föreskrifter som presenteras i skrivna texter, massmedial ljud- och bildburen kommunikation, en avgörande händelseutveckling som t ex att maktallianser och opinioner uppstår. Trots detta består förmodligen processen till stora delar av oralt och verbalt buren kommunikation. I olika skeden av processen är det till och med rimligt att anta att den språkligt och verbalt buren interaktionen mellan olika aktörer dominerar som kommunikationstyp. Människor som tillsammans måste göra prioriteringar och fatta beslut måste interagera. Deras känslor kläds i ord, tankar och synsätt formuleras och omformuleras i den mellanmänniska interaktionen. Delstudie 1 fokuserar just den verbala kommunikationens former och den kommunikativa infrastruktur (Naschold, 1992, Johansson-Hidén, 1994, 1998) som etableras.

Kommunikativ infrastruktur som begrepps-konstellation, 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 en viss verksamheten skulle kunna utvecklas och fungera.

I texter inom delstudie 1 förekommer begreppet kommunikations*form* inom den kommunikativa infrastrukturen, i betydelsen av urskiljbara grupper eller kombinationer av grupper av personer som kommunicerar. Sådana former kan också synonymt kallas forum eller dialogarenor. Med hur formen är inorganiserad menas; hur den har kommit

till stånd, var i organisationen den är placerad och hur ofta den förekommer. Vad, betecknar innehållet i kommunikationen så som frågorna som diskuteras och perspektiven som framkommer. 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 för förändring

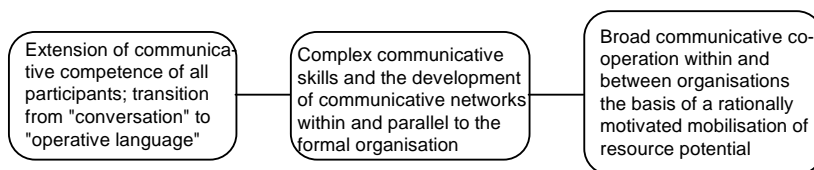
Den kommunikativa infrastrukturen kan bestå av en samling av olika dialogarenor, dvs. kommunikationsformer där diskussioner kan föras (Naschold, 1992; Räftegård, 1990). Exempel på dialogarenor som tillsammans kan utgöra den kommunikativa infrastrukturen är styrgrupp, ledningsgrupp, konferenser, prioriteringsgrupper och arbetsplatsträffar eller avdelningsträffar. Genom dessa olika dialogarenor kan förändringsprocessen genereras, samordnas och fortgå. Den kommunikativa infrastrukturen innebär teoretiskt sammanfattat att:

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

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

Figur 2.1 "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 är 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 idéer överförs/sprids genom att grupper av människor tar emot idéerna i olika kommunikationsformer och påbörjar översättningsarbete tillsammans. Utifrån en sådan överföringsmodell inom nyinstitutionell organisationsteori (Fernler, 1996) blev utmaningen inom forskningen att försöka fånga de översättningsprocesser som sker i och med lagens införande. Begreppet 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).

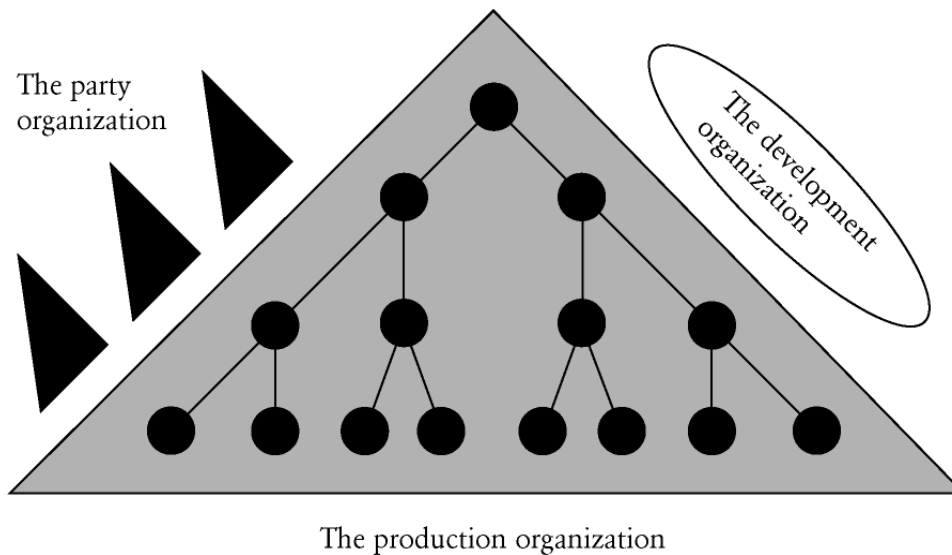
Med praxisbegreppet åsyftas den dagliga verksamheten, ytterst i form av varje persons arbetsuppgifter. Tillfälliga former för kommunikation och utveckling av en speciell fråga har kommit att kallas utvecklingsorganisation (Johansson-Hidén, 1994, 1998; Räftegård 1990).

Räftegård definierade (1990) organisationsformerna produktions-, parts-, och utvecklingsorganisation 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. Häri 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 nya frågors 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 2.2 Utvecklingsorganisationen

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



Utvecklingsorganisationens integrering med produktionsorganisationen kan variera. Är den tydligt separerad från produktionsorganisationen under en längre tid kan den te sig som en parallell organisation för ett projekt med en speciell uppgift, t ex utvecklandet av ett nytt verksamhetsområde, och utgöra en ”projektorganisation”. Har en utvecklingsorganisation en uppgift som innebär en större integrering med rådande produktionsorganisation, som t ex vid införandet av ett nytt faktureringsystem, utgör forumen, dvs de kommunikationsformer där man diskuterar införandet av systemet en ren utvecklingsorganisation. Utvecklingsorganisationens besluts- och kommunikationsforum kan alternativt senare inlemmas i produktionsorganisationens former och institutionaliseras på så sätt.

2.3 Ledning och kommunikation

Ledare är generellt sett högt inplacerade i den organisatoriska hierarkin och utgör auktoriteter. Hierarkier fyller mänskliga behov av ordning och trygghet. De ger oss riktmärken för hur vi ska förhålla oss till varandra och definierar vår egen identitet och roll i organisationen. Den hierarkiska ordningen kräver en inordning i hierarkin av all personal och misstro mot oärlighet och rädsla inför auktoriteten kan uppstå. Det är vår förmåga att hantera dessa sist nämnda fenomenen som visar hur väl vi klarar att leva i en hierarkisk organisation (Leavitt, 2003; Johansson-Hidén & Thysell, 2006).

Kommunikationen är en viktig markör för hierarkiernas auktoriteter. Uttalanden från högre chefer tas på större allvar och tyds mer ordagrant än de som kommer från lägre instans (Leavitt, 2003). Ledarnas kommunikation är därför av stor betydelse för organisationens uppkomst, upprätthållande och utveckling (Conrad & Poole, 1998).

Kommunikation och makt är ömsesidigt beroende:

”Language should not be seen solely as a passive conduit of power but as an active coplayer in the exercise of power” (Reid & Ng, 1999, s 8).

Sambandet mellan språk och makt i arbetsgrupper är enligt Reid & Ng (1999):

- 1) språket speglar makten, språkstilen skiljer sig mellan olika nivåer i traditionella hierarkier och avslöjar den hierarkiska identiteten i gruppen.
- 2) språket skapar makt, personers förmåga att använda språket skapar inbördes underlägsen - överlägsenrelationer i gruppen.
- 3) språket rutiniserar makt, olika förhållningssätt och ceremoniella sätt att uttrycka sig utvecklas i kommunikationen t ex omkring en ordföranderoll.

Maktförhållanden för den yrkesverksamma ledaren innebär att makt inte bara är att kunna agera utan också att få förtroendet att agera. En person får makt eller en central roll genom att andra personer är beredda att underkasta sig personens vilja och/eller agerande (Hindess, 1996). I gruppkommunikationen ser man att vinnande av turer och avbrott (att avbryta någon) indikerar inflytandestrukturer i gruppen. De som av gruppdeltagarna själva anges ha störst inflytande i gruppen är de som också lyckas få flest turer (repliker), antingen genom att ha avbrutit någon annan eller vunnit turen på annat sätt (Ng, Brooke & Dunne, 1995).

Talmängdens betydelse för inflytandet har ofta påvisats, olika kategorier av ledare och auktoriteter dominerar talutrymmet (Brooke & Ng, 1986; Johansson-Hidén & Thysell, 2006; Linell & Gustavsson, 1988; Mullen et al., 1989; Reid & Ng, 2000; Stein & Heller, 1979; Wilhelmson, 1998). Pradmängden är en tydlig indikator på maktinnehav. Om en person tar upp mer av talutrymmet än de andra får denne en större möjlighet att påverka

de andra på det sätt denne önskar. Personer som gör anspråk på, eller får sig tilldelat, ett större talutrymme kan utöva makt över andra.

2.4 Några resonemang relaterade till ”IDA-stödsatsning” i lärandetermer

Ordet kunskap på svenska är en sammanfogning av verben att kunna och att skapa, vilket väl stämmer överens med den bakomliggande synen på kunskap som finns inom denna forskning.

Historiskt har teorierna om inläring dominerats av två föreställningar om hur lärandet sker: a) kunskap överförs genom satser (kognitivt) eller b) kunskap överförs genom att den lärande tränar sig i att handla och får förstärkning för de handlingar som bedöms som korrekta (behaviouristiskt). Synsättet på inläring har pendlat mellan dessa två synsätt men på senare tid har både ett sociokognitivt och socialkonstruktionistiskt synsätt på inläring utvecklats som båda kan placeras in i mitten av pendelns rörelse mellan satserna med orden och handlingarna. Carlgren (1999) talar om detta fenomen som ”socio-kognition” och ett ”situerat lärande”, där situationen och andra närvarande människor har stor betydelse.

Den forskningsmässiga utgångspunkten i detta arbete är att synsätten och begreppen i diskussionerna är socialt producerade och reproducerade. "Socialt" ska förstås som i interaktionen mellan människor som befinner sig i en viss kontext (Markova & Foppa, 1990). Detta under påverkan av en makrokontext i samhället totalt sett och en mikrokontext, dvs. släkt, ursprung, personlig historia. Då något får sin mening i diskussionen är denna "mening" en produkt av kontexten men också av diskussionen som social praktik, dvs som konkret och påverkande händelse. Tankandet är på samma gång befintligt, under uppbyggnad och en produkt i interindividuell och intraindividuell kommunikation. Linell sammanfattar i Markova & Foppas antologi:

"Dialogue is the locus for the dynamic construction and reconstruction of meaning"

(Markova & Foppa, 1990 s 150).

Detta om vår syn på lärandet. När det gäller själva kunskapens har Carlgren genom sitt arbete i läroplanskommittén inför Lpo1994 (SOU 1992:94) utvecklat en indelning i olika kunskapsformer som är vida spridd och kallas "De fyra F-en". Indelningen beskrivs här för att sedan användas vid analysen av stödet till IDA-pilotkommuner. Vi har inspirerats av en tolkning av indelningen som gjorts vid Institutionen för Systemteknik, Linköpings Universitet och CETIS Campus Norrköping (2009).

Kunskaper kan indelas i fyra kategorier: fakta, färdighet, förståelse och förtrogenhet.

Fakta har en kvantitativ karaktär. Det är information, regler, konventioner och dyl. som framställs som färdiga och fastställda. Hur mycket fakta vi förvärvat kan bedömas i mer eller mindre. Fakta kan metaforiskt beskrivas som *kunskap som information*.

Färdighet innebär att vi vet hur något skall göras och kan utföra det. Det kan gälla motoriska färdigheter som att cykla eller intellektuella färdigheter som att utföra tankeoperationer t ex inom matematik. *Kunskap som utförande*.

Förståelse har en kvalitativ dimension. Vi kan inte förstå mer eller mindre, men vi kan förstå på kvalitativt olika sätt. Kunskapen kan bedömas i termer av mer eller mindre kvalificerad förståelse. Metaforiskt kan förståelse beskrivas som *kunskap som meningsskapande*.

Förtrogenhet har också kallats "tyst kunskap". Den är ofta förenad med sinnliga upplevelser. Vi tar in information via våra sinnen, vi "vet" sedan hur vi skall handla. Genom att delta i praktisk verksamhet lär vi oss reglerna i dessa verksamheter. Förtrogenhet innebär att vi kan tillämpa dessa regler på olika sätt beroende på olika situationer. *Kunskap som erfarenhet*.

Vardagens rutiner löper smidigt i ett slags *harmoniperspektiv* (Ellström, 1996) tills vi stöter på ett problem eller något som vi inte känner igen. I den nya situationen reflekterar vi och kommer vidare genom att lösa problemet eller det nya på något sätt och komplexiteten i processerna ökar. I nya situationer och då omgivningen är obekant sätts alltså lärandet

och meningsskapandet på prov. Att lära kan enligt Ellström (1996) leda till anpassning eller utveckling. Individen konfronteras med sin omgivning och kan reagera endera med att anpassa sig efter villkoren som upplevs ligga i situationen eller att försöka påverka villkoren. De två olika typerna av lärande kallar han *anpassnings- respektive utvecklingsinriktat lärande*.

Ellström menar dessutom att det handlingsutrymme som finns blir avgörande för vilket lärande som är önskvärt och möjligt. I ett begränsat utrymme där uppgift, metod och resultat är givna nås ett *reproduktivt lärande*. Finns det ett större utrymme att själv formulera problemen och skapa handlingsutrymme uppstår ett produktivt lärande. Ellström relaterar ett *utvecklingsinriktat och produktivt lärande* till att den lärande själv definierar kraven och situationen i sin helhet.

Lärandenivåerna *reproduktivt och produktivt lärande* kan kompletteras med *kreativt lärande* (Ellström, 1996) som utgör den mest krävande men samtidigt fria formen för lärande.

Dessa lärandenivåer är i sin tur kopplade till handlingsnivå och kunskapsnivå. Handlingen kan delas in i rutinbaserad nivå, regelbaserad nivå, kunskapsbaserad och reflektionsbaserad nivå. Rutin och regelnivån kräver låga krav på uppmärksamhet och ansträngning medan kunskaps- och reflektionsbaserad nivå är mer komplex och krävande. Det som varierar är automatik och medveten kontroll respektive medvetet kunskapssökande, reflektion och kreativitet.

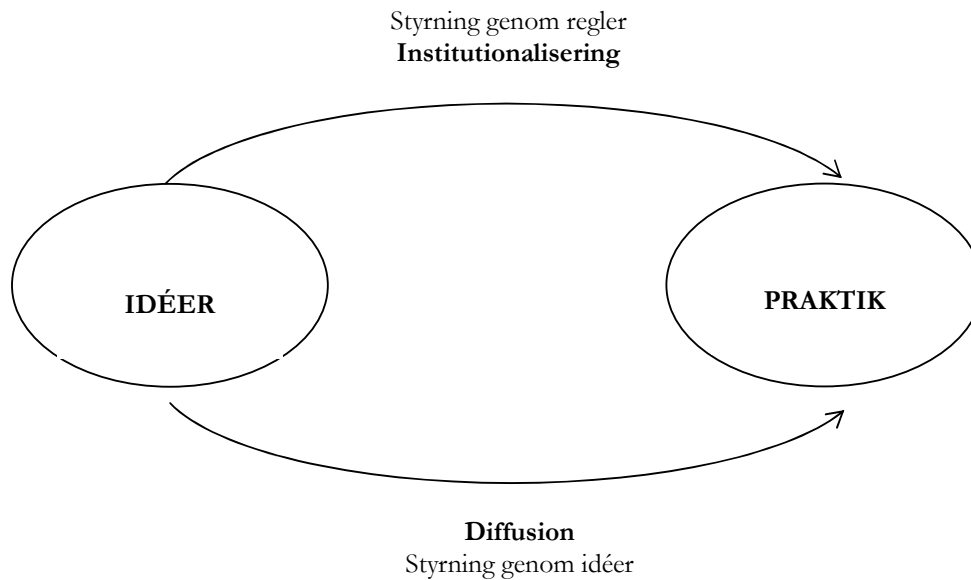
I samband med införandet av IDA-verktyget är det önskvärt att få till stånd *kunskaps- och reflektionsbaserat lärande*. Men speciella villkor för lärande uppstår då man utsätts från krav uppifrån i organisationen. Det innebär att det finns någon utanför vardagen som bestämmer vilka kunskaper som är angelägna. Krav från en överordnad instans styr inriktningen på det som individen förväntas lära sig och arbeta efter i sin vardag. Det innebär att det inte är individens behov, erfarenheter och/eller vardagens arbete som styr och formar innehållet i den vuxnes lärande i arbetslivet. Detta är ytterligare en faktor som bygger på komplexiteten vid lärandet.

2.5 Politiska beslutsprocesser – Hur och när sprids idéer? Diffusion eller institutionalisering? Teoretiska utgångspunkter för delstudie två.

Att idéer sprids råder det ingen tvekan om. Hur de sprids är däremot mer omdiskuterat. Vi har valt att använda oss av två teoretiska begrepp som försöker förstå detta – diffusion och institutionalisering. Ett i vetenskapsteoretiska sammanhang klassiskt exempel illustrerar skillnaden mellan begreppen: Läkaren Ignaz Semmelweis upptäckte i slutet av 1840-talet att dödligheten vid förlossningar minskade om läkarna tvättade sin händer. Även om det inte fanns tillräckligt med förståelse om underliggande orsaker, utvecklades en föreställning om att handhygien genom tvättning minskade dödligheten inom sjukvården. Denna idé spreds till andra sjukhus, där personalen började tvätta sina händer efter och före behandlingar. Vid andra sjukhus infördes regler och föreskrifter om att personalen skulle tvätta sina händer vid behandlingar (Gilje & Grimen 1992:31 ff).

De två sätt som idén om handhygien och dödlighet spreds illustrerar två generella processer för hur idéer formar social praktik. För det första kan idéer spridas genom att regler och föreskrifter för verksamheter utvecklas utifrån idéerna. Denna process benämns institutionalisering. Den avser hur verksamheten formas av ett antal uppsättningar av regler (institutioner), som med tiden blir stabila (konsoliderade) (March & Olsen 1989; Moe 2006; Offe 2006; Peters 1999). För det andra kan idéer spridas genom att aktörer kommunicerar dem till andra aktörer, som absorberar dessa idéer på sådant sätt att de blir vägledande för deras handlingar eller den verksamhet som de utför. Denna typ av process benämns diffusion (Kinnvall 1995; Rogers 1995; Silander 2005; Uhlin 1995). Vid diffusion saknas den auktoritativt bindande aspekt som utmärker institutionalisering (Easton 1965; Eckstein & Gurr 1975). Istället för auktoritativt inrättande av regler som binder aktörerna till vissa handlingar ("ni skall tvätta händerna"), bygger diffusion på att aktörer via kommunikation kan övertygas som idéers fördelar ("det är bra att tvätta händerna, eftersom det minskar dödligheten"). Processerna erbjuder därmed två olika metoder för att forma eller påverka verksamheter utifrån grundläggande idéer, vilket illustreras i figur 2.3 (Denk i Johansson-Hidén & Denk, 2007).

Figur 2.3
Institutionalisering och diffusion



Delstudie 2 utgår från dessa begrepp, men med särskilt fokus på diffusionsprocesser. Med diffusion avses *processer genom vilka innovationer kommuniceras via kanaler över tid mellan medlemmar av sociala system*. Vår förståelse och tillämpning av denna definition av diffusion redovisas nedan.

Det som kommuniceras i en diffusionsprocess är alltså innovationer. Vad som förmedlas är idéer som i det aktuella sammanhanget betraktas som nya. Om idén faktisk är ny är av mindre betydelse. Det som är avgörande är att de aktuella aktörerna betraktar idén som ny i förhållande till sammanhanget. Till exempel innebär detta att diffusionsprocesser om säkerhetsarbete kan förmedla idéer som för avsändarna är konventionella, men som för mottagarna är nya (jfr Rogers 1995:15f).

De nya idéer (innovationer) som har studerats i delstudie två handlar om säkerhetsarbete. Vi har valt att följa de ”idéer” som uttrycks dels i IDAS indikatorer, dels inom olika verksamhetsområden relaterade till Lagen om skydd mot olyckor. Generellt kan idéer

som sprids genom diffusion rikta sig mot både verksamhetens form och dess innehåll (se tabell 2.1 nedan). Delstudie två fokuserar primärt på innehåll, det vill säga på vilka idéer som sprids genom diffusion respektive institutionalisering, men berör också i förekommande fall idéer om i vilken form det praktiska arbetet ska utföras.

	Institutionalisering	Diffusion
Praktikens form	Inrättandet av regler som stipulerar hur praktiken skall utföras	Spridning av idéer om hur praktiken kan utföras
Praktikens innehåll	Inrättandet av regler som stipulerar vilka uppgifter som praktiken skall utföra	Spridning av idéer om vilka uppgifter som praktiken kan utföra

Tabell 2.1

Institutionalisering och diffusion i förhållande till praktikens form och innehåll

(Denk i Johansson-Hidén & Denk, 2007)

Den andra aspekten som är central i diffusionsprocesser är kommunikation, det vill säga processer där individer skapar och förmedlar information mellan varandra. Vid diffusion utmärks kommunikationen av en strävan att uppnå ömsesidig överenskommelse mellan individerna. En individ försöker alltså förmedla en idé till en annan individ med syftet att båda individerna ska vara bärare av samma idé. Kommunikationsformerna kan dock variera. Interpersonell kommunikation (face-to-face) kan användas, men också indirekt kommunikation, till exempel via massmedia (Rogers 1995:17ff, 194ff).

Oavsett vilka kommunikationsformer som används utgår diffusionsmodellen från att det finns aktörer som förmedlar idéerna. Dessa aktörer kallas för diffusionsagenter. Vad som utmärker diffusionsagenter är att de genom kommunikativa handlingar riktar budskap

som förmedlar idéns innehåll till andra aktörer. Diffusionsagenter är alltså bärare och förmedlare av idéer. Forskningen om diffusion rymmer olika föreställningar om hur diffusionsagenter agerar (Silander 2005; Uhlin 1995). För det första antas kommunikation i vissa studier vara enkelriktad, medan den i andra studier antas vara dubbelriktad. I den första varianten är det enbart diffusionsagenterna som kommunicerar sitt budskap. I den andra varianten förväntas även de övriga aktörerna vara aktiva i kommunikationsprocessen. Kommunikationen blir därmed interaktiv; samtliga aktörer antas vara aktiva i processen bland annat genom att tolka budskapet som kommuniceras (Johnson 2003:21ff). För det andra bygger vissa studier om diffusion på föreställningen att kommunikationen genomförs i enbart ett steg (från diffusionsagenter direkt till aktörer) medan andra laborerar med tänkbara mellanled i kommunikationen.

En tredje aspekt i diffusionsprocessen är tid. Denna komponent är avgörande för att förstå diffusion, som avser spridning av idéer. Tidsdimensionen möjliggör analyser av hur idéer sprids mellan individer över tid. En i sammanhanget ofta använd indelning baseras på när individer tar till sig de idéer som kommunikativt förmedlas. Enligt denna typologi finns det fem grupper av individer (Rogers 1995:263ff):

- Innovatörer: de som kommunikativt förmedlar idén och som i den aktuella diffusionsprocessen har anammat idén först.
- Tidiga adepter: de anammar idén tidigt
- Tidig majoritet: de som anammar idén innan den blir norm för merparten av individerna.
- Sen majoritet: de som anammar idén efter det att den har blivit norm för merparten av individerna.
- Sena adepter: de som anammar idén sist i förhållande till övriga individer.

En enkel normalfördelningskurva brukar användas som metod för att avgöra vilka värden som utmärker respektive grupp. De 2,5 procent som är snabbast att adoptera idén utgör den första gruppen, medan 13,5 procent respektive 35 procent av de därefter snabbaste utgör de två följande grupperna. De 16 procent som är långsammast att adoptera idén utgör den sista gruppen, medan de föregående 34 procenten utgör den näst sista gruppen. Detta innebär att samtliga grupper representeras i alla diffusionsprocesser och att värdena

för respektive grupp varierar beroende av processernas temporala omständigheter (Rogers 1995:261ff).

Utifrån ovanstående indelning har forskning om diffusion i stor utsträckning uppmärksammat med vilket tempo som idéer sprids till olika individer. Ett återkommande resultat är att spridningen antar ett "S"-format förlopp. Under en initial period sprids de nya idéerna med ett tämligen lågt tempo. Denna period följs av en period där idéerna sprids med en tilltagande hastighet till allt fler individer. Tempot minskar dock i den avslutande fasen, då idéerna sprids till en mindre grupp av skeptiker (Rogers 1995:257ff, 322ff). Med detta som bakgrund uppmärksammar vår studie a) i vilken ordning och b) vilket tempo som aktörer absorberar respektive inte absorberar idéerna.

En fjärde aspekt av diffusion är sociala system. Med socialt system avses uppsättningar av interaktioner mellan individer, vilka tillsammans bildar sammanhållen enhet. Vad som också utmärker sociala system är att de i förhållande till omgivningen är självständiga, även om de inte är oberoende av förhållande i omgivningen. Förenklat innebär sociala system en uppsättning av individer som genom samspel med varandra har tillräcklig förmåga att utföra en eller flera uppgifter (Rogers 1995:23ff). De sociala system som studeras i delstudie två är politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. I dessa processer agerar olika aktörer för att tillsammans utföra uppgiften att fatta politiska beslut.

2.6 Politiska beslutsprocessers öppenhet – om *policy windows*, policyentreprenörer och policyindikatorer

En egenskap hos politiska beslutsprocesser som är omdiskuterad är dess öppenhet. Politiska beslutsprocesser betraktades tidigare som tämligen slutna. Aktörerna inom de politiska beslutsprocesserna antogs agera tämligen oberoende av aktörer i dess omgivning. Denna föreställning ifrågasattes under 1950- och 1960-talet starkt av politologiska systemteorier, vilka hävdade att politiska beslutsprocesser var öppna för inflöden från och utflöden till omgivningen. Främst var det politiska krav och politiskt stöd som betraktades som de viktigaste inflödena från omgivningen till politiska

processer (Almond 1960; Almond & Powell 1966; Almond, Powell & Mundt 1996; Easton 1953; 1965).

Föreställningen om politiska beslutsprocesser som öppna processer har blivit dominerande. Den har dock blivit alltmer utmanad av föreställningen att politiska processer är temporärt öppna. Vad denna föreställning hävdar är att politiska processer under korta intervall är öppna för inflöden utifrån. Under dessa korta intervall har aktörer möjlighet att påverka vilka frågor som uppmärksammas av den politiska beslutsordningen. Dessa begränsade möjligheter till inflöden kallas för *policy windows*. Även om öppenheten kan variera är det vanligen under korta perioder som *policy windows* är öppna. Vad som däremot kan variera hos *policy windows* är dess regelbundenhet och förutsägbarhet. En del har en regelbunden öppenhet som kan förutsägas, medan andra är öppna på ett oregelbundet sätt som medför att de är svåra att förutsäga. Studier indikerar att *policy windows* i störst utsträckning är oregelbundna och oförutsägbara (Kingdom 1995).

För att använda de möjligheter som *policy windows* erbjuder förutsätts att det finns aktörer som har möjligheter att agera för att få frågor aktualiserade av politiska beslutsprocesser. De aktörer som är villiga att investera sina resurser för att få frågor aktualiserade av politiska beslutsprocesser kallas för policyentreprenörer. Om policyentreprenörer inte finns eller är passiva kommer inte möjligheterna att få frågor aktualiserade av politiska beslutsprocesser via *policy windows* att användas. Exempel på policyentreprenörer som har konstaterats i studier är starka opinionsbildare, lobbyister, organisationer och myndigheter (Kingdom 1995; Walker 1974; 1981).

De frågor som policyentreprenörer kan få aktualiserade via *policy windows* varierar. Inflöden via *policy windows* som kan påverka dagordningen för politiska beslutsprocesser under lång tid är så kallade policyindikatorer. Dessa indikatorer har en stark position under beslutsprocesser genom att aktörer under de olika faserna relaterar sitt agerande till dessa indikatorer. Aktörerna använder indikatorerna för att avläsa och problematisera förhållanden, vilket innebär att indikatorerna får betydelse för beslutsprocessernas problemformulering. Exempel på policyindikatorer återkommer därför ständigt i politiska diskussioner (Kingdom 1995). Till exempel förekommer indikatorer på arbetslöshet,

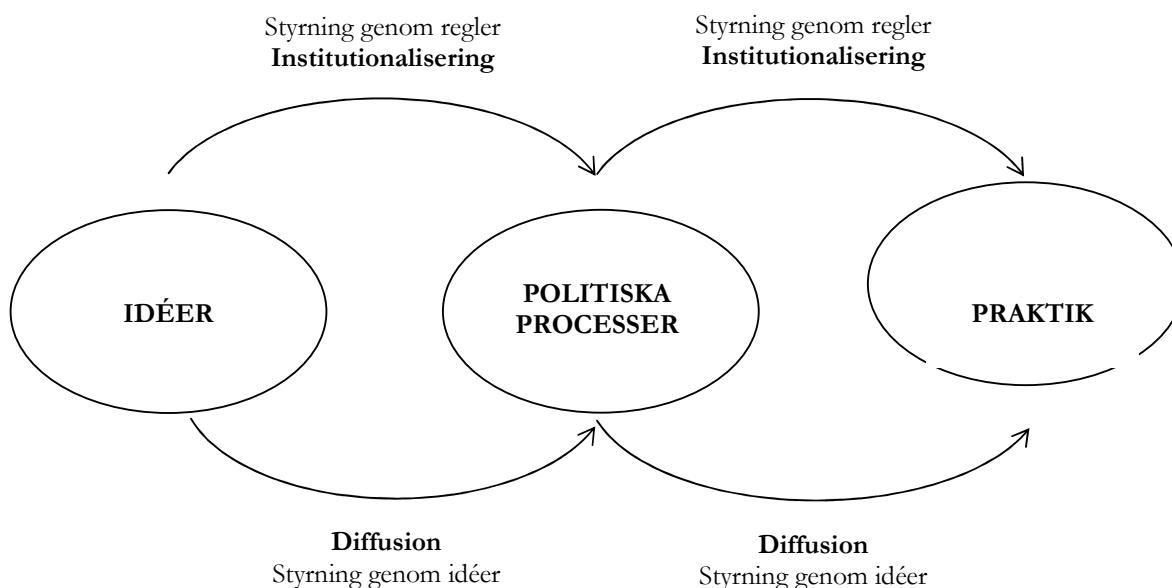
inflation, budgetunderskott, välfärd och tillväxt regelbundet i beslutsprocesser. Det är bland annat i förhållande till dessa indikatorer som problem formuleras och situationer utvärderas.

Delstudien kommer därför att undersöka om det finns policy entreprenörer som via policy windows aktualiserar frågor utifrån de indikatorer som ingår i IDA-systemet. Ges indikatorerna i IDA-systemet den status som utmärker policy indikatorer, då kan systemet få långsiktiga diffusionseffekter på beslutsprocessers dagordningar. Dessa effekter kommer då till uttryck genom att indikatorerna används för att beskriva eller utvärdera förhållanden. Detta förutsätter dock att det dels finns aktörer som satsar resurser för att etablera indikatorerna som policy indikatorer, dels att de politiska beslutsprocesserna erbjuder möjligheter till inflöden via policy windows som aktörerna använder. Förutsättningarna för IDA-systemet kommer att studeras utifrån dessa aspekter för att få en förståelse om de diffusionseffekter som systemet ger upphov till.

Politiska beslutsprocessers användning av institutionalisering och diffusion

Som framgår av diskussionen i det föregående avsnittet är studiet av politiska beslutsprocesser speciell i förhållande till andra verksamheter. Utfallet av politiska beslutsprocesser är beslut som syftar till styrning av verksamheter. För att uppnå detta syfte använder politiska beslutsprocesser såväl institutionalisering som diffusion för att påverka verksamheter, vilket illustreras i figur 3.3. Politiska beslutsprocesser har därmed betydelse utöver sina egna sammanhang. Detta ger anledning till att studera politiska beslutsprocesser, eftersom spridning av idéer till dessa kan ge upphov till konsekvenser för samhällsutvecklingen. Vad som också utmärker politiska beslutsprocesser är att deras beslut genom institutionalisering och diffusion kan riktas mot sin egen verksamhet. Politiska beslutsprocesser är alltså mer eller mindre självformerade.

Figur 2.4
Politiska processers institutionalisering och diffusion (Denk i Johansson-Hidén & Denk, 2007)



Hur diffusion och institutionalisering fungerar i politiska beslutsprocesser illustrerar också generella förhållanden mellan diffusion och institutionalisering. För det första kan diffusion och institutionalisering kombineras på olika sätt för att styra verksamheter. Diffusion kan till exempel användas för att understödja de regler som stipuleras genom institutionalisering. För andra kan institutionalisering förutsätta diffusion. Detta förhållande återkommer inte minst i studier om demokratisering, där det bland annat hävdas att införandet av demokratiska institutioner förutsätter att demokratiska idéer sprids bland medborgarna och eliter för att institutionerna ska vara effektiva och stabila (Kinnvall 1995; Silander 2005; Uhlin 1995). För det tredje kan idéer spridas (diffusion) genom institutionalisering. Även denna föreställning återkommer regelbundet i studier om demokratisering. Dessa studier hävdar att institutionalisering är ett sätt att skapa de förhållningssätt som effektiva och stabila demokratier förutsätter (Huntington 1991; March & Olsen 1989; Peters 1999; Thompson et al 1990; Wildavsky 1987). Delstudie två

uppmärksammar i viss mån förhållandet mellan de två processerna, genom att studera om det är spridning av idéer, eller genom lag och föreskrifter stipulerade uppgifter, som får genomslag i politiska beslutsprocesser.

2.7 Delstudie 2:s uppläggning

De tidigare avsnitten har presenterat de teoretiska perspektiv som kommer att vara vägledande för delstudiens empiriska analyser. Avsnitten har också fortlöpande presenterat och diskuterat hur delstudiens problematisering av diffusion och beslutsprocesser om säkerhetsarbete grundas i de teoretiska utgångspunkterna.

Delstudiens empiriska uppgift är att undersöka huruvida utvecklandet av ett indikatorsystem om olyckor (IDA-systemet) kan få genomslag i politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. Syftet med denna uppgift är att få ökad empirisk kunskap om hur arbetet med säkerhetsfrågor i politiska beslutsprocesser kan påverkas genom riktade insatser. De riktade insatser som är aktuella för delstudien görs inom IDA-projektet, där upprättandet av IDA-systemet är den mest framträdande insatsen. Den övergripande forskningsfrågan för delstudien är därför följande: *Hur påverkas förekomsten av frågor om säkerhetsarbetet i politiska beslutsprocesser på kommunal nivå när IDA-systemet införs?*

Delstudiens forskningsfråga har dels en kvantitativ aspekt, dels en kvalitativ aspekt. Den kvantitativa aspekten handlar om i vilken utsträckning som frågor om säkerhetsarbete aktualiseras av politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. Med denna aspekt kommer delstudien studera huruvida antalet frågor relaterade till säkerhetsarbete kommer att öka när IDA-systemet införs. Den kvalitativa aspekten handlar om i vilken sammansättning som frågor om säkerhetsarbete aktualiseras av politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. Denna aspekt uppmärksammar bland annat om säkerhetsarbete uppmärksammas som sammanhållna frågor eller som aspekt i andra frågor. Aspekten handlar också om vilka politiska sammanhang som säkerhetsarbete aktualiseras. Till exempel om frågor om säkerhetsarbete enbart uppmärksammas i samband med antagandet av handlingsprogram eller i samband med budgetarbetet.

Om IDA-systemet har diffusionseffekter på politiska beslutsprocesser förväntas a) antalet frågor om säkerhetsarbete att öka samtidigt som b) antalet sammanhang som frågorna aktualiseras i förhållande till också öka. Därtill förväntas också c) att de indikatorer som redovisas i IDA-systemet att refereras i större utsträckning. För att pröva denna förväntan kommer dokument som återspeglar politiska beslutsprocessers problemformulering att analyseras. Främst kommer protokoll från sammanträden med kommunfullmäktige och kommunstyrelse att analyseras.

IDA-systemet kan dock ge diffusionseffekter även om antal frågor om säkerhetsarbete inte ökar, om frågor om säkerhetsarbete i allt större utsträckning använder underlag från IDA-systemet. Med detta undersöks såväl kvantitativa diffusionseffekter (antal frågor) som kvalitativa diffusionseffekter (underlag) av IDA-systemet.

3. METOD

3.1 Metoder i studierna av den verbala kommunikationen, inom delstudie 1 och IDA-pilotkommunsatsningen

Datainsamling och databearbetning

Data insamlades i huvudsak genom intervjuer med ansvariga i kommunerna och video- och bandinspelningar av olika kommunikationsforum. Data kunde också insamlas genom texter och dokument, främst handlingsprogram, organisationsöversikter, kallelser till och protokoll från olika möten. Dessutom har band- och videoinspelningar gjorts av IDA-pilotkommunträffarna.

Databearbetningen har dels inneburit att göra deskriptiva sammanställningar av informationen utifrån forskningsfrågeställningarna dels att göra kvalitativa innehålls- och interaktionsanalyser med hjälp av samtals-/interaktionsanalysmetoderna nedan.

Interaktionsanalyserna förutsätter video- eller bandinspelad kommunikation och transkription av inspelat material. Analysmetoderna beskrivs utförligt nedan.

Utsageanalys

Både gruppdiskussioner och intervjuer, men framför allt intervjuerna, transkriberas och analyseras kvalitativt med hjälp av ”Utsageanalys” (Johansson-Hidén, 2006; Sherrard, 1998). Utsageanalys (Account analysis) är en typ av diskurs- och innehållsanalys där just utsagorna informanterna eller deltagarna gör är analysenheten. Med utgångspunkt i en detaljerad transkription delas innehållet in i meningsenheter, vilka sedan grupperas i innehållsliga teman. Sherrard, (1998) beskriver analysmetoden i fem steg, vilket utgör en bra beskrivning av tillvägagångsättet då man arbetar med den:

Steg 1: Gör ett urval av ämne och informanter. Fokuset i denna studie, perspektiv, definierar Sherrard som repertoarer (repertoires); ”A repertoire is a recognisable, relatively, self-contained point of view.” (Sherrard, 1998, s 75).

Steg 2: Lyssna till banden.

Steg 3: Transkribera banden.

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

Steg 5: Tolkning

Som ett slutligt steg (steg 5) ingår alltså att forskaren gör en tolkning som abstraherar innehållet i data ännu en nivå. Denna redovisas som en sammanhållen "bild" av resultaten.

Initiativ- och responsanalysen (IR)

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

Dynamik syftar på rörelsen i dialogen. Rörelsen åstadkoms av samspelet mellan diskussionsdeltagarnas initiativ och responser. Frånsett diskussionens innehåll utgör dessa ett nät av relationer, överenskommelser och ansvarstaganden. Intensiteten i dialogen kan variera mycket med samspelet mellan deltagarna. IR-analysen är uppbyggd på en operationalisering av ett antal kategorier av olika bidrag i dialogen. Dominansen innebär det interaktionella övertaget respektive underläget i dialogen. Koherensen kan definieras som sammanhanget i dialogen.

Metoden fångar diskussionen eller samtalet som helhet och ger kvantitativa värden i form av interaktionsindex, interaktionsdifferens och ett tiotal koefficienter både på grupp- och individnivå. Indexet anger interaktionsintensiteten, dvs hur offensivt diskussionen drivs fram av deltagarna, differensen anger graden av dominans och koefficienterna visar olika kommunikationsegenskaper i diskussionen som helhet eller i varje deltagares bidrag i

diskussionen, samtalet. Exempelen på koefficienter är ignorerings-, fragmenterings-, solicerings- (dvs att tala med hög röst och peka med hela handen), och balanskoefficienten. Den sistnämnda finns i två grader och anger i vilken grad man förmår att ge och ta i diskussionen.

Enkel kvalitativ innehållsanalys och ämnesepisodanalys (TEA)

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

Analysen fångar in:

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

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

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

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

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

IDA-verktyget utgör nu en ny kontext för diskussionerna och analysen fångar t ex referenser till IDA- material. Analysen resulterar i att episoderna benämns i antalet av olika typer av episoder t ex agendabunden, ”ut ur ingenting spunnen” (out of the blue), IDA-anknuten, analog eller rekontextualiserad (rekontextualisering innebär att ett samtalsämne diskuteras i ett nytt perspektiv) episod.

Den information episodanalysen (TEA) ger är hur diskussionen växer fram genom det totala antalet episoder, deras längd, fördelningen av olika slag av episoder i diskussionen. Hur många som deltar i episoden, vilka personer som initierar episoderna, vilka personer som deltar i olika slag av episoder. Sammanfattat kan man säga att episodanalysen fångar diskussionens semiglobala koherens, dvs hur diskussionen hänger ihop innehållsmässigt. (Korolija, 1998; Johansson-Hidén, 1998).

De tre beskrivna metoderna kompletterar och överlappar i viss mån varandra, vilket innebär möjligheter till en triangulering, vilket i sin tur gör resultaten mera tillförlitliga.

3.2 Metoder i delstudie 2, i studierna av den politiska kommunikationen

Metoden som användes var dokumentanalys med hjälp av sökord. De sökord som användes var: skydd, olycka, trafikolycka, brand, drunkning, farliga ämnen, trygghet, risk, säkerhetsarbete, räddningstjänst, säkerhet, kris, katastrof, terror, extraordinära händelser, och självmord/suicid. Sökorden valdes delvis utifrån *common sense*-uppfattningar om i vilka termer de frågor som var intressanta skulle kunna dyka upp i politiska sammanhang, dels i samråd med Räddningsverket utifrån den terminologi de själva använde när de

benämnde de indikatorer som ingick i deras arbete med IDA-verktyget. De sökord som var substantiv söktes i både singular och plural.

Inledningsvis skapade forskarna sig en översiktlig uppfattning om vilka frågor som kommit upp på dagordningen i kommunerna. Initialt gick man även igenom budgetar (ett fåtal), kallelser, dagordningar och protokoll till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Efter att ha gjort en första sökning i kallelser, protokoll och i vissa fall budgetar i de utvalda kommunerna, genomfördes en noggrannare läsning av protokollen från kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sammanträden. Det visades sig dock vara svårt att få någorlunda jämförbarhet i data från materialet. Beslutet blev att fokusera enbart på protokollen från kommunstyrelser och kommunfullmäktige.

Dataundersökningsperioder var 2006.01.01 – 2007.06.30 och 2008.01.01 – 2009.03.31. Den redovisning som görs innehåller tabeller med deskriptiv statistik för studien som helhet. Därefter redovisas kommunerna var för sig. Det detaljerade innehållsliga resultatet redovisas deskriptivt möte för möte.

4. RESULTAT IDA-PROJEKTSTÖDET TILL PILOTKOMMUNERNA

4.1 Resultatsammanfattning - Slutsatser av analyserna

Bland delstudie 1:s frågeställningar fanns följande formulering: *Hur ser IDA-projektstödet till pilotkommunerna ut? Stödet till IDA-pilotkommunerna kartläggs och beskrivs.* Detta kapitel redovisar kartläggningen och resultatet av analyserna. Kapitlet inleds med en resultatsammanfattning nedan.

Syftet med IDA-pilotkommunsatsningen var flerfaldigt (enligt projektplansutkast F. Jonsson 2007.02.09, SRV):

1. Pilotkommunerna skulle ”säkerställa dataleverans till en minimomodell av Sverige”.
2. Pilotkommunerna skulle vara med att utveckla IDA-systemet och indikatorerna.
3. De skulle vara tidiga ”piloter” för test av IDA-systemet.

Senare i IDA-satsningen presenterades ett syfte som handlade om ett användardrivet förhållningssätt hos utvecklarna dvs att: 4. Användarperspektivet skulle vara dominerande i hela utvecklingsprocessen av IDA och att pilotkommunerna och deras upplevelser, åsikter och önskemål skulle vara styrande i utvecklarnas arbete med IDA. 5. Ännu ett syfte var att belysa att ett visst arbete skulle krävas på hemmaplan i pilotkommunerna när det gällde t ex förankring hos politiker och andra och att ordna inrapporteringen av data på ett säkert och systematiskt sätt.

Stödet till pilotkommunerna var omfattande och det tre första syftena från projektplanen är helt uppnådda men de två senare som heller inte var primära syften, är inte uppfyllda helt ut.

Det innehållsliga fokuset i IDA-dagarna har varit på IDA-informationsverktygets utveckling. Utvecklarna var fokuserade på sitt eget arbete och synpunkter inhämtades aktivt. Upprepade presentationer av arbetet med IDA som avslutades med att utvecklarna frågade efter synpunkter gjorde att pilotkommunernas representanter dels blev mer och mer medvetna om systemets uppbyggnad, dels formulerade många önskemål och ställde

större och större krav. Utvecklarna ställde sig mycket öppna och problematiserande inför sin roll och sitt ansvar.

Deltagarna gjorde tidigt genom arbetet med ”minimodellen” av Sverige erfarenheten att det ”enda” IDA gör är beräkningar på kommunernas inrapporterade data och att deras (kommunernas) data måste vara jämförbara, rapporteras in systematiskt med höga kvalitetskrav. Men någon summerande diskussion om hur man åstadkommer detta kom inte till stånd.

De kunskapsformer som dominerade var fakta och förståelsebaserad kunskap och mindre av träning för att utveckla deltagarnas färdigheter. Förtroendet med IDA varierade hos deltagarna men klart var ändå att varje deltagare var förtrogen med hur man skulle kunna använda IDA om man hade mer färdigheter och förståelse. *Klart är också att IDA kräver viss statistisk kompetens!*

Gruppen pilotkommunrepresentanter (11 totalt) som helhet var för tyst för att meningsskapandet skall kunna följas i detalj. Det fanns generellt en positiv inställning till IDA, det fanns i andra termer *en positiv majoritet och 4 (av totalt 5) var ”early adopters”* vilka var mycket ”med på noterna”. Förståelsen var alltså inte spridd i lika grad ut i hela gruppen.

Förankring hos kommunens politiker diskuterades och IDA-utvecklarna bjöd in kommunernas politiker till en IDA-dag och erbjöd sig dessutom att komma ut och hjälpa till. Två möten mellan IDA-utvecklarna och kommunpolitiker ute i kommunerna genomfördes. Men hur förankring hos politikerna skedde i kommunerna i övrigt och i vilken grad den genomfördes kom aldrig upp till diskussion.

Konsekvensen av samspelet under IDA-dagarna blir att resonemangen och blickarna riktades mycket mot utvecklingen av IDA och i mindre grad vad IDA kräver av användarna i kommunerna. *När det gäller det fortsatta arbetet borde en uppföljning ske av hur IDA kan hanteras på kommunnivå. Vidare stöd bör ges där.*

När det gäller Öppna Jämförelser kunde en motsättning anses mellan Öppna jämförelser-ambitionen där man från SKL:s sida vill komma igång med jämförelserna medan kommunernas ambition att först vilja vara trygga med sina data. *Man är även generellt skeptiska till jämförelser!*

4.2 ”Stödet” till IDA-pilotkommuner – Påverkan på pilotkommunerna. En detaljerad beskrivning och analys

IDA-projektet var ett av två strategiskt utvalda projekt under åren 2007-2008 inom dåvarande Statens Räddningsverk. Till projektet knöts en styrgrupp med representanter från högsta ledningen och ledningspersoner från berörda avdelningar inom verket. IDA-projektgruppen som mest bestod av ca 15 personer, hade en projektledare (pedagog), datatekniker, statistiker och ett antal professionella från olika avdelningar inom Räddningsverket som ansvariga för olika delar av arbetet. Centrala aktörer i projektgruppen var även två brandingenjörer från två av landets räddningstjänster. Utvecklingen av IDA-verkyget innebar ett stort utvecklingsarbete även inom myndigheten dvs mellan avdelningar som arbetade med tillsyn av kommunal verksamhet, avdelningen för olycksförebyggande verksamhet och framför allt NCO - dåvarande ”Nationellt center för lärande av olyckor”.

Dåvarande Räddningsverket inbjöd 11 kommuner till att utgöra pilotkommuner under IDA:s utveckling. Pilotkommunerna hade tidigare deltagit i SUUS-projektet. Fem av pilotkommunerna togs sedan slumpmässigt ut med utgångspunkt i kriterierna att man önskade få med en stor, en mellanstor och en liten kommun plus både enskild kommun och kommun i förbundsordning.

Urvalskriterierna för både pilot- och jämförelsekommuner var att kommunerna skulle vara:

1. av olika storlek
2. med geografisk spridning
3. ingående i kommunalförbund och inte ingående
4. (någon/några) med erfarenhet av projektet ”Trygg och säker”.

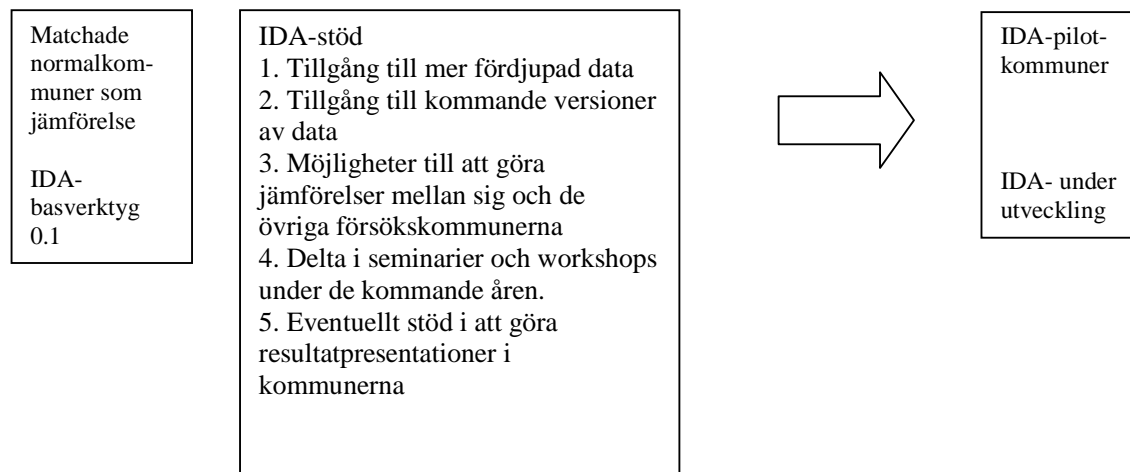
Matchningen av de utvalda IDA kommunerna baserades på likhet i

- a) yta
- b) täthet
- c) folkmängd
- d) riskscenario
- e) olyckssituationer
- f) typer av verksamhet i kommunen.

Ytterligare en strävan var även att kommunerna om möjligt skulle vara väl dokumenterade genom SUUS eller andra projekt.

Pilotgruppsrepresentanterna för de fem kommuner som ingår i forskningen har befattningar som säkerhets- eller trygghetssamordnare, ställföreträdande räddningstjänstchef och avdelningschef för den skadeförebyggande verksamheten i sina kommuner. Från vissa kommuner kom flera deltagare. I föreliggande forskningsprojekt ingick att följa effekterna av stödet/påverkan i dessa fem pilotkommunerna.

Figur 4.1 IDA-stödet



Stödsatsningen/påverkan innebar totalt 5 utbildningsdagar; IDA-dag I den 25 september 2007, IDA-dagar II den 21-22 november 2007, IDA-dagar III 10-11 mars 2008 plus IDA-Användardag 6 oktober 2008.

För andra användare fanns från maj 2007 IDA version 0.1. Då innehöll datadelen insatsstatistiken, dödsbrandsstatistiken (här krävdes log-in) och några indikatorer som *kommunjämförelser*. Indikator- och analysdelarna var då helt tomma. 30 oktober 2007 släpptes sedan IDA 0.2 som innehöll 12 indikatorer med fokus på skyddet i samhället med ny bättre layout. Resultaten från enkäten ”skydd i hemmet” fanns delvis med. Nu fanns även möjligheten till att få mailsupport.

IDA-verktyget 1.0 lanserades offentligt för alla kommuner under ”Brand”-konferensen i maj 2008. Då fanns hela datadelen klar och inom indikatordelen ett system av 12 indikatorer färdigt. Utvecklarna lanserade ”kommunblad” där indikatorerna visades per kommun. I analysdelen fanns kostnadsnyttakvoter som presenteras på informationsblad. Successivt utvecklades även en webbaserad utbildning.

Stödet till IDA-pilotkommuner följdes som sagt av forskarna. Band- och videoinspelningar av stora delar av IDA-dagarna gjordes, analyser genomfördes och redovisas nedan. Inledningsvis redovisas det planerade innehållet i varje dag, därefter resultatet av analys av 1) kommunikation och 2) lärande och till sist 3) innehållet i perspektiven på IDA och det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet.

IDA-dag I den 25 september 2007

Aktivitet och aktörer: IDA-pilotkommuners representanter samlades under en dag i Stockholm. Aktörer/föreläsare under dagen var IDA-projektgruppen inom dåvarande Statens Räddningsverk. Dagens program leddes av de två brandingenjörerna, räddningsverkets statistiker och analytiker från NCO och i mindre grad av projektledaren. Det handlade inledningsvis om hur IDA utvecklats sedan pilotkommunerna och IDA-projektet haft sitt första i april 2007 där forskarna inte deltog.

Bakgrunden var att: Pilotkommunerna fick genom SUUS- projektet se listan med förslag på indikatorer redan hösten 2006. Under våren 2007 diskuterades förslagen vidare utifrån ”miniSverige-modellen”. Några indikatorer kom till eller förändrades då genom de inledande diskussionerna. Pilotkommunerna hade tillgång till ”miniSverige” (där deras

data visades som olika jämförelser med de andra pilotkommunerna) via log-in i maj 2007. Indikatorerna i ”miniSverige” stämde inte helt överens med de som sedan kom i den skarpa versionen t ex i oktober 2007. Några försvann pga svårigheter att fånga data för alla Sveriges kommuner, andra förändrades av andra anledningar.

IDA-dag I:s program löd:

Inledning

Vad har hänt sen sist?

Input till pågående utveckling av ”A-delen” i IDA

Rundvandring i miljön

Lunch

Genomgång av indikatorerna med utgångspunkt i ”miniSverige”.

Fokus på följande aspekter:

Vad säger indikatorn egentligen?

Går den att förstå?

Vad säger den totala bilden?

Sammanfattning och reflektion

Ambitionen med IDA som helhet, som beskrevs i inledningen, var att göra det enkelt att hitta, välja och presentera statistik och underlag för området skydd mot olyckor. IDA-informationssystemet beskrevs vara uppbyggt av de tre delarna: Indikatorer, data och analys. Indikatorerna i IDA skall innehålla beräknade värden på utvald statistik. Om än enkla statistiska mått så är de tänkta att ge en fingervisning om läget vad gäller skyddet mot olyckor i kommunen. Genom indikatorerna kan man göra jämförelser med läget i andra kommuner och hela riket. De skapar på så sätt underlag för uppföljning och styrning av verksamheten i kommunen. Datadelen kommer att innehålla Räddningsverkets egen statistik i rådataform plus länkar till andra myndigheters databaser. Räddningsverkets egen statistik består bl a av insatsstatistiken, dödsbrandsstatistiken och data från olika enkäter. Analysdelen i IDA skall vara en sorts idébank, här skall kommunerna själva mata in projektbeskrivningar om problem, åtgärder och metoder de själva har kunskap om. Här skall också finnas forskningsrapporter och olika studier som är gjorda.

Efter inledningen redovisades nuläget inom IDA:s datadel. Vid tidpunkten fanns ca 80 % av data inom delen ”Data och statistik” i IDA inne. Räddningsverkets egna datadelar plus andra myndigheters data via inlagda länkar fanns färdiga. Räddningsverkets data var indelad utifrån olika system vilket den utvecklaren påpekade var mycket viktigt för användarna att känna till för att kunna söka informationen rätt. Dessa system presenterades för deltagarna och exemplifierades.

Sedan presenterade man det pågående utvecklingsarbetet med IDA:s analysdel. I IDA-verktygets analysdel skall det finnas en rad exempel på olika program, projekt, åtgärder, metoder och arbetssätt riktade mot olika problem inom området ”skydd mot olyckor”. De exemplen skall kommunerna själva lägga in och tanken var att detta i framtiden skall kunna utgöra en mötesplats för utbyte av goda idéer. Man diskuterade inmatningsformuläret, ett formulär via vilket varje kommun rapporterar in data till IDA:s analysdel. Formuläret skulle användas för både inmatning av data men även för exempelbeskrivningar.

En workshop i ”IDA-miljön” genomfördes också, så att deltagarna kunde orientera sig i datorn. Därefter arbetade man aktivt med indikatorerna, en och en i relation till de olika pilotkommunerna och laborerade vidare med ”mini-Sverige”.

Kommunikationen, lärandet och perspektiven på IDA

Kommunikationen analyseras och beskrivs i begrepp som monologisk alt dialogisk organisering av kommunikationen, illustrerad med IR-differens och IR-index. Episodinitiering belyses och dialog alt beslutsprocess identifieras.

Inledningen innehöll mestadels monologisk kommunikation. (Monolog definieras som minst 500 ord uttalade av en och samma person utan att någon annan avbryter.) Föredragningen kompletterades med Powerpoint-bilder. Presentationen av Datadelen genomfördes på liknande sätt, så även presentation av Analysdelen med undantag av att deltagarna då fått utsänt det inmatningsformulär som man presenterade i förväg. En workshop under eftermiddagen innebar sedan dialogisk kommunikation.

Ledarna/IDA-utvecklarna hade genomgående ett frågeställande förhållningssätt som syftade till att styra in deltagarnas tankar på utvecklarnas frågeställningar. Ytterligare ett kännetecken i kommunikationen hos alla ledare/utvecklare under dagen var att de var påtagligt öppna och ärliga i förhållande till IDA-systemets nuvarande brister och problem som man brottades med. Initiativ- och responsdifferensen (IR-diff) mellan utvecklare och deltagare under förmiddagen var stor.

Deltagarnas aktivitet, dvs initiativ- och responsfrekvens (IR-index) under förmiddagen var ojämn. Några personer framstod tydligt som "early adopters" och tog flera initiativ och gav flera responser än de andra deltagarna, dvs hade ett högre IR-index.

De ämnesinnehållsepisoder som initierades av utvecklarna under förmiddagen utgick ifrån agendan och gemensamma grundantaganden om den kommunala skydds- och säkerhetsverksamheten. Deltagarnas få episodinitieringar var reinitieringar och rekontextualiseringar vilket visar att de frågor som väcktes av deltagarna spretade åt många olika håll, men ställdes utifrån ett tydligt kommun- och IDA-brukarperspektiv.

Kommunikationen förändrades påtagligt under miniworkshopen om indikatordelen på eftermiddagen. Indikatorerna presenteras som det område där man kommer närmast diskussionen om uppfyllelse av målen inom LSO:n, genom IDA. Man jobbade sig nu igenom indikator för indikator först monologiskt men gemensamt åstadkom man sedan en verklig dialog. IR-differensen förändrades till medelstor. Frågorna som formulerades av utvecklarna var; "Vad säger indikatorn egentligen?" "Går den att förstå?" "Vad säger den totala bilden?" Deltagarna fick även i uppgift att för den egna kommunen ta fram två förbättringsområden, se efter i IDA vilken av de närvarande kommunerna som var "bäst i klassen" och ta kontakt med denne kommuns företrädare för att diskutera förbättringsområdet. IR-indexet hos ledaren av workshopen var högt men även IR-indexen för deltagarna ökade men var fortfarande varierande deltagarna emellan.

Hela dagen innehöll dialogprocess, inga beslut fattades.

Lärandet

Begrepp som används vid analysen är kunskapsformer, produktivt, reproduktivt och innovativt lärande. Förmiddagens kunskapsformer var i huvudsak fakta och förståelsekunskap. Färdigheter som skulle krävas för att vara hemtam i IDA-miljön var illustrerade men inte tränade. Färdigheten som krävdes vid inrapporteringen av analysdelen var även den illustrerad. Lärandet hade under hela dagen prägel av anpassnings- och reproduktivt lärande hos pilotkommunsföreträdarna. Eftermiddagen innebar ett kreativt lärande hos utvecklaren som ledde workshopen. Många frågor stod olösta och lösningar diskuterades och utvecklaren sammanfattade diskussionerna med repliken: ”Indikatorer är svårt!

Innehållet och deltagarnas perspektiv på IDA

Begreppen i analysen är meningsskapande, uppmärksamhetsfokus, idéer och etikettering, gemensam och spridd förståelse. Innehållet handlar om de frågor och idéer som IDA-pilotkommuners representanter uppmärksammade. Under föredragningen om datadelen vill man t ex ha fler exempel, man ville kunna jämföra bara sin egen kommun med hela riket, man ville kunna avläsa data på räddningstjänstförbunds nivå, man vill ha sitt eget specifika problemområde belyst i data t ex skolbränder. Man höjde ett varnande finger för jämförelser generellt och gav utvecklarna förslag till vidare utveckling.

Under workshopen på eftermiddagen handlade de uppmärksamade frågorna om aktuella riskanalyserns vara och värde, mellankommunalt samarbete, kostnader, otillförlitlighet i information och de speciella villkor som råder i kommunikationen med politikerna.

Mot slutet av dagen gick ledningen över till temat om ”intryck i vår kommun”. Utvecklarna frågade pilotkommunsföreträdarna om man tillsammans kunde gå vidare i IDA-utvecklingsarbetet. Det vill säga både utvecklarna i utvecklingen av IDA och pilotkommunsrepresentanterna i arbete med fokus på ökad datasäkerhet, tillrättläggelse av olika inrapporteringsförhållanden och att åstadkomma förankring hos politiker på

hemmaplan. Svaren bestod av en del tydliga ”ja” men också viss tveksamhet om om detta var möjligt.

Pilotkommunernas representanter såg ett stort behov av att få förankring för IDA-informationssystemet och användandet av det i hemmakommunen. Man ville ha hjälp av utvecklarna som genast besvarade behovet och beslöt att bjuda in politikerna i pilotkommunerna till nästkommande träff. En inbjudan till dialogmöte om nationella indikatorer den 22 november i Stockholm, gick den 27 september 2007 ut till kommunstyrelsens ordförande i de 11 pilotkommunerna/räddningstjänstförbunden.

IDA-dagarna II 21-22 november 2007

IDA-dagar II:s program löd:

21 november

Inledning

Vad har hänt sedan sist?

Redovisning av trygghetsenkäten

Hur säkerställer vi kvaliteten i data som IDA bygger på?

Lunch

Så kan vi använda IDA! Grupparbeten

”IDA-året” i kommunen – när behöver IDA uppdateras

22 november

Projektledaren informerar

Öppna jämförelser och ranking

Tjänsteman från SKL delger erfarenheter från öppna jämförelser och ranking

Lunch

Lokala förhållanden – så kan de presenteras

Summering – avslutning - nästa - konferens

Aktivitet och aktörer: Första dagen inleddes även denna gång med en reflektion över vad som hänt sedan sist. Då rör sig reflektionen helt om utvecklarnas reflektion och

redovisning över vad som utvecklats inom IDA-informationssystemet. Även denna gång började utvecklarna med arbete fokuserat på datadelen i IDA. Trygghetsundersökningen ”Säkerhet och trygghet” och frågor som ställs till kommunerna från tillsynsavdelningen som ligger till grund för vissa data inom IDA presenterades av tjänstemän från NCO och tillsynsavdelningen inom SRV. Presentationen följdes upp av ett förberett grupparbete bestående av tre typer av gruppuppgifter. Gruppuppgifterna hade (Uppgift 1) uppföljning och utvärdering, (Uppgift 2) planering och att skapa en samlad bild av skyddet och säkerheten inom ett visst område, som fokus. Uppgift 3 fokuserade hur man skulle kunna tänka sig att presentera den samlade bilden för berörda i kommen. Hur skulle en sådan information ”layouts”.

Avslutningsvis fördes en diskussion om hur IDA-året i en kommun ser ut och när IDA skulle behöva uppdateras.

Den efterföljande dagen inleddes med ett anförande av projektledaren som presenterade sig, organisationen omkring IDA och helheten. Till den här dagen hade politiker inbjudits men ingen kommuns politiker hade anmält sitt intresse. IDA-projektgruppens aktiva erbjöd sig nu i stället att göra besök i pilotkommunerna och på så sätt träffa politikerna. Detta genomfördes i realiteten senare i två kommuner.

Projektledarens genomgång var omfattande och två förhållningssätt hos utvecklarna framhölls tydligt: Att användarperspektivet skulle vara dominerande i hela utvecklingsprocessen av IDA och att pilotkommunerna och deras upplevelser, åsikter och önskemål skulle vara det styrande i utvecklarnas arbete. Dessutom framhölls det att ett visst arbete skulle krävas på hemmaplan av pilotkommunerna när det gällde att ordna inrapporteringen av data på ett säkert och systematiskt sätt.

Därefter informerade en tjänsteman från Sveriges Kommuner och landsting (SKL) om SKL-satsningen ”Öppna jämförelser Trygghet” som var under beredning och skulle genomföras under hösten 2008. De öppna jämförelserna byggde till stor del på information från datadelen i IDA.

Under eftermiddagen diskuterades indikatordelen under ledning av en forskare i nationalekonomi och under rubriken ”Lokala förhållanden – så kan de presenteras”.

Dagen avslutades med en öppen fråga från utvecklarna; Är detta en väg att gå? Frågan ställdes öppet och besvarades med ett antal vaga, ”ja”.

Kommunikationen

Under dag 1 var den inledande reflektionen monologisk och de övriga presentationerna likaså. I slutet av varje monologiskt avsnitt ställdes några frågor ut mot gruppen och korta perioder av dialogisk kommunikation uppstod. IR-differensen var då stor. Under resten av dagen arrangerades grupparbeten med tre olika uppgifter vilket innebar aktiva dialogiska gruppdiskussioner. I själva grupparbetet och i redovisningen var många av deltagarna mycket aktiva. IR-index hos flera deltagare ökade och IR-differensen blev måttlig.

Ämnesepisoderna initierades i huvudsak av ledarna/utvecklarna utifrån agendan men även deltagarna initierade flera nya episoder analogt till tidigare episoder vilket visar att diskussionernas ämnen låg nära deltagarnas intresse.

Dag 2:s förmiddag innehöll i stort monologiskt genomförda presentationer. Gruppen av deltagare var påtagligt tyst. Information om ”Öppna jämförelser Trygghet” och erfarenheterna från öppna jämförelser inom andra kommunala verksamheter, mottogs med tystnad, undantaget en av forskarnas reaktioner. Episoderna initierades av ledarna utifrån agendan, IR-differensen var stor.

En av forskarna väckte frågan om att t ex ”Öppna jämförelser” styr, dvs att de förhållanden som mäts, tas upp, jämförs även blir de områden som kommer att utsättas för förbättringsåtgärder.

Eftermiddagen avslutades dock med en annan typ av kommunikation. Nu diskuterades indikatordelen under rubriken ”Lokala förhållanden – så kan de presenteras”. Varje indikatorområde presenterades först och problematiserades sedan. Kommunikationen blev trevande och lågmäld. Aktiviteten i deltagargruppen var påtagligt spridd. Flera

deltagare verkade även ha svårt att följa med i de ledda resonemangen och diskuterade annat.

Dagen innehöll idel dialogprocess.

Lärandet

Grupparbetet krävde en del färdigheter i IDA-systemet för att kunna lösas. Deltagarnas förtroghetskunskap efterfrågades i flera av ledarnas frågor ut mot gruppen. Projektledarens presentation av hur man såg på pilotkommunernas roll förstärkte efterfrågan på förtroghetskunskap. Lärandet var produktivt och innovativt hos både utvecklare och deltagare. Dessa dagars innehåll påverkade IDA-pilotkommuners representanter till ett djupare lärande om vad IDA kan innebära på kommunnivå.

Innehållet och deltagarnas perspektiv på IDA

Nu lyftes diskussionerna om IDA:s årscykel. Här kom deltagarens behov och perspektiv av IDA till uttryck. 1. Data behövs vid verksamhetsredovisning och i så fall en gång om året t ex i slutet av februari. 2. Data behövs även vid handlingsprogramarbetet och i så fall behövs bra siffror på våren år två efter nya politiska tillsättningar. 3. Vid allmän planering framåt kan data behövas i augusti varje år. 4. Nya uppgifter inför budget skulle behövas i månadsskiftet januari – februari.

Till IDA skulle insatsrapportering kunna göras kontinuerligt varje kvartal. Trygghetsenkäten skulle kunna genomföras inför arbetet med det nya handlingsprogrammet.

I samband med frågor om kommunernas egen inrapportering uppkom stora diskussioner om datafångst och kvalitet i data från deltagarnas sida. Här förekom rena aha-upplevelser och innovativt lärande då man insåg att man inom IDA-pilotkommunerna själva var ansvariga för datakvaliteten och att det enda som IDA egentligen bidrog med var att göra jämförelser kommuner och förhållanden emellan.

Åter igen kom frågan om jämförelserna värde och genomförande upp. Här fanns en stor skeptiskhet hos IDA-pilotkommunernas representanter: ”Att jämföra kommuner är det bra?” ”Att jämföra med riket, tänk om riket ligger mycket lågt som helhet?”

Samma logik, dvs om jämförbarhetens risker följdes upp inom sista delen av dag 2 som handlade om att korrigera data för lokala förhållanden och hur lokala förhållanden kan beskrivas. Tillsammans kom man i storgruppen fram till att ett 30 tal faktorer skulle kunna spela in då man skall beskriva lokala förhållanden. Förhållanden som nämndes var t ex inkomstförhållanden, utbildningsnivå, etnicitet, medelinkomst, droganvändning, social status, trafik- och vägsträckning, antal 15-åringar, ägande- och boendeformer, glesbygd eller tätort, eldstäder, klimat osv.

Förhållandet att det finns early adopters i gruppen kvarstod dvs att vissa deltog mer aktivt i problematiseringar, problemlösning och även i kravställandet. Denna gång framstod förståelsen i gruppen som helhet mera spridd än gemensam. Ännu syns ingen tidig majoritet.

IDA-dagarna III 10-11 mars 2008

IDA-dagar III:s program löd:

10 mars

Inledning och logiken i IDA

Indikatordelen

Ny programteori

Nya indikatorer

Ny layout på webben

Att använda indikatorer i handlingsprogramarbetet

Lunch

Forts indikatordelen

Datadelen

Dialog om framtida struktur

Vilka frågeställningar hos användaren bör datadelen lösa?

Kvalitet i data

11 mars

Forts datadelen

Analysdelen i IDA

Vilka frågeställningar hos användaren bör analysdelen lösa?

Struktur på sidan

Lunch

Öppna jämförelser

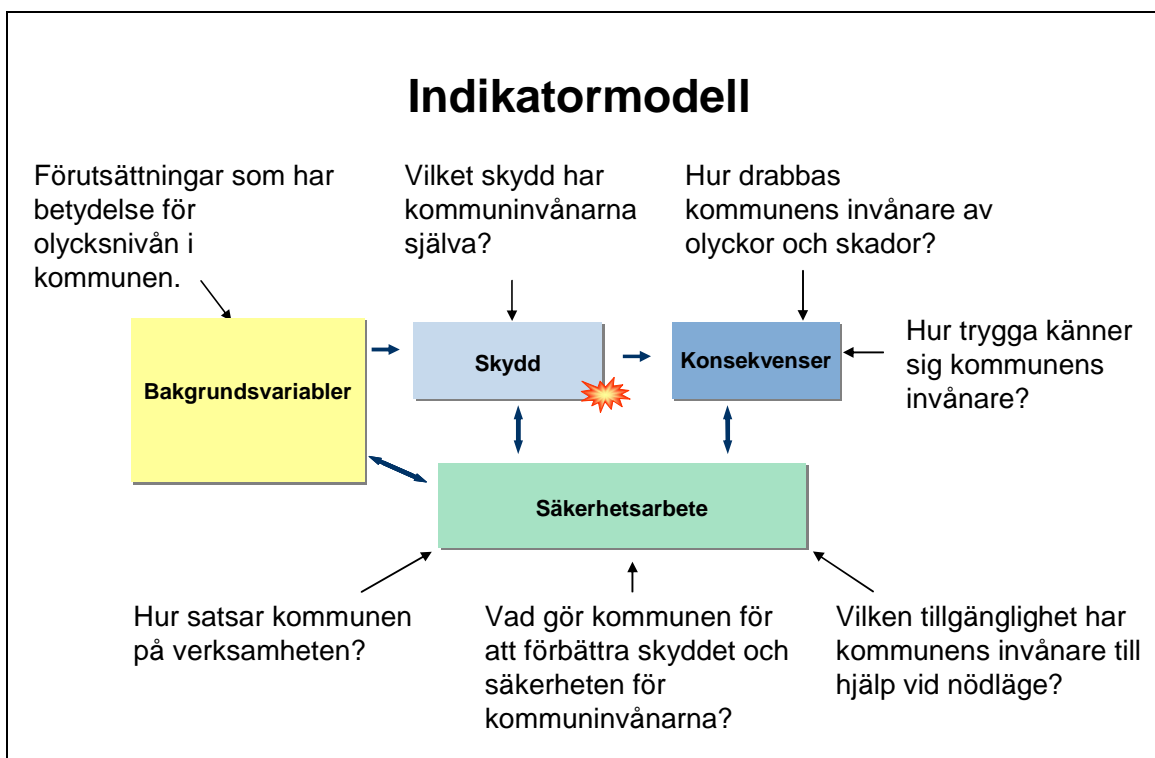
Avslutning

Aktivitet och aktörer: Första dagen inleddes av utvecklarna och även denna gång med en reflektion över vad som hänt sedan sist. Här var dock inte IDA:s utveckling i fokus utan de besök som IDA-utvecklarna gjort i två av pilotkommunerna. Man hade träffat politiker och tjänstemän tillsammans med IDA-pilotkommunrepresentanten/-erna och diskuterat vad och hur man kan använda indikatorerna och datadelen. Kommunrepresentanterna tyckte att besöken varit bra. IDA-utvecklarna erbjöd sig åter igen att komma ut i pilotkommunerna för att hjälpa till med förankringsprocessen av indikatorerna gentemot politikerna.

Dagarnas program presenterades. Första passet handlade om logiken i IDA och leddes av en brandingenjör, en statistiker från NCO och projektledaren i samarbete. Logiken beskrevs som att IDA är ett webbaserat verktyg som ger stöd i det systematiska säkerhetsarbetet. – ”Du måste veta var du är, för att veta vart du ska!” - var en nyformulerad slogan.

Avsnittet följdes av en genomgång av indikatordelen. Programteorin bakom indikator tänkandet presenterades i en ny och förenklad form med power-pointbilder.

Figur 4.2 De nu fastställda indikatorerna inför ”Brand”-konferensen, maj 2008.



Nya indikatorer genomgicks, de var nu tolv till antalet och skulle presenteras i sin färdiga form vid ”Brand”-konferensen i maj- 2008, se ovan:

Konsekvenser

- Upplevd otrygghet – andel individer som ibland eller ofta känner sig oroliga för att drabbas av en olycka.
- Olyckor – antal olyckor som föranlett kommunal räddningsinsats per 100 000 inv.
- Omkomna – antal omkomna i olyckor per 100 000 inv.
- Förlorade levnadsår – antal förlorade levnadsår (PYLL).
- Svårt skadade – antal svårt skadade per 100 000 inv.

Skyddsåtgärder

- Brandvarnare – andel hushåll med fungerande brandvarnare.

- Släckutrustning – andel hushåll med någon form av släckutrustning.
- Fallåtgärder i hemmet – andel hushåll som har vidtagit åtgärder för att hindra fall i hemmet.
- Bilbälte – andel individer som alltid använder bilbälte.
- Cykelhjälm – andel individer som alltid använder cykelhjälm.
- Flytvästanvändning – andel individer som alltid använder flytväst.

Fara

- Eldstäder - antal fastbränsleeldade villapannor samt lokaleldstäder per 100 000 invånare.

En indikator är utvald statistik för området skydd mot olyckor. Den visar på nuläget och trender samt möjliggör jämförelser. Indikatorerna säger inte något om kvalitet och effekt, det visar endast tillståndet. Syftet med indikatorerna beskrevs som att (1) indikatorerna ska stödja styrning och utveckling av säkerhetsarbetet, (2) man (kommunerna) ska lära av varandra. (3) Indikatorerna ska bidra till att följa upp lagen om skydd mot olyckor och (4) öka medborgarnas inflytande.

Utvecklarna visade också upp den nya lay-outen på webben. Här är det meningen att kommunerna snabbt ska kunna få information, men man ska också kunna gå djupare in i de olika delarna. Ett ”Kommunblad” var under utveckling. Kommunbladet innebar att man får ett urval indikatorer, samma för alla kommuner, presenterade just för den egna kommunen. Det var viss bakgrundsfakta och indikatorerna olyckor, svårt skadade, upplevd otrygghet, medborgarnas eget skydd och hur snabbt får medborgarna hjälp.

Beskrivningen av datadelen i IDA var nu mer detaljerad. Datadelen innehåller Räddningsverkets statistik; insatsstatistik, dödsbrandsstatistik, enkätdata; ”Skydd i bostaden”, ”Trygghet i vardagen” samt tillsynsstatistik. Exempel på externa statistiksidor var; Olycks- och skadefakta – folkhälsan i siffror, skadestatistik från SoS/EpC, sjukvårdsdata i fokus från SKL, arbetsolyckor från Arbetsmiljöverket. Basfakta var: Kommundatabasen (RKA), WEBOR (SKL) och statistikdatabaser (SCB).

En statistiker från Räddningsverket ritade och förklarade hur kommunernas räddningstjänsts statistik kommer till SRV och sedan till insatsdatabasen och slutligen till IDA. Under resans gång har återkoppling och kvalitetssäkring av kommunens data gjorts. Ett exempel var att: Föregående års insatsrapporter som behöver uppdateras kan skickas in till SRV under januari-februari. Under mars månad kvalitetssäkras arbetet. Statistiken är klar i april.

Programmet under Dag 1 fick ändras och detta medförde att ett avsnitt om Öppna Jämförelser flyttades fram till strax efter lunch första dagen.

Öppna Jämförelser inom området Säkerhet och trygghet (skydd mot olyckor, krishantering, internt skydd och brottsförebyggande) drevs av SKL i samverkan med SRV. Underlag hämtades in även från Socialstyrelsen/EpC, Brottsförebyggande rådet och Vägverket. Syftet var att redovisa resultat och kvalitet av kommunernas trygghets- och säkerhetsarbete. Rapporten beräknas vara klar i juni. Eventuell lansering av denna öppna jämförelse skulle kunna ske under Almedalsveckan. (I realiteten kom Öppna jämförelser inom detta område först i oktober, 2008).

Mot dagens slut riktades uppmärksamheten mot IDA-bruk i pilotkommunerna. Alla kommunrepresentanterna tillfrågades om de hade använt IDA.

En kommuns/ett räddningstjänstförbunds representant hade speciellt ombetts att redovisa hur man använt sig av IDA. En säkerhetssamordnare (kommunrepresentant) redovisade att man hade använt IDA på ett genomarbetat sätt just som underlag för

handlingsprogram. Från statistikdatabasen (per 1000 inv) hade man "tittat" på skadehändelser i trafiken, anlagd brand i skola, antal händelser brand i byggnad, antal händelser "utsläpp av farligt ämne". Man hade också "tittat" på brandorsaker och startföremål. Åtgärder utifrån vad man sett var att man borde gå ut med mer information gentemot allmänheten, plus vidta andra åtgärder när det gäller glömda spisar, tvättmaskiner, elinstallationer, lysrörsarmaturer och TV-apparater. Riktade målgrupper var villaägare när det gällde eldstad/uppvärmning med fast bränsle, sotningsbolagen som infospridare, villaägare och boende i flerbostadshus när det gäller brandsläckare, annan släckutrustning, brandvarnare. Ett projekt man skulle arbeta speciellt med var anlagd brand i skolor (förebyggande verksamhet). Man hade även valt ut områden att arbeta specifikt med åren framåt. IDA skulle kunna användas vid årsredovisning, uppföljning av mål i handlingsplaner och handlingsprogram.

Dag 2 innehöll en presentation om datakvalitet. "Att föra statistik är inget nytt - Svensk befolkningsstatistik har funnit sedan 1749." Områden och begrepp som följande genomgicks: statistikdokumentation i IDA, metadata, kvalitet, total kvalitet, ständiga förbättringar, officiell statistik och användarråd. Man talade om kvalitet i termer av att tillförlitlighet, aktualitet, jämförbarhet, sam användbarhet, tillgänglighet och förståelighet bör deklarerars.

Under dag 2 redovisades även att det nu fanns Kostnadnytta-analyser inlagda i analysdelen. En lista över alla K/N-kvoter från Räddningsverket skulle komma att finnas fr o m april. Även utvärderade åtgärder, metoder och arbetssätt ska återfinnas i analysdelen. Där fanns också metaanalyser dvs redan gjorda kunskapsöversikter över en intervention. Man söker dessa rapporter i olika databaser, i primärartiklar och grå rapporter. Artiklarnas och rapporternas kvalitet och relevans bedöms efter bestämda kriterier. Utvärderade metoder, i lokalt arbete fanns också inlagda. Dessa rapporter var ej kvalitetsbedömda av SRV men följde en bestämd struktur och en kontaktperson fanns till rapporter. Rapporterna skickas in av IDA's användare.

Utvecklarna riktade till sist ett stort tack till kommunerna för många goda råd och tips under resans gång. Alla var överens om att det var två bra dagar, både de deltagande kommunerna och Räddningsverket fick med sig mycket hem.

Kommunikationen

Dagarnas kommunikation var till ca 80% i monologiskt form genom att många olika aktörer gjorde presentationer inför gruppen. Dagarna innehöll inga grupparbeten. Ledarna/Utvecklarna var åter igen tydliga och öppna i sina reflektioner över sitt arbete med IDA. Denna gång riktade ledarna i mycket högre grad frågor direkt till deltagarna och fick därmed till stånd perioder av dialog. Stämningen var lättsam även om IR-differensen var hög. Episodinitieringen dominerades av ledarna och skedde utifrån agendan. Många episoder var analoga dvs uppstod som en följd av tidigare resonemang och byggde på gemensamma grundantaganden. Utvecklarna sköt vid ett flertal tillfällen upp svaren på deltagarnas frågor vilket bidrog till att det i dialogavsnitten förekom reinitieringar dvs att frågorna togs om och om igen.

En ny kommunikationsform utvecklades under dagarna vilken innebar att ledarna/ utvecklarna kompletterade varandra dvs varvade sina inlägg med varandra och föredrog på så sätt arbetet med IDA två och tre tillsammans.

Ett annat förhållningssätt hos ledarna var denna gång att ställa direktadresserade frågor till deltagare efter deltagare. T ex ”Vad säger ni i N-stad?” ”Hur har ni gjort i X-stad?” Frågan: ”Ni har deltagit som pilotkommun nu, har ni använt IDA?”, ställdes till deltagare efter deltagare.

Deltagarnas, pilotkommunsrepresentanternas, kommunikation innebar aktivitet i dialogavsnitten med höga IR-index hos 3 till 4 ”early adopters” och låga hos övriga deltagare. Dessa (”early adopters”) deltagare visar att de känner sig hemma i utvecklarnas frågor och stundtals ställs kraftfulla krav på IDA:s utveckling genom begärande initiativ. Episoderna som initierades var dels främst rekontextualiseringar vilka innebar att man visade vilka konsekvenser olika tankesätt och förhållanden hos IDA-verktyget fick på

hemmaplan. Övriga episodinitieringar var analoga och reinitieringar. Ingen tog upp något ”out of the blue”, dvs utan tidigare förankring i resonemangen.

Dagarna innehöll genomgående dialogprocess. En tydlig fråga ställdes till deltagarna ev ämnad som underlag till beslut: Projektledaren frågade: ”Om den bakomliggande programteorin var viktig för att förstå tänkandet bakom indikatorerna?” Gruppen var dock tyst och gav inget svar. Utmed båda dagarna presenterades de beslut som ledarna/utvecklarna hade fattat angående IDA.

Lärandet

IDA-dagarna har denna gång mestadels innehållit beskrivningar av fakta dvs beslut som fattats och resultat som nåtts i IDA-arbetet, för att skapa förståelse. För att åstadkomma ökad färdighet har man visat IDA på webben t ex, men ingen träning har skett under dagarna. Ett annat exempel på färdighet och till och med förtrogenhetskunskap illustrerades genom en presentation av en av pilotkommunsrepresentanterna om arbete utifrån IDA i hemkommunen. Lärandet ter sig produktivt hos deltagarna och innovativt hos ledarna, men den stundtals utbredda tystnaden i deltagargruppen gör att lärandet är svårt att följa.

Innehållet och deltagarnas perspektiven på IDA

Man uppmärksammade åter igen jämförelser och var skeptiska. Vissa indikatorer kan jämföras, andra inte. Viktigt var också att man rapporterade in rätt data. Man vill ha kontroll på sin egen data först innan det är dags att jämföra sig med andra. Registrering av data sker på olika sätt. Om jämförelserna ska vara till nytta måste det som matas in i IDA-systemet vara jämförbart.

I diskussionen om indikatorerna togs följande detaljfrågor upp:

”Vad som gäller för ”svårt” skadade (bör förtydligas)?”

”Det är stor skillnad mellan räddningstjänstens statistik och SoS/EpC.” ”Kan man se när indikatorerna är uppdaterade?” ”Det syns inte i dag.” ”Kommunal säkerhetsutbildning är otydlig – vad menas?” Hur ska indikatorerna sorteras – tema/händelse/indikatormodell diskuterades. ”Där förbund finns, hur kan man visa både på kommunnivå och

förbunds nivå?” ” Kan det brytas ner på stadsdelsnämnd?” ”Kartor är bra, intressanta och lätta att ta till sig.”

Den största diskussionen där många fler än vanligt var aktiva var om indikatorn: *Jämställdhet*. ”Vad är syftet med indikatorn?” ”Vet man att jämställdhet är bra på något sätt?” ”Hur vet man det?” ”För att den ska vara tillfyllest bör även minoritet, invandrare, arbetsmiljö även finnas med.” Förståelsen var definitivt spridd här.

När det gällde statistik diskuterades att:

Utbildning om IDA önskades där även kunskap om andra datakällor byggs in. Bättre beskrivning av andra datakällor i IDA önskades också. Tydliggöranden av när uppdateringar kommer önskas. Frågor som: ”Hur ska jag göra för att min kommun ska få vara med i enkäter?” ” Hur ska man veta när vilken data ska användas?” ställdes.

När det gällde Öppna jämförelser var man *tveksam till jämförelse!* Deltagargruppen var påtagligt aktiv och ville se materialet före lansering/före media/före tryck! ”Hur ska indikatorerna presenteras i rapporten, kartor/färger/diagram/tabell/spindeldiagram?” ” Hur kommer man att gruppera kommunerna – efter SCB kommungruppsindelning, invånarantal, kommun efter storlek?” ”Politiker och media är intresserade av vissa indikatorer men hur blir konsekvenserna av resultat som kommer fram?”

Användardagen 6 oktober 2008

Dagen ingick inte i den direkta pilotkommunsatsningen utan inbjudan vändes även till andra kommuner som använder IDA. Platserna var begränsade och ”först till kvarn principen” gällde för anmälan. De 4 av pilotkommunrepresentanterna som har kategoriserats som ”early adopters” deltog dock. Dagen leddes av projektledaren, en statistiker inom IDA-projektet och en administratör. Dagen inleddes med dels en presentation av IDA och dels en presentation av deltagarna där var och en fick skatta sin förkunskap om IDA. Därefter genomfördes ett illustrerande rollspel av ledarna av hur IDA kunde användas i kommunsammanhang. Dagen fortsatte sedan med två grupparbeten. De frågor som ställdes i grupparbetena var; ”Vilket stöd till utbildning behöver kommunerna i sitt arbete med IDA och vad kan IDA användas till nu och i

framtiden?” Innehållet i dagen analyseras inte på grund av att de inte direkt ingår i pilotkommunssatsningen, men dagen gav god behållning ansåg alla närvarande.

5. RESULTAT

5.1 Frågeställningar inom delstudie 1

Frågeställningar att besvara var följande. Resultaten på frågeställningarna **I** och **III** redovisas i detta kapitel. Inledningsvis finns en sammanfattning av resultaten. Sedan följer en detaljerad beskrivning av resultaten för varje kommun.

I. *Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet?*

I vilka forum? Mellan vilka deltagare? Ex vis grupper av kommunal personal, andra professionella, politiker och allmänhet? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på?

Vem tar fram data? Hur och av vilka bearbetas, bereds och diskuteras dessa data vidare?

II. *Redovisas i kapitel 4. (Hur ser IDA-projektstödet till experimentkommunerna ut?*

Stödet till IDA-projektkommunerna kartläggs och beskrivs.

III. *Har informationen från IDA-verktyget någon påverkan på kommunernas sätt att formulera och driva skydds- och säkerhetsfrågorna i kommunen?*

Använder man IDA-verktyget? Hur använder kommunerna IDA-verktyget? Vem tar fram data?

Vilka data tar man fram? Hur och av vilka bearbetas, bereds och diskuteras dessa data vidare?

Hur används IDA-data i interaktionen? I vilka forum? Mellan vilka deltagare? Ex vis grupper av kommunal personal, andra professionella, politiker och allmänhet? Förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar?

5.2 Sammanfattning av generella resultat gällande alla kommuner

I. Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet / det systematiska säkerhetsarbetet?

En liknande kommunikativ infrastruktur har etablerats

I urvalet ingår 5 kommuner av olika storlek som ingår i förbund och 5 kommuner av olika storlek som är fristående. En kommunikativ infrastruktur med ett relativt likartat utseende har utvecklats i kommunerna. Generellt kan man säga att den består av följande delar;

1. Politiskt uppdrag och ansvar och ett definitivt politiskt beslutsforum.

Av den aktuella lagen följer att kommunstyrelsen har huvudsakligt ansvar och uppdraget att handlingsprogram formuleras för både räddningstjänst och förebyggande av olyckor för varje ny mandatperiod. I ett kommunalförbund ska handlingsprogrammet antas av den beslutande församlingen. Vilken som är den beslutande församlingen för frågor inom ett förbund framgår av förbundsordningen. För de undersökta kommunerna är Kommunfullmäktige det definitiva politiska beslutsforumet, med undantag av ett enda räddningstjänstförbund, IDA-pilotkommun 3. (mellanstor kommun i förbund), som har förbundets direktion som definitivt politiskt beslutsorgan. Detta förbund avviker från det gängse sättet att arbeta, på så sätt att man har fått uppdraget från alla medlemskommuners politiska organ att göra ett gemensamt handlingsprogram LSO (räddningstjänst och förebyggande) för hela förbundet, vilket innebär att förbundsdirektionen har uppdraget och är definitivt politiskt beslutsforum.

2. Ansvar för skrivandet av handlingsprogrammet är delegerat till en professionell tjänsteman som ofta är direkt underordnad kommunstyrelsen. I de allra flesta fallen är uppdraget delegerat till Räddningschefen men kan också vara delegerat till en chef för förebyggandeverksamheten, speciell LSO-utbildad sekreterare m fl. Uppdraget kan även vara delegerat till två professionella att i samarbete skriva handlingsprogrammen. I något fall även i samarbete med en grupp s k redaktörsgrupp.

3. Då kommunen ingår i en förbunds bildning tar förbundet i allmänhet ansvar för LSO-handlingsprogrammet för räddningstjänst och ibland för förebyggande inom brandområdet. Skrivandet uppdras till en professionell tjänsteman och förbundsledningen blir politiskt beslutsforum. Det finns också en tendens år 2009, hos några förbund, att vilja samordna mer och mer av säkerhetsarbetet inom medlemskommunerna inom förbundet. Både det förebyggande och det operativa.

4. Det finns oftast en lägre hierarkiskt inordnad politisk nämnd eller styrgrupp.

För handlingsprogramarbetet för förebyggande av olyckor finns det oftast en politisk nämnd, t ex Räddningsnämnd, Räddnings- och beredskapsnämnd, Säkerhets- och beredskapsnämnd inom vars ansvarsområde arbetet bedrivs. I de fall det finns en nämnd är denna ledande. Annars finns i regel en styrgrupp oftast sammansatt av professionella, t ex i ett Säkerhetsråd, Trygghets- och säkerhetsråd. Men även här kan politiker ingå.

5. Det finns en riskhanteringsgrupp.

Generellt görs risk- och sårbarhetsanalyser vilka även blandas friskt med olycksriskanalyser enligt LSO. Riskhanteringsgrupper finns i de flesta kommuner och dessa ingår aktivt i handlingsprogramarbetet LSO.

6. Det finns i regel en säkerhetssamordnare och en beredskapssamordnare i kommunen.

Det finns i de flesta kommuner både säkerhetssamordnare och beredskapssamordnare och dessa arbetar allt mer tillsammans. Befattningarna kan också kallas t ex säkerhetskoordinator, trygghetssamordnare och krishandläggare.

7. Organisationen växer under 2008 och 2009 ”på mitten”. I de kommuner där säkerhetsarbetet blir mer och mer omfattande upplever man i 5 av 10 kommuner att man behöver nyrekrytera någon som kan ta ledningen och vara en motor i säkerhetsarbetet. I de flesta av fallen har en brandingenjör anställts.

8. Det finns ofta säkerhetsombud inom de olika förvaltningarna.

Inom 5 av de 9 kommunerna finns säkerhetsombud inom varje förvaltning. I någon kommun kallas de kontaktombud.

9. Inom LSO-området arbetar man tydligt förvaltningsövergripande medan det sektorsövergripande blir mera tydligt inom området extraordinära händelser. De allra flesta kommuner har ambitionen att arbeta brett och att integrera kris-, risk- och olycksfrågorna i det kommunala säkerhetsarbetet.

10. Liknande förhållningssätt och arbetssätt finns inom den kommunikativa infrastrukturen. Det sker omfattande remissrundor av förslagen till handlingsprogram. Fortfarande sker diskussioner och skrivande av handlingsprogrammet högt upp i organisationen hierarkiskt sett. Förvaltningarnas personal omnämns och berörs oftast av konkreta projekt eller utbildningssatsningar men är inte generellt involverade i framtagandet av handlingsprogrammen.

Från år 2008 och framåt har utvecklingsorganisationerna försvunnit utom i två fall

Från början av handlingsprogramsarbetet LSO år 2004 organiserade 6 (av dessa 10) kommuner upp en påtaglig *utvecklingsorganisation*. Då skapades nya kommunikationsformer speciellt för handlingsprogrammet LSO parallellt med befintlig produktionsorganisation. Redan år 2007 fanns det tendenser till att utvecklingsorganisationen integrerades i produktionsorganisationen i två kommuner (D och E) och institutionaliseras eller bara försvann vilket hände i två andra kommuner (1 och C). Inom 8 av de 10 kommunerna antar man nu att skydds- och säkerhetsarbete sker i det reguljära vardagsarbetet i förvaltningarna och tidigare kommunikationsformer specifikt skapade för handlingsprogramsarbetet är nedlagda. I 2 IDA-pilotkommuner (2 och 3) består den utvecklingsorganisation som skapades med anledning av handlingsprogramsarbetet, eller tydliga delar av den, vilka utvecklas vidare och fungerar mycket väl.

Det har funnits försök till att blåsa liv i ett avstannat handlingsprogramsarbete inför den nya mandatperioden 2007-2010.

De nya kommunikationsformer som har skapats tillfälligt har dels inneburit nystarter/omstarter men har också inneburit att handlingsprogramsarbetet har tagit en ny vändning, i ett fall utökas samarbetet med handlingsprogrammen ytterligare mellan förbundets medlemskommuner, i andra fall har nya politiska majoriteter tagit nya initiativ

mot nya problemområden. Det har också uppstått nya samordningsforum för tjänstemän och politiker.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Under den första tidsperioden fram till 2008 var de nya områdena som togs in i handlingsprogrammen företrädesvis nationella som applicerats i relation till de lokala villkoren. De var främst natur-, klimat- och miljöfrågor som aktualiserats genom händelser eller diskussioner på global och nationell nivå men som brutits ner på lokal nivå. Endast någon enstaka kommun har haft påtagliga natur- eller klimatproblem och därur formulerat nya mål. Inom den andra tidsperioden blir problemformuleringarna generellt bredare och bredare och sträcker sig mot t ex alkoholfrågor, brottslighet, hållbar utveckling och nya fenomen som ”social oro”, integrationsfrågor, ungdomsvåld, skadegörelse, invandrarfientliga rörelser och det ökande antalet skolbränder.

Använder man IDA-verktyget? Hur använder kommunerna IDA-verktyget?

Resultatredovisningen innebär en jämförelse mellan pilot- och jämförelsekommuner. Resultatet visar att de fyra IDA-kommuner som deltagit i hela stödsatsningen använder IDA främst i säkerhetsarbetet. I två av pilotkommunerna används även IDA i handlingsprogrammet. I två av jämförelsekommunerna har man påbörjat utbildningar i IDA-verktyget. Generellt är man positiva till IDA även i jämförelsegrupperna.

Hur IDA-data används i interaktionen? I vilka forum? Mellan vilka deltagare? osv, redovisas längre fram i kapitlet i den detaljerade resultatredovisningen.

Figur 5.1 Användning av IDA och Öppna jämförelser i handlingsprogramarbete respektive säkerhetsarbete.

	I handlingsprogramarbetet	I säkerhetsarbetet
<i>IDA-pilotkommuner</i>		
1. Stor kommun i förbund	Nej ingendera	Ja IDA, Ja ÖJ
2. Mellanstor kommun i förbund	Ja, IDA, Nej ÖJ	Ja IDA, Ja ÖJ
3. Mellanstor kommun i förbund	Ja IDA, Nej ÖJ	Ja IDA, Ja ÖJ
4. Liten kommun	Nej ingendera	(Bortfall)
5. Liten kommun	Nej ingendera	Ja IDA, Nej ÖJ
<i>Jämförelsekommuner</i>		
A. Stor kommun	Nej ingendera	Utbildning i IDA pågår, Nej ÖJ
B. Mellanstor kommun i förbund	Nej ingendera	Utbildning i IDA pågår, Ja ÖJ
C. Mellanstor kommun i förbund	Nej ingendera	Nej ingendera
D. Liten kommun	Nej ingendera	Nej IDA, Ja ÖJ
E. Liten kommun	Nej ingendera	Nej ingendera

Förklaringarna till resultaten är bland jämförelsekommunerna att det är alltför kort tid sedan IDA lanserades, man har helt enkelt inte orkat sätta sig in i det ännu, man har inte lämplig personal till uppgiften just nu. Men generellt är man intresserad och ämnar använda IDA längre fram. När det gäller Öppna jämförelser Trygghet är argumenten i tre

fall att man helt enkelt inte hört talas om materialet, i övriga fall var argumentet att det inte tillförde något nytt.

III. Har informationen från IDA-verktyget någon påverkan på kommunernas sätt att formulera och driva skydds- och säkerhetsfrågorna i kommunen?

IDA driver blicken mot de lokala förhållandena.

Här är det för tidigt att svara på frågorna men tydligt är att för de två pilotkommunerna där säkerhetsarbetet verkligen har påverkats av IDA har det varit säkerhetssamordnare och brandingenjörer som tagit fram och bearbetat data i sina forum. När det sedan gäller innehållsliga perspektiv visar det sig att IDA-data driver uppmärksamheten mot den egna kommunens villkor och problematiker. Man vänder sig i högre grad än andra mot lokala mål och perspektiv än nationella och globala trender som finns bland målområdena.

Handlingsprogramsarbetet blev snabbare klart i IDA-pilotkommunerna

Då de reviderade handlingsprogrammen för mandatperiod två (2007-2010) antas politiskt visar även resultatet en liknande rytm i arbetet hos Pilotkommunerna respektive jämförelsekommunerna. Alla IDA-pilotkommuner (utom ett bortfall) antar handlingsprogrammet från mars-juni 2008. I jämförelsekommunerna antas handlingsprogrammen 3 (av 5) mellan april-juni 2009.

Övriga reflektioner över resultaten

Små kommuner har den mest synliga systematiken. Hur handlingsprogramsarbetet egentligen bedrivs och hur systematiskt det går till väga blir mest synligt i små kommuner i materialet. I de största kommunerna var arbetet mycket svårare att följa.

5.3 Detaljerad sammanställning av resultatet per kommun

Frågorna har koncentrerats kring kommunikation i arbetet med handlingsprogrammen LSO, eftersom det kommunala säkerhetsarbetet hålls samman genom och sammanfattas i dessa dokument.

Redovisningen delas upp i tidsperioden (a) före år 2008 och (b) år 2008 och framåt. Motiveringarna var att 1. IDA-satsningen startade definitivt i september 2007 och det var

inte realistiskt att förvänta sig någon användning av IDA förrän efter några månader. 2. Det politiska valet skedde i september 2007 och de flesta nya handlingsprogram blev förmodligen inte framarbetade inom den allra första tidsperioden. 3. Den andra datainsamlingen av politikerkommunikationen startade 1 januari 2008. Datainsamlingarna synkroniserades därmed.

IDA-pilotkommun 1. Stor kommun i förbund

Informationen baseras på tre intervjuer med en säkerhetssamordnare inom kommunens stadsledningskontor, en enkät till ställföreträdande räddningstjänstförbundschef, två intervjuer med två produktionschefer och en intervju med en projektsamordnare inom avdelningen "Stöd till enskilda" inom räddningstjänstförbundet. Inspelning av ett möte i Stadsbyggnadsnämnden och en gruppintervju med ett arbetslag ingår också som data.

Frågeställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Ett politiskt initiativ med en övergripande och samordnande projektverksamhet, där de flesta politiska partierna var företrädare och samtliga förvaltningschefer var involverade, togs 2004. Många personalkategorier inom organisationen var engagerade i detta arbete på olika sätt. Projektet hade en målbild satt till 2008 och en fastslagen tidsplan. Projektarbetet hade flera underliggande fokusområden där "trygghet" var ett. Varje underområde hade en egen styrgrupp och därunder en arbetsgrupp. I detta projekt strävade räddningstjänstens ledning efter att få till stånd ett samordnat strategiskt trygghetsarbete. LSO-tänkandet integrerades alltså i det större projektarbetet. Det fanns en handlingsplan kopplad till hela projektverksamheten, dvs ett inriktande politiskt dokument som gick på remiss. Externa parter till hela projektet var samlade i en referensgrupp omfattande 200 personer. Projektet utgjorde alltså inledningsvis en påtaglig utvecklingsorganisation. Så småningom skulle detta arbetes olika delar ingå i vardagsarbetet inom alla förvaltningar. I utvecklingen av arbetet blev dock trygghet lika med minskad brottslighet och "förebyggande av olyckor fokuset" försvann.

Räddningschefen deltog inledningsvis i arbetsgruppen men kom så småningom att utgå ur den.

Kommunens räddningstjänst var 2004-2005 i inledningskedet av en förbunds bildning. Initiativet till förbunds bildningen hade tagits på politikernivå. Förbunds bildningsarbetet kom att innebära nya forum för diskussionerna om handlingsprogrammets gemensamma och separata delar, men dessa forum hade försvunnit år 2006 och återkom inte senare.

I kommunikationsformerna deltog alltså i detta inledande skede den högre politiska ledningen, nämndpolitiker, förvaltningsledningar och räddningschefen. Handlingsprogramsarbetet skedde alltså integrerat i det större kommunövergripande projektet och kom att ha en annan prägel än ett traditionellt handlingsprogramsarbete. Kommunen hade då redan över hundra traditionella handlingsprogram. Kommunfullmäktige behandlade handlingsprogrammet som egentligen var ett dokument som handlade om systematiskt trygghetsarbete, i det stora projektet under någon av de första månaderna under 2005, men antog det inte som ett handlingsprogram LSO. Länsstyrelsen (lst) bedömde förslaget till handlingsprogram och ansåg att det bör omarbetas.

Sedan år 2006 har räddningstjänstförbundet fått uppgiften att arbeta med ”Lagen om skydd mot olyckor” med fokus på just de olyckor som föranleder räddningsinsats. I det arbetet skedde initialt en serie möten där medlemskommunerna diskuterade hur man kunde samarbeta och ta ansvar för just den delen av kommande handlingsprogram. Samtidigt befann man sig inom förbundet i ett ”mittemellanläge” för att under 2008 ingå i ännu en ny organisationsform. Man lade sig därför på en mininivå när det gällde handlingsprogramsarbetet. År 2008 har man planer om att ingå i Räddningsverkets projekt OPERA, även kallat BEREDD NU för att dimensionera resurserna utifrån en lokal riskbild på ett annorlunda sätt än idag.

I den största kommunen, IDA-pilotkommun 1, fanns som sagt ett helhetsgrepp över hela skydds- och säkerhetsutvecklingen genom ett kommunövergripande och

sektorsövergripande projekt. Ansvar för framdriften av projektet låg på beslutsnivån hos politikerna med utföransvar hos avdelningen för Säkerhet och beredskap i kommunen. Inom projektet fanns en trygghetsgrupp där den tidigare räddningschefen ingick. Trygghetsgruppens fokus har under 2006 varit brottsförebyggande arbete. Trygghetsgruppens fortsatta arbete innebär ett tydligt uppdrag att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten hos Storstadsborna. Man har arbetat med åtgärder som t ex övervakningskameror. Trygghetsdiskussionerna gick generellt mot att se problemen som sociala och demografiska frågor, snarare än tekniska.

I september 2005 hade man avsikten att diskutera fram ett samlingsdokument av strategiskt slag som skulle fokusera de övergripande målen och samtidigt innehålla strategiska mål för varje förvaltning. Arbetet tog längre tid än förväntat och sträckte sig från områden som internt skydd, strategiskt trygghetsarbete och krisberedskap i kommunen. Samlingsnamnet på dokumentet var "Strategiskt trygghetsarbete". I samband med arbetet gjordes en undersökning av stadsledningskontoret som visade att den gängse uppfattningen av otrygghet i Storstad var kriminalitet och våldsutövande ungdomar. Det visade sig också att det fanns en stor förvirring omkring vem som har ansvaret för att arbeta med trygghetsfrågorna i Storstad. Undersökningen följdes upp av en utredning utförd av en utredare. Utredaren lade förslaget att "Trygghet, brott och skador" skulle föras samman i ett utvecklingsarbete. Arbetet skulle ha samlingsnamnet "Strategiskt skadeförebyggande arbete" och bedrivas under åren framåt.

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

År 2008 och framåt

Hösten 2007 hade man alltså inget antaget handlingsprogram LSO. Men chefen för avdelningen; stödverksamhet/verksamhetsstrategi inom räddningstjänstförbundet där IDA-pilotkommun 1. Stor kommun i förbund ingår, håller i skrivandet för alla

medlemskommunernas räkning. Hösten 2007 skrivs alltså ett nytt handlingsprogram inom räddningstjänstförbundet som är tämligen övergripande och som främst beskriver processer. Sedan kan bilagor fogas in till dokumentet t ex från respektive medlemskommun. Detta handlingsprogram LSO 2008-2010, antogs av förbundsledningen i maj 2008, både för förebyggande och operativ räddningstjänst.

Handlingsprogrammet baseras på genomförda riskanalyser men det finns ingen grupp som arbetar specifikt med handlingsprogrammet. Politikerna i ledningen informeras kontinuerligt. Dessutom finns en samverkansgrupp som består av ledningen och två tjänstemän från de olika kommunerna. Från den största kommunen deltar säkerhetssamordnaren och chefen för säkerhetsavdelningen inom stadskontoret (säkerhetsavdelningen är direkt underställd kommunledningen), från medlemskommunerna deltar säkerhets- och beredskapssamordnare. Där testas och diskuteras idéer.

Vissa forum i det övergripande projektet är förvaltningsövergripande och vissa delprojekt arbetar sektorsövergripande.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Några nya områden har tillförts men man har främst fört in ett arbete som kallas ”Fakta och analys”. Arbetet innebär att man har arbetat fram en stor mängd data och underlag till handlingsprogrammet. Man har integrerat olycks- och insatsstatistik, demografiska data, en prognos över samhällsutvecklingen.

Kommunens säkerhetsavdelning arbetar med att organisera risk- och sårbarhetsanalyser. Arbetet leds 2009 av säkerhets- och beredskapssamordnaren vid stadsledningskontoret tillsammans med 12 processledare inom olika förvaltningar. Arbetet är tydligt förvaltnings- och sektorsövergripande. Arbetet sker även i samarbete med Storstad Högskola.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds och säkerhetsarbetet på idag?

Samhällsplaneringens data, olycks- och insatsstatistik togs fram. Man inhämtade data genom Räddningsverket. Projektsamordnaren inom avdelningen ”stöd till enskilda” som är brandingenjör inom förbundet tog fram data. Data redovisas i samverkansgruppen inom förbundet och räddningstjänstförbundets direktion.

Använder man IDA-verktyget och dess olika delar, indikatorer, data och analys? Vem tar fram uppgifter? Hur och av vilka bearbetas, bereds och diskuteras dessa data vidare?

Under hösten 2007 användes i princip inte IDA. Men man kan säga att man genom den inhämtade datan fick tillgång till samma data som i ”datadelen” i IDA. Man gjorde dessutom analyser av när olyckorna skedde i kommunen. När på året och när på dygnet? Man tittade även på olika aspekter av brandskyddet. Analyser genomfördes också. När det gällde demografiska data kunde man observera den ökande bostadsutvecklingen och därmed troligen även åstadkomma en ökning vad gäller vardagsolyckor.

Den totala bilden över kostnaderna för olika skador och olyckor för hela Storstad och de olika delarna av Storstad har tagits fram och diskuterats via säkerhets- och beredskapssamordnaren. Olycksförhållandena finns också illustrerade i en grafisk bild, dvs en karta.

Säkerhets- och beredskapssamordnaren är uttagen till att delta i en grupp som skall ta ställning till om något exempel på ett utvecklingsarbete från Storstad, skall finnas i analysdelen av IDA.

Har informationen från IDA-verktyget någon påverkan på kommunernas sätt att formulera och driva skydds- och säkerhetsfrågorna i kommunen?

Ja, högst troligt längre fram i arbetet menar informanterna.

I handlingsprogrammet LSO, framarbetat 2008 finns ingen statistik.

IDA-pilotkommun 2. Mellanstor kommun i förbund

Informationen baserar sig på två intervjuer med säkerhetssamordnaren för internt skydd i den största kommunen och två intervjuer med två brandingenjörer inom avdelningen

räddning och säkerhet. Inspelning av följande forum har genomförts och ingår som datakällor; Nystartsdagen, Säkerhetsrådet, inspelning av ett uppföljningstillfälle med gruppen av samordnare för varje område av handlingsprogrammet och ett arbetslag inom räddningstjänsten.

Frageställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramsarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

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

Ansvariga för framtagandet av handlingsprogrammet år 2004 var räddningschefen och kommunens ansvarige för det olycks- och brottsförebyggande arbetet. De två personerna tog kontakt med såväl kommunens olika divisionschefer som externa aktörer för att engagera dem i handlingsprogramsarbetet. Man strävade efter en bred medverkan och delaktighet hos alla kommunens verksamheter, näringsliv och andra organisationer i samhället. Politikerna var beställare och uppdragsgivare, de som skrev handlingsprogrammet var tjänstemän. Dessa tjänstemän avrapporterade i kommunstyrelsen.

Ett uppdrag har återigen givits till Räddningschefen och numera, Chefen för alkohol, brottsförebyggande och folkhälsa, för att upprätta det nya handlingsprogrammet i den största kommunen. Det finns i kommunen ett antal samordnare utsedda för att arbeta med de olika avsnitten i det tidigare och det nya handlingsprogrammet. De fem olika avsnitten är; internt skydd, krishantering, ”Lagen om skydd mot olyckor”, säkerhetsskyddslagen och alkohol, brottsförebyggande och folkhälsa. Man har målsättningen att arbeta samtidigt med förbundets alla fyra kommuner. Till arbetet med handlingsprogrammet finns även en informatör kopplad.

Kommunen arbetade efter indikatorerna inom projektet ”Säker och trygg kommun”. I inledningen av det första handlingsprogramsarbetet gav man en bred utbildning i kommunbaserat säkerhetsarbete. Inför arbetet med revideringen av handlingsprogrammet år 2007 skapas ingen sådan gemensam utbildning.

Ett arbetsseminarium anordnades 2004 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. Vid revideringen av handlingsprogrammet 2007 kommer inte seminarier av detta slag att genomföras utan säkerhetssamordnare arbetar mer direkt mot förvaltningarna där det finns väl etablerade arbetsgrupper. En sådan grupp kan bestå av samordnaren och sedan en representant från varje organisation inom den kommunala verksamheten.

Säkerhets- och trygghetsrådet (STRÅ) inrättades 2004 och ersatte det olycks- och brottsförebyggande rådet. Här fanns 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 satt också i rådet. Säkerhets- och trygghetsrådet var ett av kommunernas förvaltnings- och sektorsövergripande forum. Detta forum består fortfarande och är fullt aktivt.

Ett nytt råd har bildats, ”Hållbarhetsrådet”, genom den nya politiska allianspolitiken och detta råd vill ha hälsa, brottsförebyggande och alkohol som sitt ansvarsområde. Detta forum ingår inte direkt i handlingsprogramarbetet.

Inom krishantering kommer samarbetet med andra sektorer till stånd när det gäller t ex ”IT-strukturen” och ”vattengruppen”

Ambition att öka samarbetet mellan medlemskommunerna växte fram under 2007. Förslaget, som kom från förvaltningsledningen inom den största kommunens avdelning för räddning och säkerhet, var att alla medlemskommunerna skall arbeta tillsammans med det kommande handlingsprogrammet, vilket förankrades på politiker- och kommundirektörsnivå i medlemskommunerna. En förberedelse inför detta är att man inom varje kommun har identifierat samordningsansvariga för olika avsnitt/områden i handlingsprogrammet.

Kommundirektörerna i de fyra kommunerna diskuterar nu möjligheterna att även göra ett gemensamt arbete omkring brottsförebyggande och folkhälsa.

I kommunen genomfördes under hösten 2007 en nystartssatsning som involverade alla medlemskommunernas politiker och tjänstemän. Förmiddagskonferensen leddes av en konsult inom kommunal styrning, ledning och effektivitet där målet var att engagera alla medlemskommuner i ett kommande gemensamt handlingsprogramarbete. Ett specifikt syfte var även att skapa engagemang hos politikerna för detta.

Målet är att handlingsprogrammet skall vara reviderat och politiskt beslutat under andra kvartalet 2008.

År 2008 och framåt

Så skedde också. Vid fullmäktiges möte den 24/6 antogs det nya handlingsprogrammet för åren 2008-2012. Man hade en avsikt med att formulera ett nytt handlingsprogram så långt in i mandatperioden och bara två år från ett nytt val. Anledningen var att man

tänker att skydds- och säkerhetsfrågorna är inte de mest intressanta frågorna för en alldeles ny politisk majoritet utan det finns stora fördelar med ett aktuellt handlingsprogram LSO.

Kommunen har en välutvecklad utvecklingsorganisation med specifika kommunikationsformer för just dessa frågor. Förvaltningscheferna har god kontakt med varandra och ett gott och förtroendefullt samspel sig emellan. Man upplever sig också ha en god relation med politikerna. Utvecklingsorganisationen utgörs sedan av det maximalt brett sammansatta och rådgivande Säkerhets- och trygghetsrådet (STRÅ) beskrivet ovan. Inom det kommunövergripande säkerhetsarbetet har sedan ”Samordningsgruppen” en samordnare för varje område inom handlingsprogrammet (nu totalt 7 områden). Samordningsgruppen träffas vid fyra tillfällen om året och gör avstämningar och revideringar av målen. För varje område finns också en arbetsgrupp. Arbetet är förvaltningsövergripande och tvärspektoriellt. Säkerhetsarbetet drivs sedan aktivt inom förvaltningarna även om inte alla arbetsgrupper inom olika förvaltningar vet om att det är LSO handlingsprogrammet man arbetar med, då man arbetar med olika projekt utifrån. Däremot är arbetslagen inom räddningstjänsten informerade och insatta i säkerhetsarbetet inom det egna räddningstjänstförbundet. Alla delar av utvecklingsorganisationen har fått utbildning i säkerhetsarbete anpassat till sitt utvecklingsområde.

Då handlingsprogrammet skulle författas bjöd man in till en storgrupp där representanter från olika delar av kommunen kom och på så sätt fick man fram sitt underlag till programmet som omfattar områden från kommunens krishantering, folkhälsa, brottsförebyggande arbete tillsammans i avtal med polisen, trafiken, stadsmiljön, rena skydds- och säkerhetsfrågor inom förebyggande brand, utveckling av operativ verksamhet och interna skydd.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Tidigare arbetade man speciellt med bl a områden som folkhälsa och alkohol, initiativet har tagits av den nya politiska majoriteten. Det fanns också önskemål om att integrera trafik i handlingsprogrammet, vilket var ett centralt problemområde och som nu kom att

integreras i programmet. Nya områden nu 2008 var bl a brottsförebyggande och projektet ”Rent, snyggt och tryggt” som handlade om kommunens miljöer som helhet. Projektet har det övergripande målet att kommunen skall kännas trygg att leva i.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på idag?

Man arbetar med hjälp av kontroller för verksamhetsuppföljning och utveckling av verksamhetssystem där man tar fram data.

Data finns i de kommunala enheternas egen riskinventering, så även i risk- och sårbarhetsanalyserna. Mycket nationell statistik från myndigheterna brukas. Mycket data samlas in men användningen av den måste utvecklas vidare. Då är det tjänstemän i kommunen som tar fram data.

Använder man IDA-verktyget och dess olika delar, indikatorer, data och analys? Vem tar fram uppgifter? Hur och av vilka bearbetas, bereds och diskuteras dessa data vidare?

Den största utvecklingsstrategin för förändring var tidigare utbildning. Denna utvärderas kvalitativt. Data tas fram av säkerhetssamordnare, brandingenjörer eller annan ledningspersonal i mellanskiktet av räddningstjänstorganisationen.

Under senhösten 2007, användes inte IDA men man såg stora möjligheter med IDA. ”När verktyget är klart kommer detta att brukas i den redan organiserade verksamhetsuppföljningen”, sa man och så skedde också. Under våren 2009 användes både IDA och ”Öppna jämförelser Trygghet” i uppföljningar och säkerhetsarbetet i kommunen. Man gör jämförelser med andra kommuner. Man tar in statistik från medlemskommunerna i förbundet och gör jämförelser som diskuteras med medlemskommunerna.

I det nya Handlingsprogrammet LSO ”För en säkrare och tryggare kommun” (2008 – 2012) som antogs av fullmäktige 24 juni 2008 finns statistik från källor som Statens folkhälsoinstitut, NCO, IDA och Landstinget, förutom kommunens egna.

IDA-pilotkommun 3. Mellanstor kommun i förbund

Informationen baserar sig på tre intervjuer med en säkerhetssamordnare i förbundet och en studerande som gör sitt examensarbete inom förbundet. Inspelning av ett nätverksmöte med säkerhets- och beredskapssamordnarnas ingår även som data.

Frageställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Förbundet består av fem medlemskommuner. OBS! Inom räddningstjänstförbundet görs handlingsprogrammet enligt LSO, både för förebyggande och operativ verksamhet. De enskilda kommunerna upprättar handlingsprogram och handlingsplaner för skydd och säkerhet som bygger på risk- och sårbarhetsanalyser i kommunerna. Dessa handlingsplaner och program vävs sedan in i LSO handlingsprogrammet som räddningstjänstförbundet gör. I det gemensamma handlingsprogrammet och de kommunala handlingsplanerna har man fört samman frågorna allt ifrån extraordinära händelser till vardagsolyckor.

Kommunen har en väl utbyggd utvecklingsorganisation för arbetet med LSO-frågorna. Det finns ett säkerhetsråd i den största kommunen som träffas 4 gånger om året. Här sitter kommunchef, säkerhetssamordnare, några av förvaltningscheferna, projektansvarig för "Säker och trygg kommun".

Inom räddningstjänstförbundet finns en redaktionsgrupp för LSO handlingsprogrammet och även en styrgrupp. I styrgruppen ingår avdelningscheferna och räddningscheferna i medlemskommunerna. I redaktörgruppen deltog sektionscheferna för olika avdelningar, två säkerhetssamordnare, en brandingenjör, en avdelningschef och en redaktör.

Efter att handlingsprogrammet har arbetats fram skall det behandlas i presidiet och direktionen. Efter det skall handlingsprogrammet ut på remiss till Länsstyrelsen och

medlemskommunerna. Man avser att anta handlingsprogrammet i räddningstjänstförbundets direktion, innan den bearbetas i kommunalrådsberedningen.

De politiska forumen är de olika kommunala nämnderna, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och räddningstjänstförbundets direktion. Handlingsplaner och handlingsprogram går på remiss till alla nämnder för att sedan bearbetas tillsammans med synpunkter i kommunstyrelsen. I realiteten antogs det andra handlingsprogrammet utifrån bl a LSO i kommunfullmäktige i den största kommunen i februari 2008. Kommunens nämnder fick då i uppdrag att ansvara för olika delar av handlingsprogrammet och att de planerade åtgärderna genomförs. Nämnderna skall redovisa det arbete som utförts och som de ansvarat för en gång per år.

I varje kommun görs som sagt en risk- och sårbarhetsanalys och en handlingsplan som är kopplad till risk- och sårbarhetsanalysen, där åtgärderna för att förhindra att riskerna uppstår och åtgärder för att förbättra hanteringen av det som uppstår. Det finns även en riskhanteringsgrupp som består av ca 20 tjänstemannaexperter, som gör risk- och sårbarhetsanalys och handlingsplaner. Här deltar representanter från sektorer som polis, sjukvårdsorganisationer osv samt representanter från räddningstjänstförbundet då vissa frågor diskuteras. Säkerhetssamordnaren sammankallar.

År 2008 och framåt

Säkerhetssamordnaren i den största kommunen är anställd i räddningstjänstförbundet och arbetar på uppdrag av kommunchefen. Säkerhetssamordnarna i medlemskommunerna i förbundet ingår i ett nätverk med varandra plus 3 säkerhetssamordnare vars kommuner inte ingår i förbundet. Säkerhetssamordnarna har till uppgift att vara ledare av arbetet med handlingsplanerna och uppföljningar en gång om året i varje kommun. Detta nätverk har varit mycket aktivt under år 2008 då man arbetat intensivt med samverkan utifrån begreppet ”geografiskt områdesansvar”. Man har genom 9 förmöten och ett möte med alla parter gemensamt samlat olika aktörer från t ex sjukvården, primärvården, trossamfund, frivilligorganisationer, polisen, elbolag och telebolag. Säkerhetssamordnarna har informerat om kommunens uppgifter i arbetet

utifrån risk- och sårbarhetsanalyserna och hur alla parter skulle kunna samverka t ex med kriskommunikation.

Säkerhetssamordnarna har också haft en framträdande roll i arbetet med pandemiförberedelserna inför ett eventuellt utbrott av en ny typ av influensavirus "svininfluensan".

I november 2008 var den största kommunen i förbundet värdkommun för och arrangör av en nationell skadeförebyggandekonferens. Kommunen är en certifierad kommun inom "Säker och trygg kommun"- satsningen.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

I den största kommunen väljer man områden som täcks av lagen om skydd mot olyckor, lagen om extraordinära händelser och "Säker och trygg kommun". Arbetet innebär en revidering av det tidigare handlingsprogrammet speciellt med hjälp av 10 (IDA) indikatorer, bl a antal omkomna, antal svårt skadade, antal förlorade levnadsår, riskplanering, natur- och miljörisker, antal räddningsinsatser, antal olyckor och trafikolyckor, totalkostnad på olyckor (vilket är mycket svårt att beräkna). Indikatorer skall mätas varje år 2008-2011. Detta skall ge en överblick över perioden handlingsprogrammet varar.

Det har kommit en risk- och sårbarhetsutredning just i dagarna vilket påverkar problemområdena i riktning mot t ex naturolyckor. Det kan handla om skred och ras och vattenregleringsfrågor. Pandemier och smittskyddsfrågor är också nya frågor.

Nya frågor som fokuserats under år 2008-2009 är det stigande antalet svårt skadade i trafikolyckor och det ökande antalet bränder i skolor i den största kommunen.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på idag?

Vissa indikatorer är mätbara och då finns uppgifterna inom kommunens förvaltningar och andra angränsande organisationer. Riskbedömningar bygger på risk- och sårbarhetsanalyserna som är gjorda i arbetet med kommunernas handlingsplaner.

Riskerna ges ofta där en mer beskrivande karaktär med vissa kvantitativa inslag. Data hämtas från IDA, NCO.

En viktig aspekt i behandlingen av data har varit att tillvägagångssätten vid hanteringen av data och mätningar är lika i alla medlemskommunerna. På så vis kan man jämföra och tala i samma termer. Det är också en förutsättning för att kunna ingå i samma handlingsprogram.

Man avser även att utveckla användandet av GIS så småningom.

Använder man IDA-verktyget och dess olika delar, indikatorer, data och analys? Vem tar fram uppgifter? Hur och av vilka bearbetas, bereds och diskuteras dessa data vidare?

Tjänstemän som bereder ärenden till nämnder, säkerhetssamordnare och i detta fallet en studerande som gör sitt examensarbete tar fram data. Examensarbetet heter ”En jämförelsemetod för kommunala risker”.

Ja här används 10 indikatorer. Datadelen används också aktivt i handlingsprogramarbetet. IDA har använts i underlaget till risk- och sårbarhetsanalyserna och vid uppföljningen av det första handlingsprogrammet. Våren 2009 kan 3-4 personer hantera IDA-verktyget väl och ett tiotal har fått det instruerat för sig.

I räddningstjänstförbundets handlingsprogram 2008-2011 för bl a LSO, antaget i mars 2008 finns statistik från Framtidsinstitutet och Räddningsverkets statistikdatabas.

IDA-pilotkommun 4. Liten kommun OBS! Kommunen måste betraktas som bortfall ur experimentdesignen eftersom kommunen inte har deltagit i några aktiviteter i IDA-projektet.

Ett första handlingsprogram LSO togs i kommunfullmäktige den 14 december 2004 och ett andra antogs den 8 maj 2008. I programmen finns enbart statistiska uppgifter baserade på räddningstjänstens egen statistik. Den politiska aktiviteten i kommunen finns redovisad och där fanns ”Öppna Jämförelse Trygghet” med i protokollet och hade använts i diskussion inom politikerleden.

IDA-pilotkommun 5. Liten kommun

Informationen för åren 2006 och 2007 baseras på intervjuer med avdelningschefen för avdelningen med övergripande förebyggande frågor och avdelningschefen för avdelningen med övergripande ansvar för operativ verksamhet, båda vid räddningstjänsten i kommunen 5. För tiden 2008 tom 31/3 2009 har ingen information varit möjlig att få.

Frågeställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Det första handlingsprogrammet 2004 gjordes på tjänstemannanivå och med mindre omfattande politikerinvolvering. Handlingsprogrammet var också begränsat till olyckor som föranleder räddningsinsats.

Man arbetar nu med en organisation runt hela säkerhetsområdet som ska vara politiskt förankrad. I kommunstyrelsen har nu en policy för säkerhetsarbetet fastställts efter ett långt arbete med ambitionen att få till stånd ett sådant. I denna policy ingår att bestämma var ansvaret för olika frågor ligger så att inte hela området bara får ett räddningstjänstfokus. Nu vidtar ett arbete med att tillämpa policyn i arbetet på konkret nivå.

Inom skydds- och säkerhetsområdet ligger internt skydd, informationssäkerhet, skydd mot olyckor och krishantering. Nu sker ett konkret arbete kopplat till en tidsplan för när aktiviteter såsom handlingsprogram skall göras och av vem.

Det reviderade LSO-handlingsprogrammet kommer att vara mindre omfattande i text eftersom det första handlingsprogrammet sågs som ett informationsrikt och i viss mån utbildande material. Det kommande programmet kommer att vara mera konkret med säkerhetsmål och prestationsmål.

Alla förvaltningar och kommunala bolag kommer nu att utse säkerhetsombud. Dessa kommer att rapportera till Säkerhetsgruppen med kommunchefen, säkerhetssamordnaren, informationssäkerhetssamordnaren och en nyanställd säkerhetshandläggare.

Policyn är förankrad i kommunfullmäktige och de mer konkreta säkerhetsområdena har diskuterats i kommunstyrelsen. De kommande säkerhetsombuden som skall utses inom alla förvaltningar skall delta i en arbetsgrupp, referensgrupp för handlingsprogramarbetet LSO, men det är inte säkert att det blir samma grupp som arbetar med revideringen av handlingsplanerna för extraordinära händelser. Samtliga kommunala förvaltningar och bolag skall dock vara representerade i samtliga arbetsgrupper.

Än är inte representanter för andra sektorer med i arbetet med LSO-frågorna men planer finns på att skapa ett lokalt råd för området skydd mot olyckor. Ett lokalt råd för extraordinära händelser har precis skapats.

Ambitionen är att få handlingsprogrammet LSO politiskt antaget under andra kvartalet 2008.

Man arbetar förvaltningsövergripande vad gäller LSO-frågorna men det tvärsektoriella arbetssättet finns främst vad gäller extraordinära händelser.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Handlingsprogrammet skall breddas till att omfatta mer än de olyckor som föranleder räddningsinsats. Här förväntar man sig en diskussion med politikerna om vilka frågor som skall prioriteras. Här ser man även IDA som ett viktigt verktyg i diskussionerna med politikerna.

När det gäller området "äldres säkerhet" och fallolyckor kommer det att vara ett tydligt område. Man har redan börjat arbeta konkret med kraftfulla insatser på utbildning till förvaltningarnas personal och allmänheten.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på idag?
Befintlig insats- och olycksstatistik finns tillgänglig.

Använder man IDA-verktyget och dess olika delar, indikatorer, data och analys? Vem tar fram uppgifter? Hur och av vilka bearbetas, bereds och diskuteras dessa data vidare?

De två enkäterna som är gjorda, ”Trygghetsenkäten” och ”Skydd i hemmet”, kommer att redovisas och användas i arbetet med handlingsprogrammet. Man upplevde sig otrygg i kommunen och undersökningen av detta förhållande kommer att fördjupas. Insatsstatistiken och data kommer att användas. Kommunen har en nyanställd brandingenjör som är väl insatt i IDA och är tänkt att utgöra en ”motor” i det vidare arbetet.

Det handlingsprogram LSO som finns tillgängligt via kommunens hemsida 30 oktober 2009 är det ursprungliga, antaget av kommunfullmäktige 2004.12.13, gällande från 2005 och framåt.

5.4 Jämförelsekommuner

Jämförelsekommun A. Stor kommun

Informationen baseras på en intervju med Räddningschefen, hösten -07 och våren -09. Samtal med en politiker i Räddnings- och beredskapsnämnden och en styrkeledare inom räddningstjänsten utgör också informationskällor.

Frågeställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramsarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Det är kommunledningen som har uppdraget att upprätta handlingsprogrammet men vissa delar delegerades till Räddningschefen. Initiativet och genomförandet av det första handlingsprogrammet skedde till stor del genom Räddningstjänsten underställd Räddnings- och beredskapsnämnden i Kommun A. Handlingsprogramsarbetet hade ett

brett anslag över flera förvaltningar. I det första handlingsprogramsarbetet engagerades en rad olika förvaltningar och gjordes delaktiga, speciellt med sina riskanalyser. Riskanalys gjordes inom alla förvaltningar utifrån en riskanalysmodell och förvaltningarna hade dessutom uppdraget att prioritera fram centrala mål för sin förvaltning.

Det tidigare handlingsprogrammet fastställdes i kommunfullmäktige i maj 2006. Sen kom valet och efter valet fastställdes handlingsprogrammet en gång till. Samma handlingsprogram skulle sålunda gälla även efter valet, men nu inleddes ett arbete med att förnya handlingsprogrammet och göra det ännu bredare än tidigare. Man har ambitionen att integrera området extraordinära händelser i samma handlingsprogram.

År 2008 och framåt

Det praktiska arbetet med det nya reviderade handlingsprogrammet leds av en riskhanteringsgrupp under Räddnings- och beredskapsnämnden i Kommun A. De som ”håller i pennan” i handlingsprogramsarbetet är ledningen för Räddningstjänsten och Säkerhetschefen. Handlingsprogrammet behandlas först i riskhanteringsgruppen, senare i Räddnings- och beredskapsnämnden och slutligen i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Handlingsprogrammet ingår som en del i ett övergripande styrdokument: ”Inriktning – Verksamhet – Ekonomi 2007 – 2010”.

I riskhanteringsgruppen sitter säkerhetschefen, representanter för räddningstjänsten och räddningschefen, förvaltningscheferna för förvaltningarna Vård och bildning, IT, Teknik och service, VA-avfall, Gata och trafik. Riskhanteringsgruppen är alltså förvaltningsövergripande. När det gäller sektorsövergripande kontakter har man det tydligt när det gäller extraordinära händelser och när det gäller att ta sitt lokala samordningsansvar i kommunen, t ex med kyrkan och landstinget, sjukhuset osv. I övrigt är det troligt att varje undergrupp till riskhanteringsgruppen tar de sektorsövergripande kontakter de behöver. Här finns inga politiker med utan detta är en arbetsgrupp som arbetar med riskfrågor.

I riskhanteringsgruppen finns fem delområden och undergrupperingar identifierade: En som handlar om ”Lagen om skydd mot olyckor”, den gruppen leds ifrån

Räddningstjänsten. Sedan finns det en grupp som arbetar med internt skydd, denna leds direkt av säkerhetschefen, en grupp som har hand om IT-säkerhet och som leds av en tjänsteman som har ansvar för IT-frågorna. Sen finns ytterligare en grupp som hanterar frågor om extraordinära händelser, ledningen har en beredskapssamordnare som är placerad inom Räddningstjänsten.

Under dessa grupper finns sedan ett antal grupper ytterligare som arbetar konkret med säkerhetsarbetet och underlaget för det nya handlingsprogrammet. Det underlaget går sedan upp och hanteras i riskhanteringsgruppen, som gör prioriteringar bland de olika frågorna och underlagen i fråga om vad som skall upp till kommunledningen. Räddnings- och beredskapsnämnden får då ansvaret när det gäller brand och förebyggande brand.

Politikerna finns företrädde i Räddnings- och beredskapsnämnden och de olika förvaltningarnas nämnder, Ks-au och Kommunfullmäktige. Handlingsprogrammet går på remiss till alla politiska nämnder. Man upplever att man har ett gott stöd av politikerna.

Handlingsprogrammet revideras successivt och inom räddningstjänstområdet gjordes riskanalyserna och skrivningarna om under år 2008 och behandlades i Räddnings- och beredskapsnämnden i april 2009. Dokumentet "Inriktning – Verksamhet – Ekonomi" som handlingsplanen ska inordnas i ska gälla 2010 – 2014.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

"Stora" händelser i samhället som t ex tsunamin, Knutsbyfallet osv har inneburit lokalt engagemang. Vilket har inneburit mycket brett förvaltnings- och sektorsövergripande arbete och en översyn över ledningsplanen för extraordinära händelser som har bearbetats intensivt mellan alla förvaltningschefer och kommunfullmäktige. Detta arbete har även inneburit ett intensivt arbete med kommunens informationsplan.

Nya orosområden som man uppmärksammat är stenkastning mot ambulans och bussar. En allmän social oro som visar sig i ökat antal skolbränder, ungdomsvåld och skadegörelse är nya fenomen som diskuterats. Så också den kristid man är inne i och olika "utanförskap" i samhället.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på? Vem tar fram data och hur och av vilka bereds, bearbetas och diskuteras dessa data vidare?

Inom t ex vård- och bildningsförvaltningarna finns ett säkerhetsanalysprogram, ”Säkerhetsanalys”, i Jämförelsekommun A, för alla tillbud, försäkringar, fastighetsdokumentationer osv. Detta är säkerhetschefens instrument och han uppdrar åt alla förvaltningar att lägga in så mycket som möjligt där. Systemet är svårt att hantera och man håller på att förbättra förvaltningarnas arbete med att lägga in data. Räddningstjänsten har sin egen insatsstatistik och ”Räddningstjänst i siffror” och de data man kan få ut från NCO.

Det är tjänstemännen inom olika undergrupper till riskhanteringsgruppen som tar fram data. Under februari 2009 utbildades alla presumtiva användare inom förvaltningarna i att använda IDA-verktyget. Räddningstjänsten har brandingenjörer och brandinspektörer som tar fram data. Dessa personer skall även bistå de andra förvaltningarna och tjänstemännen inom dessa. Data bearbetas och diskuteras av säkerhetschefen och chefen för förebyggande, undergrupperna till riskhanteringsgruppen och räddningstjänstledningen.

I handlingsprogrammet 2007 – 2010 finns statistikuppgifter från källor som Kommundata, räddningstjänstens insatsstatistik, egna grafiska presentationer och beräkningar.

”Öppna jämförelser Trygghet” har inte använts och påverkat diskussionerna i kommunen. Anledningen sägs vara att den informationen inte innebar ny kunskap.

Jämförelsekommun B. Mellanstor kommun i förbund

Informationen baseras på två intervjuer med Räddningstjänstförbundets chef hösten-07 respektive våren -09 plus olika texter. En inspelning av en gruppintervju med ”Flexstyrkan” inom räddningstjänsten ingår också som data.

Frageställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Förbundet har fem kommuner. Varje medlemskommun har politikerrepresentanter i direktionen, dessa politiker sitter även i kommunfullmäktige.

Hela länet har relativt täta räddningschefsträffar, 5-6 ggr per år. I dessa träffar ingår räddningschefer, stf räddningschef för förebyggande, länsstyrelsens representant, representant från SOS och regionsorganisationen där handlingsprogram och säkerhetsarbete ständigt diskuteras.

Förbundet har en förebyggandeavdelning med en aktiv chef. Till räddningschefen och chefen för förebyggande verksamhet fanns i arbetet med de första LSO-handlingsprogrammen en förvaltningsrepresentantgrupp för den största kommunen kopplad. Här fanns totalt 7-8 representanter för samtliga förvaltningar och de olika kommunala bolagen. Representanterna gjorde förvaltningsspecifika risk- och sårbarhetsanalyser och planerade åtgärder för att förebygga olyckor. Dessa inventeringar och åtgärdsförslag diskuterades både i nämnderna och i förbundsdirktionen. Ett likartat förfarande användes i övriga medlemskommuner men i två av kommunerna ingick frågorna ej i det gemensamma arbetet utan behandlades i berörd kommunal nämnd och i kommunstyrelsernas arbetsutskott.

Arbetet var förvaltningsövergripande och tvärsektoriellt och där ingick förvaltningar och deras nämnder, t ex tekniska nämnden, barn- och ungdomsnämnden, kulturnämnden, gymnasienämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, fastighetskontoret och kommunens bolag. Samarbete fanns med närpolis, medan kontakter med landstinget och vården var under utveckling.

År 2008 och framåt

Handlingsprogram för mandatperioden 2007-2010, antaget hösten 2007, har tagits fram på ett lite annorlunda sätt. Arbetet och handlingsprogrammen inom förbundets regi har koncentrerats till att omfatta handlingsprogrammet för räddningstjänst och handlingsprogramsdelen ”förebyggande åtgärder mot brand”.

Den person som håller i pennan i handlingsprogramsarbetet är Stf Räddningschef för förebyggande. Han har genomfört ett intensivt remissarbete till nämnder och medlemskommuner men han har även ventilerat det skrivna internt med all personal, dvs alla operativa och förebyggande arbetsgrupper. Alla arbetsgrupper har engagerat sig i detta. Handlingsprogrammet har gått till alla medlemskommuner på remiss och kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i varje medlemskommun har klubbat det innan förbundsdirektionen fastställde det.

De återstående delarna av arbetet som handlar om förebyggande av olyckor sker inom respektive kommunal nämnds ansvarsområde där riskanalyserna fortfarande sker. T ex arbetet med fallolyckor ingår i det normala arbetsmiljöarbetet inom berörd nämnd. Man menar att man på så sätt integrerar förebyggande frågorna i ”linjen” och den reguljära verksamheten där de hör hemma.

Ett nytt forum som skapats är en grupp som den administrativa chefen inom förbundets säkerhetsavdelning har tagit initiativet till. Det är en grupp med förvaltningschefer från de förvaltningar som är speciellt viktiga i säkerhetsarbetet. Gruppen diskuterar inte direkt formuleringen av handlingsprogram men är viktig i säkerhetsarbetet.

De politikerrepresentanter som deltar i diskussionerna finns i förbundsdirektionen och i medlemskommunernas nämnder, kommunstyrelser och kommunfullmäktige. Räddningstjänstens företrädare i den största kommunen träffar även kommunalråden två gånger om året.

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.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Ett centrum för äldres säkerhet har inrättats i den största kommunen. Räddningstjänstförbundschefen sitter med i dess styrelse. Äldres säkerhet har blivit ett nytt fokusområde. Inom vissa stadsdelar har man arbetat med att införa ett trygghetspaket riktat till medborgarna. Det sker mycket trygghetsarbete främst i B. Mellanstor kommun där det finns speciella trygghetsutvecklare inom olika förvaltningar som står i kontakt med en säkerhetskoordinator anställd inom Räddningstjänstförbundet.

Krishanterarna har även fokuserat problematiken med höga flöden och klimatförändringarna. Förbundet har förstärkts med tre handläggare inom krishantering och man betonar att allt har ett samband. Dessa arbetar åt alla fem kommunerna med området extraordinära händelser. Förmodligen kommer dessa tjänster att heta säkerhetssamordnare längre fram.

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 bedrivits.

Inom det förebyggande området har man gjort nya satsningar. Utbildningen har utökats och utbildning i s k ”kortkurser” ges till 4 - 5000 personer per år. En instruktör har anställts med uppgift att utbilda internt inom medlemskommunerna och även externt t ex gentemot privat näringsliv, offentlig sektor osv. Förebyggandefrågorna integreras i utbildningarna på ett bra sätt.

Hela personalen informeras ständigt gällande LSO och annat nytt och förebyggande frågorna tar mer utrymme. Förbundets förebyggandeavdelning är mycket aktiv.

Man har också organiserat upp en "flexstyrka" med sex man som jobbar dagtid med praktiskt förebyggande arbete. Flexstyrkan kan dessutom bedriva extern utbildning och ha beredskap. Det är tänkt att bemanningen i styrkan ska skifta varje halvår. Flexstyrkan arbetar praktiskt förebyggande. De har fått en gedigen utbildning och gör även tillsynsarbete och arbetar inom den reguljära utbildningen också. De har övningar i det operativa arbetet varje vecka och deltar även i insatsverksamheten vid behov.

Ett nytt projekt har startats i skolan, "Konfliktlösning utan våld", som fortsättning på det förebyggande arbetet i skolan. I det nya projektet identifierar man våldsbenägna ungdomar och låter sedan ungdomarna "praktisera" inom räddningstjänsten fem åt gången för att få ett ändrat synsätt på våld kontra säkerhet.

Andra utvecklingsområden har under år 2008-2009 varit: En veckas dagläger för yngre barn med förebyggandeaktiviteter har arrangerats under sommaren 2008 med sammanlagt 288 elever i förbundsregionen. Ett annat område man arbetat mycket med är "helikopterprojektet" tillsammans med ambulansen och landstinget. Räddningsförbundet har även ett gediget utbyte med Turkiet där man hjälper Turkiet med samhällsbyggnad och "risk management". Man planerar även att bedriva brandmannautbildning tillsammans med Svenska brandskyddsföreningen.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på? Vem tar fram data och hur och av vilka bereds, bearbetas och diskuteras dessa data vidare?

Inom extraordinära händelser används geografiskt informationssystem (GIS) och analysystemet Arcview som är kopplat till GIS. Man har kartsystem där man positionerar insatserna. Man försöker även att hitta bra system för incidentrapportering. Man har tagit initiativ till att se över sina datasystem där man tycker att man ligger efter. Man har ambitionen att förbättra detta.

Tjänstemän i olika befattningar inom förbundet, bl a säkerhetskoordinator och krishandläggaren och andra berörda tjänstemän, tar fram data. Data bearbetas och diskuteras av berörda i olika verksamheter och projekt. Man har intresserat sig för IDA och skaffat sig egen information om informationsverktyget. Ingen arbetar med data från IDA under våren 2009.

Öppna jämförelser Trygghet vållade mycket diskussion inom hela förbundet där man fick dåliga placeringar i vissa jämförelser. Administrativa chefen ställde samman informationen och den diskuteras i olika forum.

Handlingsprogrammet LSO: Din trygghet – Vårt mål, 2007-2010 antogs av förbundsdirektionen 7/9-07. I programmet finns statistik, uppgifter om anspänningstider, antal insatser, kartor och översikter i stort baserade på räddningstjänsten och kommunens egna data. Inga andra källor är angivna.

Jämförelsekommun C. Mellanstor kommun i förbund

Informationen baseras på intervjuer med Räddningstjänstförbundets chef, Stf Räddningschef och en kommunal tjänsteman med rollen som projektanställd sekreterare ansvarig för skrivandet av de kommunala förebyggande handlingsprogrammen, hösten-07. Senare fick samma person befattningen som säkerhets- och beredskapssamordnare. Inspelning och analys av kommunikationen i projektledargruppen utgör också ett dataunderlag.

Frågeställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramarbetet / det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

I förbundet ingår tre kommuner. I arbetet med det första handlingsprogrammet LSO tog säkerhetschefen vid den största av de ingående kommunerna 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. Denna organisation bestod inte längre 2006 och något år framåt då säkerhetschefen i den största kommunen hade slutat.

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. Grupperna hade projektledare och arbetade fram 4 olika delar av handlingsprogrammet och dessa var klara redan i juni 2004 och lämnades in till styrgruppen. 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.

Förbundsledningens politiker diskuterar och formulerar ytterligare mål för brandområdet som vidgades åt det förebyggande hållet. Handlingsprogrammet för brandområdet diskuterades i räddningstjänstförvaltningens lokala samverkansgrupp och rapportering har även skett till förvaltningens ledningsgrupp, då med fokus på det operativa.

Projektledarna för projekten inom de 4 delområdena träffas sedan och gör kontinuerliga avstämningar. I kommunen fanns en säkerhetschef och en samordnare på stadsledningskontoret som var utbildad LSO-ledare. Under våren 2006 producerade gruppen ett skriftligt slutdokument till politikerna, vilket skulle göra ett underlag för det kommande handlingsprogrammet 2007. Programmen och målen är påtagligt övergripande och ses som styrdokument. Den största kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet antogs politiskt i februari-05.

År 2008 och framåt

Dessa grupperingar finns inte längre, hösten -07. Hösten -07 anses LSO-frågorna ingå i den reguljära kommunala verksamheten. Det systematiska sättet att arbeta med säkerhetsfrågorna ska nu vara etablerat. Nytt är att ansvaret för det kommunala handlingsprogrammet i den största kommunen numera ligger hos stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret har till uppgift att knyta samman nästkommande program. Dels har man de nämnder och ansvarsområden man hade sedan tidigare samtidigt som det tillkommit två områden, nämligen falloolyckor och naturkatastrofer. Därmed kommer också de sociala nämndernas stab och äldrenämnden in som nya aktörer. När det t ex gäller arbetet med naturolyckor sker detta i samarbete mellan kommunen, Räddningstjänstförbundet och SMHI. Man deltar i ett europaprojekt, Preview, där SMHI har huvudansvar.

Det nya kommunala förebyggande handlingsprogrammet för mandatperioden 2006-2010 antogs av Kommunstyrelsen i februari 2009. Det gick sedan på remiss till berörda myndigheter, förvaltningar och nämnder i kommunen. Sedan korrigeras programmet om det behövs och sänds via kommunalrådsberedning och kommunstyrelsen till kommunfullmäktige för att beslutas, förmodligen i början av april 2009. Det gamla programmet är utvärderat och bifogat till det nya. Utvärderingen har skötts av de tidigare projektgrupperna. Utvärderingarna har samordnats av säkerhets- och beredskapssamordnaren.

Den tänkta processen inför mandatperioden 2010 och framåt är att de nytillsatta politikerna under sitt första halvår som förtroendevalda skall få resultatet av en gedigen och aktuell riskanalys att diskutera mål utifrån. Personer som skall ansvara för detta underlag är en nytillsatt säkerhetschef. Säkerhetsrådet är ett återuppstått samarbetsforum 2008. Där ingår säkerhetschefen, de olika förvaltningarnas tjänstemän och säkerhets- och beredskapssamordnaren. Detta råd skall nu komma att fungera ännu bättre än tidigare lovar man.

Inom räddningstjänstförbundet och i arbetet med handlingsprogrammet för operativ räddningstjänst har en ny grupp med tre politiker organiserats. Gruppen består av kommunalråden från de två mindre medlemskommunerna, Räddningstjänstförbundets ordförande och Stf Räddningschef för att specifikt diskutera inriktnings- och effektmål. Dessa mål riktar sig mot medborgarna och skall vara lätta att mäta och avläsa. Man avser senare att titta på prestationsmålen genom tjänstemannaarbete inom förbundet. De ledande tjänstemännen inom räddningstjänstförbundet är imponerade av det engagemang som politikerna har i frågorna.

Räddningstjänstförbundet har som tidigare sagts, arbetat fram ett separat handlingsprogram för den operativa räddningstjänsten och "förebyggande brand". Inför nästa mandatperiod diskuterar man att föra samman allt i ett gemensamt handlingsprogram och dessutom även vidga programmet även mot extraordinära händelser.

Det finns grupperingar som är förvaltningsövergripande sammansatta i handlingsprogramsarbetet men det sektorsövergripande sker i den mån de olika verksamhetsområdena arbetar sektorsövergripande. När det gäller kris och extraordinära händelser arbetar man tvärsektoriellt i ett lokalt krishanteringsråd med bl a representanter från ABB, Mimer, ICA, Islamska församlingen, kulturföreningar, Länsstyrelsen, Landstinget, Röda korset m fl.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Det har tillkommit tre områden; fallolyckor, naturkatastrofer, främst översvämningar/höga flöden och trafik. Området naturkatastrofer kommer i fortsättningen engagera i stort sett alla kommunala verksamheter.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på? Vem tar fram data och hur och av vilka bereds, bearbetas och diskuteras dessa data vidare?

Vid t ex fallolyckor har man tagit fram siffror i samspel mellan kommunen och landstinget. Man använder också NCO:s information. Trafikområdet får mycket data från polisen osv. När det gäller verksamheterna och nämnderna så är det mycket kvar att utveckla, utvecklingen har gått olika långt.

Inom räddningstjänstförbundet använder man sig av olycksstatistik, data om hur snabbt man når fram till olika olyckor, körtider osv. Information om brand i byggnad, trafikolyckor och livräddning i vatten har man fått från olika typer av data. Från riskanalyserna vet man att man har olika typer av kemikalier och hur mycket. Man har studerat tågolyckor då liv stått på spel och även kartlagt hur ofta på dygnet och när och med hur många vagnar tåget passerar genom förbundets geografiska område. Dessa data har man fått genom trafikdirigenterna inom järnvägen. Tidigare har man även använt Räddningsverkets data.

Tjänstemän från de kommunala nämnderna och inom förbundet tar fram data. Politikerna tar initiativen till olika frågor vilka kommer upp i fullmäktige och sedan läggs på berörd nämnd. Då tar nämndens berörda tjänstemän fram olika data och dessa byggs in i olika projekt.

IDA används inte vad man känner till och SKL:s ”Öppna jämförelser trygghet” har inte diskuterats eller bidragit till någon reaktion eller utveckling.

Handlingsprogram för räddningstjänst 2009 och framåt innehåller en mängd sifferuppgifter som verkar vara egna beräkningar, inga statistikällor anges.

Jämförelsekommun D. Liten kommun

Informationen baserar sig på tre intervjuer med räddningschefen, videoinspelning av politiker och hemtjänstpersonal, dessutom texter av olika slag.

Frågeställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramsarbetet/det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Att utforma handlingsprogrammen uppdrogs redan 2004 till Räddningschefen. Kommunstyrelsens arbetsutskott är det främsta diskussionsforumet dit räddningschefen vänder sig. Kommunstyrelsen är tillika räddningsnämnd. Politikerkontakterna och stödet från dessa är mycket bra.

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

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

Att kommunstyrelsens arbetsutskott är det främsta diskussionsforumet dit räddningschefen vänder sig kvarstår fortfarande hösten-07. Kommunstyrelsen är tillika räddningsnämnd.

År 2008 och framåt

Nya former i arbetet med handlingsprogram för perioden 2007-2010 var att Räddningschefen och beredskapssamordnarna utgjorde ett forum. Räddningschefen planerade att sätta sig ned med beredskapssamordnarna för att skapa ett gemensamt dokument för de förvaltningsövergripande frågorna vad gällde förebyggande av olyckor, det operativa handlingsprogrammet för räddningstjänsten och extraordinära händelser.

Men då ett nytt handlingsprogram arbetades fram i realiteten för perioden 2008-2011 innebar detta inte en sammanslagning med extraordinära händelser och beredskap. Dessa frågor hanteras i ett separat handlingsprogram även om dessa områden omnämns i handlingsprogrammet LSO. Handlingsprogrammet antogs av kommunfullmäktige 27/10-2008.

Säkerhetsgruppen är ett forum med förvaltningschefer från social-, fritids-, räddningstjänst-, plus två personer från tekniska kontoret som har ansvar för byggnaderna. Genom gruppen drivs ett systematiskt säkerhetsarbete som är tungt att driva på och få att fungera från räddningstjänstens sida. En möjlig orsak kan vara att det är fel personer som engageras i ett första skede. De som engageras först är t ex områdesansvariga, rektorer och andra ledare medan ansvaret bör ligga lite närmare personalen inom verksamheterna som är berörda. En utveckling har skett mot detta mål under 2008. Man har slagit samman Säkerhetsgruppen med Brottsförebyggande rådet och nya personer från skolan och polisen har tillkommit och arbetet har fungerat väl. Man har även adjungerat en fritidshemspersonal till gruppen för nå ut till alla verksamheter för barn och unga med arbete mot främlingsfientlighet. Denna grupp träffas en gång i månaden och arbetet baseras på förvaltningarnas riskanalyser. Ibland kan det handla om skydds- och säkerhetsfrågor, brottsförebyggande, främlingsfientlighet, ibland hanteras riskfrågor och extraordinära händelser. Denna grupp kan också kallas in extra. Säkerhetsombuden kontaktas via mail och träffas minst en gång om året. De speciella brandombuden träffas två gånger om året. Allt sker under ledning av räddningschefen.

Man arbetar mycket brett och har förvaltnings- och sektorsövergripande sammansättningar i forumen. Man vill bort från ett stuprörstänkande. Hela året finns en katastrofledningsgrupp som har en specialuppgift en gång om året då orten invaderas av tusentals människor. Både de förvaltningsövergripande och de tvärsektoriella kommunikationsforumen består och används i vidareutvecklingen av arbetet. Politiker deltar även i katastrofledningsgruppen. Katastrofledningsgruppen finns även resten av året och har t ex kallats in det innevarande året då strömmen försvann under ett dygn och även telefonnätet. Där diskuteras alla sorters risker och via en jourhavande tjänsteman kan gruppen aktiveras när så behövs. Inom en timme var hela gruppen samlad vid strömavbrottet. Samordning och diskussion med polis och ambulansverksamheten finns. Kontaktnätet med Vägverket, Eon, Telia osv är mycket viktiga.

Informationsaktiviteterna har ökat och de centralt informationsansvariga i kommunen har ökat sin delaktighet påtagligt inom LSO-området. I februari 2009 invigdes den nya

Räddningscentralen med mycket modern teknik och plats för berörda myndigheter att ordna stab och samarbete om en kris skulle uppstå.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

Man har en tanke om att integrera det innehåll som skulle ingå i det operativa, det förebyggande och handlingsplanen för extraordinära händelser i samma handlingsprogram.

Nytt olycksområde är översvämningar, höga vattenflöden, vid två åar. Här sker ett förebyggande arbete tillsammans med åförbundet, (alla kommuner utefter ån) tekniska nämnden och länsstyrelsen för att göra invallningar. Förbundet har anställt en ”vattendirigent” som ser allt som händer med vattenflödet och som kan bidra till olika vattenmängdsproblem.

En ny typ av problemområde man har fokuserat under 2008 och framåt är nazistiska ungdomsrörelser som växer fram i området.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på? Vem tar fram data och hur och av vilka bereds, bearbetas och diskuteras dessa data vidare?

Det finns mycket data att gå tillbaka till i det första handlingsprogrammet och det tänker man göra. I övrigt anser man sig vara dålig på statistik. Man har god statistik vad gäller olika typer av brott. Men när det gäller incident- och skaderapportering från ”vardagsverksamheten” inom olika förvaltningar är det ofta svårt att få in data. Det är svårt att få personal att kontinuerligt rapportera in. Det kan handla om datorstöder, olåsta dörrar och skador på fönster t ex. Det finns en förväntan på att vaktmästare inom skolan och andra inom förvaltningarna skall rapportera men i nuläget fungerar det inte väl.

På alla enheter inom förvaltningarna finns säkerhetsombud, dessa skall rapportera skador och incidenter till räddningstjänsten. Rapporteringen sker i ett data- och försäkringsmäklarsystem som heter Mars Plus. Varje säkerhetsombud kan gå in via detta

och lägga in data i systemet. Det är lite trögt att få dem att lägga in data men de blir bättre och bättre och räddningstjänsten trycker kontinuerligt på för att få in data.

Får man in data om skador eller incidenter i kommunen tar man upp dessa i en säkerhetsgrupp för en analys. Inom t ex vården har man fått in många incidenter med torrkokning. Detta problem togs då upp med socialchefen och områdesansvariga för att lösa problemen.

Man har inte riktigt kommit igång med olycksutredningar. Men LSO har inneburit att räddningstjänsten har blivit mera av mångsysslare och personalen ställer upp professionellt och aktivt i allehanda uppgifter. Kommunen har områdesansvar vilket innebär att räddningstjänsten blir en central part inom många områden.

I handlingsprogrammet för tiden 2008 – 2011 finns räddningstjänstens egna statistiska beräkningar, IDA eller andra statistikkällor används inte. ”Öppna jämförelser Trygghet” har inte påverkat arbetet. Man hamnade ”hög” på brand i byggnad på grund av att det finns många vedeldare i kommunen. Man fortsätter att informera om ”sur ved och dåligt drag” till dessa grupper.

Jämförelsekommun E. Liten kommun

Informationen baseras på inspelning av Riskhanteringsgruppen, Räddningsnämnden och en ”Nystartsdag” med kommun- och förvaltningsledningen. Det möte då Handlingsprogrammet LSO ”togs” av Kommunstyrelsen spelades in och en gruppintervju med de tidigare processledarna, räddningschefen och en nyanställd brandingenjör genomfördes. Dessa inspelningar utgör också informationskällor.

Frågeställningar: Hur kommuniceras och formuleras säkerhetsfrågorna i kommunen, genom LSO-handlingsprogramsarbetet / det systematiska säkerhetsarbetet? I vilka forum och mellan vilka deltagare? Finns det forum med förvaltnings- eller sektorsövergripande sammansättning?

Före år 2008

Handlingsprogramarbetet sker på uppdrag av kommunens högsta politiska ledning som deltar aktivt i forumen. Räddningschefen har en central roll. Kommunen har en räddningsnämnd som leder arbetet med handlingsprogram och skydds- och säkerhetsarbete. I räddningsnämnden sitter politiker. Räddningschefen har i uppdrag att arbeta fram även det reviderade handlingsprogrammet.

Riskhanteringsgruppen är viktig i arbetet med skydd och säkerhet. Man kan säga att gruppen är ”säkerhetschef”. Gruppen sorterar direkt under kommunstyrelsen. I riskhanteringsgruppen ingår Kommundirektören, Räddningschefen, stf Räddningschef och numera en processansvarig brandingenjör från räddningstjänsten. I övrigt finns andra förvaltningar och kommunala bolag företrädna men inte skola-, social- och kulturförvaltningarna. Man 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 tidigare ingått att diskutera ett ”strukturförslag” till handlingsprogram. Alla synpunkter som framkommit lämnades sedan till riskhanteringsgruppen att sammanställa. Slutligen togs förslaget till det första handlingsprogrammet fram i gruppens arbete. Förslaget diskuterades sedan i kommunstyrelsen i slutet av 2004. Riskhanteringsgruppen har arbetat vidare och förankringen för LSO-frågorna hos politikerna är god.

Arbetet då lagen trädde i kraft 2004 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. Kommunens kommunikationsformer var inledningsvis ovanliga på så sätt att flera av dem leddes av räddningstjänstens personal. De processansvariga från räddningstjänsten drev utvecklingen genom att bjuda in till olika utbildningar och möten med kommunstyrelsen, kommunens förvaltningschefer och chefer för kommunala bolag och länsstyrelsens ansvariga. Brandmännen, dvs processledarna, besökte alla förvaltningar och bolag och informerade. De hade även

ansvaret för informationen till de politiska partierna fördelade på sig. Varje politiskt parti blev alltså kontaktade av en processledare.

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. 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.

LSO-arbetet har drivits vidare genom räddningschefen och processledarna från räddningstjänsten. Kommunikationsforumen är framför allt förvaltningsövergripande. De förvaltningsövergripande samarbetsforumen består alltså och nya sammankallas allt efter behov, med räddningstjänsten som sammankallande.

Kommunen har även ett lokalt brottsförebyggande råd. Kommunen ingår i ett tvärasektoriellt och kommunövergripande samarbete som föranletts av händelser inom området men som innebär diskussioner om skydds- och säkerhetsarbete. I kommunen finns en nyinrättad samordningsgrupp för krisledning och extraordinära händelser vilken är sektorsövergripande.

Processledarnas arbete visade sig inte vara lätt utan har stannat av. Räddningschefen och processledarna har upplevt en viss grad av motstånd i arbetet med förvaltningsföreträdarna och planerar en ”omstart” av LSO-arbetet. Nystarten och därmed revideringen av handlingsprogrammet genomfördes under hösten 2007. Halvdagskonferensen leddes av *en* brandingenjör som nu är processledare. Man gjorde en genomgång av det tidigare handlingsprogrammets 8 riskområden och fördjupade riskanalyserna. I ”Nystarten” deltog 21 personer från alla förvaltningar, kommunala bolag och delar av räddningsnämnden som arbetade intensivt med att inventera, grovanalysera,

beskriva konsekvenser, prioritera och formulera mål inom olika riskområden som kommer att ingå i det reviderade handlingsprogrammet. Som en förberedelse inför dagen hade alla fått en uppgift att påbörja sin inventering om tänkbara risker inför Nystartsdagen.

År 2008 och framåt

Målet var att handlingsprogrammet skall vara reviderat och kunna behandlas politiskt vad gäller politisk prioritering, formulerandet av acceptanskriterier och ev resurstillförsel vid årsskiftet 2007-2008. Men processen har gått trögt, speciellt inom förvaltningarna. Kommunstyrelsen tog ett flertal gånger upp arbetet med handlingsprogrammet under år 2008 och satte tidsgränser för när förvaltningarna skulle ha gjort sina mål och riskanalyser.

En ny processledare, en nyanställd brandingenjör, har fått uppgiften att hjälpa förvaltningarna med arbetet. Denna processledare arbetar tillsammans med beredskapssamordnaren. Genom nygjorda riskanalyser inom förvaltningar och bolag initierade på Nystartsdagen 2007 och systematiska utvärderingar av det tidigare Handlingsprogrammet LSO kunde räddningschefen, även om det hade tagit lång tid, föredra ett reviderat handlingsprogram för kommunstyrelsen den 25/6 2009. Handlingsprogrammet antogs sedan av kommunfullmäktige 15 juni 2009.

Ledarna för säkerhetsarbetet har 2009 ett bättre politiskt stöd bland de nya kommunalråden jämfört med tidigare. Denna kommun hade inledningsvis 2004 en väl utvecklad och intressant utvecklingsorganisation baserad på brandmännen som processledare. Dessa rön motstånd inom förvaltningarna men att ha brandmännen som processledare blev även för dyrt för själva räddningstjänsten då den till 25% är intäktsfinansierad.

Med vilka nya innehållsliga perspektiv och problemformuleringar arbetar man?

I riskhanteringsgruppen hanteras risker inom folkhälsoområdet, t ex barnsäkerhet, brottsförebyggande, natur- och fallolyckor, brandskydd, systematiskt brandskyddsarbete

(SBA) och krishantering. ”Brand i byggnad” har i övrigt blivit ett område för räddningstjänsten där man är mycket specialiserad.

Vilken typ av data baserar man sina problemformuleringar i skydds- och säkerhetsarbetet på? Vem tar fram data och hur och av vilka bereds, bearbetas och diskuteras dessa data vidare?

Man använder sig av insatsstatistik. Dessutom används statistik från förvaltningar och bolag som underlag till framförallt riskanalyserna. Det är tjänstemän inom förvaltningar och bolag som bereder ärenden till nämnder. Data förs in i dokument och diskussioner i de kommunala nämndernas arbete.

I Handlingsprogrammet LSO finns flera grafiskt beskrivna modeller, kartor och statistiska uppgifter som är räddningstjänstens och kommunens egna. Inga referenser till andra statistikkällor, till IDA eller ”Öppna jämförelser Trygghet” görs i text eller inspelningar.

6. RESULTAT DELSTUDIE 2.

POLITISKA BESLUTSPROCESSER – HUR OCH NÅR SPRIDS IDÉER?

6.1 Inledning

I delstudie 2 inom ramen för projektet Kommunikation och beslut i kommunalt säkerhetsarbete (KOBS) undersöktes hur frågor som rör säkerhet i kommuner hanteras och diskuteras av kommunpolitiker. Efter en kort inledning presenteras i detta kapitel de sammanfattade resultaten av delstudien. Sedan ges en detaljerad redovisning av resultaten av data insamlade under tidsperioderna 2006.01.01 – 2007.06.30 och 2008.01.01 – 2009.03.31. Genom att under två tidsperioder jämföra protokoll från Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige i tio kommuner, varav fem är IDA-pilotkommuner och fem är matchade jämförelsekommuner, har forskningen fokuserat vilka frågor i det kommunala säkerhetsarbetet som behandlas av politikerna.

Delstudie 2:s empiriska uppgift var att undersöka huruvida utvecklandet av ett webbaserat informationssystem: *Indikatorer, data och analys för skydd mot olyckor* (IDA) kunde få genomslag i politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. Syftet med denna uppgift var att få ökad empirisk kunskap om hur arbetet med säkerhetsfrågor i politiska beslutsprocesser kan påverkas genom riktade insatser. De riktade insatser som var aktuella för delstudien gjordes inom IDA-projektet, där upprättandet av IDA-verktyget var den mest framträdande insatsen. Den övergripande forskningsfrågan för delstudien var därför följande: *Hur påverkas förekomsten av frågor om säkerhetsarbetet i politiska beslutsprocesser på kommunal nivå när IDA-verktyget införs?*

Delstudiens forskningsfråga har dels en kvantitativ aspekt, dels en kvalitativ aspekt. Den kvantitativa aspekten handlar om i vilken utsträckning som frågor om säkerhetsarbete aktualiseras i politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. Den kvalitativa aspekten handlar om i vilken sammansättning som frågor om säkerhetsarbete aktualiseras av politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. Denna aspekt uppmärksammar bland annat

om säkerhetsarbete uppmärksammas som sammanhållna frågor eller som aspekt i andra frågor. Aspekten handlar också om vilka politiska sammanhang som säkerhetsarbete aktualiseras, till exempel om frågor om säkerhetsarbete enbart uppmärksammas i samband med antagandet av handlingsprogram eller i samband med budgetarbetet.

Om IDA-systemet har diffusionseffekter på politiska beslutsprocesser förväntas a) antalet frågor om säkerhetsarbete att öka samtidigt som b) antalet sammanhang som frågorna aktualiseras i förhållande till också öka. Därtill förväntas också c) att de indikatorer som redovisas i IDA-systemet kommer att refereras i större utsträckning.

6.2 Metod- och bortfallsproblematik

För att få en första översiktlig uppfattning om vilka frågor som kommit upp på dagordningen i kommunerna, sökte vi initialt igenom budgetar (ett fåtal), kallelser, dagordningar och protokoll till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i de utvalda kommunerna i den första datainsamlingen, som omfattade år 2006 t o m 2007.06.30. De sökord vi letade efter var: skydd, olycka, trafikolycka, brand, drunkning, farliga ämnen, trygghet, risk, säkerhetsarbete, räddningstjänst, säkerhet, kris, katastrof, terror, extraordinära händelser, och självmord/suicid. Sökorden valdes delvis utifrån *common sense*-uppfattningar om i vilka termer de frågor vi intresserade oss för skulle kunna dyka upp i politiska sammanhang, dels i samråd med Räddningsverket utifrån vilken terminologi de själva använder och hur de benämnt de indikatorer som ingår i deras datasystem. De sökord som är substantiv har sökts i både singular och plural.

Efter att ha gjort en första sökning i kallelser, protokoll och i vissa fall budgetar i de utvalda kommunerna, genomfördes en noggrannare läsning av protokollen från kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sammanträden. Kallelserna och dagordningarna valdes bort av två skäl. Dels fanns de inte tillgängliga för alla kommuner, dels visade sig kallelserna och dagordningarna i de kommuner där de var tillgängliga se väldigt olika ut. I vissa dokument var alla handlingar och bilagor inkluderade, i andra kommuner fanns bara själva dagordningen, och i ytterligare några fall var det svårt att utröna vad som egentligen var bilagt i dokumentet. Det innebar att det var svårt att få

någorlunda jämförbarhet i data från materialet. Kommunernas budgetdokument valdes också bort i detta initiala skede eftersom den information man kan finna där inte omedelbart svarar mot studiens syften.

Kvar att fokusera på blev alltså protokollen från kommunstyrelser och kommunfullmäktige. Trots att protokoll kan framstå som ganska standardiserade dokument, visade det sig att variationerna i hur protokollen skrevs och vad de innehöll var förvånansvärt stora. Det betyder att antalet träffar på respektive sökord kan variera mycket, utan att det nödvändigtvis säger något om antalet relevanta/intressanta frågor. Det finns alltså inget rakt samband mellan antalet träffar och antalet ärenden av relevans för vår studie. Antalet träffar bör därför tolkas med viss försiktighet. Siffran utgör självklart ett mått på hur aktivt vissa begrepp används, men det bör inte tolkas som att de kommuner som har flest träffar på respektive sökord också är ”bäst” på att bevaka frågan eller driva konkret politik på området.

Dataundersökningsperioden 2008.01.01 – 2009.03.31 gjordes på ett annat sätt och delvis av en annan forskare. Protokollen från Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige lästes och sökorden räknades manuellt då de förekom i relevant sammanhang. Det detaljerade innehållsliga resultatet kommer avslutningsvis i kapitlet att redovisas möte för möte. Ett observandum är att på grund av tidsskäl så fick datainsamlingen 2008-2009.03.31 bli tre månader kortare. Detta måste beaktas då man jämför resultaten från de två ”mätperioderna.”

Förutom att det tycks föreligga olika traditioner/praxis för hur protokoll utformas i de studerade kommunerna, fanns det vid den första datasökningen en del andra ännu olösta problem i Kommun A och C. Problemen tog tid för kommunerna att lösa så varken data från Kommun A eller C (endast delvis, kommunfullmäktigeprotokollen saknas) finns med i resultatredovisningen av den första perioden 2006.01.01 – 2007.06.30.

Resultatsammanställningen inleds med ett par tabeller med deskriptiv statistik för studien som helhet. Därefter redovisas kommunerna var för sig. I några fall sker redovisningen tematiskt utifrån sökorden, i andra fall kronologiskt, möte för möte och i ytterligare något

fall en protokollserie i taget. För samtliga kommunbeskrivningar finns två tabeller med deskriptiv statistik.

6.3 Säkerhetsarbetet i politiken – Resultatsammanställning

Tydligt minskat antal sökordsträffar i politikerprotokollen vid den andra mätningen dvs efter IDA-verktygets införande.

Om IDA-verktyget har diffusionseffekter på politiska beslutsprocesser förväntades antalet frågor om säkerhetsarbete att öka kvantitativt. Så var inte fallet under tidsperioden 2008.01.01 - 2009.03.31. Här kan olika felkällor diskuteras som att den senare tidsperioden för mätning var tre månader kortare, att två olika forskare har gjort mätningarna osv. Å andra sidan måste man komma ihåg att i antalet sökordsträffar i den första mätningen fanns bara 8 av de 10 kommunerna med. Sammantaget visar medelvärde- och spridningsmått att de säkerhetsrelaterade frågorna har minskat.

<i>Före IDA:s införande 2006 - 30/6 2007</i>	<i>Medelvärde 340</i>	<i>Spridning 80 - 642</i>
<i>Efter IDA:s införande 2008- 31/3 2009</i>	<i>Medelvärde 105</i>	<i>Spridning 19 - 175</i>

Tabell 6.1 Medelvärden och spridningsmått för sökordsträffar vid de två mätningarna.

Förklaringen är svår att spekulera omkring och förhållandet måste tills vidare betraktas som ett faktum. Den forskare som gjorde den första ”mätningen” såg tendensen redan under det första halvåret 2007. Trots att de flesta handlingsprogram som görs för mandatperioden 2007-2010 antas politiskt under våren -08 och fram till våren 2009 blir resultatet att säkerhetsfrågorna minskar.

De mest frekventa sökorden är de samma under båda tidsperioderna

Frågan tangerar delstudiens kvalitativa aspekt. Den kvalitativa aspekten handlade om i vilken sammansättning som frågor om säkerhetsarbete aktualiseras av politiska beslutsprocesser på kommunal nivå. (Johansson-Hidén & Denk, 2007; Johansson-Hidén & Wreder, 2008). Denna aspekt uppmärksammar bland annat om säkerhetsarbete

uppmärksammas som enskilda frågor eller som en del i andra frågor. Aspekten handlar också om i vilka politiska sammanhang som säkerhetsarbete aktualiseras. Till exempel om frågor om säkerhetsarbete enbart uppmärksammas i samband med antagandet av handlingsprogram eller i samband med budgetarbetet. Sökorden ”skydd” och ”säkerhet” är de mest förekommande vid båda mätningarna. Skydd är absolut vanligast (836 träffar, respektive 242 träffar) och säkerhet näst vanligast (495 träffar, respektive 163 träffar). Frågor om säkerhetsarbete aktualiseras i lika hög grad som en enskild fråga som en aspekt i andra frågor. Frågorna aktualiseras inte alls enbart vid antagandet av handlingsprogram och finansierings- och budgetbeslut utan är i många fall anknutna till andra frågor, men då som den främsta aspekten, som t ex säkra idrottsarenor, säkra cykelbanor.

Sökord	Träffar
Skydd	836 (1)
Olycka	162
Brand	186
Trafikolycka	7
Drunkning	0
Farliga ämnen	3
Trygghet	199
Risk	315 (3)
Säkerhetsarbete	63
Räddningstjänst	234
Säkerhet	495 (2)
Kris	234
Katastrof	34
Terror	3
Extraordinär händelse	31
Själv mord/suicid	3
Summa	2802

Tabell 6.2 Totalt antal träffar per sökord under perioden 2006.01.01 – 2007.06.30.

Sökord	Träffar
Skydd	242 (1)
Olycka	74
Brand	87
Trafikolycka	23
Drunkning	0
Farliga ämnen	3
Trygghet	125 (3)
Risk	90
Säkerhetsarbete	24
Räddningstjänst	111
Säkerhet	163 (2)
Kris	84
Katastrof	15
Terror	1
Extraordinär händelse	19
Själv mord/suicid	0
Summa	1058

Tabell 6.3 Totalt antal träffar per sökord under perioden 2008.01.01 – 2009.03.31.

Därtill förväntades att de indikatorer som redovisas i IDA-systemet skulle refereras i större utsträckning. Indikatorerna var t ex: ”Konsekvenser som upplevd otrygghet, olyckor, omkomna och skadade.” ”Skyddsåtgärder som brandvarnare, släckutrustning, åtgärder mot fall i hemmet, användning av bilbälte, cykelhjälm, flytväst osv.” ”Fara i form av eldstäder - antal fastbränsleeldade villapannor samt lokaleldstäder”.

Flera sökord kunde förekomma i beslut om frågor som hade med indikatorerna att göra men ingen ökning av specifika sökord som dessa var skönjbar. Inom den första tidsperioden var sökordsträffarna flera när det gällde diskussioner om risk och i den andra tidsperioden var trygghetsfrågorna flera. Men skillnaderna är försumbara. Frågeställningen måste besvaras med, nej, det förekommer ingen ökning av frågor som logiskt kan relateras till IDA-indikatorerna.

Förändringarna bland de frågor som behandlas i de politiska protokollen

Regelstyrning är centralt. De frågor/ärenden som dyker upp i protokollen är sådana som ska hanteras (budget, utse ledamöter etc.) eller aktualiseras p.g.a. ändrade regler för verksamheten.

Räddningstjänstens organisering diskuteras frekvent under tiden 2006.01.01- 2007.06.30. Trenden är samarbeten eller sammanslagningar. Under den första tidsperioden var de frågor som rörde kommunal säkerhet och/eller räddningsverksamhet och som dök upp i protokollen, huvudsakligen aktualiserade antingen genom att lagstiftningen ändras, eller genom medborgarförslag/motioner. Det verkar alltså som att regelstyrning, det som Denk (Johansson-Hidén & Denk, 2007) kallar institutionalisering, är det som får synligt genomslag på den kommunalpolitiska nivån. Det gäller dock inte alltid frågan om hur räddningstjänsten ska vara organiserad. Här kommer initiativen även från kommunens egen räddningstjänst, eller från politikerna själva. Man genomför även organisationsförändringar i den kommunala krisledningen, där det är populärt att samverka och bilda krisledningsnämnder med flera grannkommuner, men även delvis inom den operativa räddningstjänstverksamheten.

Två frågor sprids framgångsrikt via diffusion inom den första tidsperioden: trafiksäkerhet och "Fixar-Malte". När det gäller säkerhet generellt var det i första tidsperioden trafiksäkerhet som var den helt dominerande frågan i samtliga undersökta kommuner. När det gäller trafiksäkerhet var medborgarna de primära diffusionsagenterna. Frågan om "Fixar-tjänster" dök upp i samtliga studerade kommuner i relation till äldres säkerhet och trygghet. Frågan om äldres trygghet och säkerhet drivs främst via motioner. Motionerna innehöll varianter på temat att kommunens äldre borde kunna få gratis eller subventionerad hjälp i hemmet utan att den först måste biståndsbedömas, eftersom man då antog att antalet falloolyckor skulle minska och de äldre skulle känna sig tryggare och säkrare i sina hem.

Antagandet av handlingsprogrammen LSO sker under båda tidsperioderna. Dessa handlingsprogram motiverar inte politikerna till omfattande beslut om bordläggningar, omarbetningar eller profileringar i handlingsprogrammen utan de antas i princip så som

de läggs fram. Politikerna i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige gör inte nya prioriteringar inom handlingsprogrammen.

Under den senare tidsperioden 2008.01.01 - 2009.03.30 diskuteras Räddningstjänsten genom frågor om ekonomi och revision men också i ”enkla frågor” ställda av enskilda politiker. Det var frågor om: risker i yrkesutövningen, våld mot brandmän, skolbränder och kravallinsatser.

Ett nytt fenomen under den senare tidsperioden är det stora antalet av ”preventions – projektsatsningar”: Kommunerna arbetar politiskt med projekt med tydliga förebyggandeansatser; ”Tryggt boende för äldre”, ”Rent, snyggt och tryggt”, ”Förbättrad IT-säkerhet”, ”Integrationsprojekt för ökad trygghet”, ”Kvinnofridsprojekt”, ”Säkra trottoarer”, ”Säkra idrottsarenor”, ”Noll tolerans mot våld”, ”Noll tolerans mot alkohol och droger”, ”Antidiskrimineringsprojekt”.

Dessa satsningar institutionaliseras genom lagar och förordningar som diskriminerings- och jämställdhetslagen. En organisation som Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en påtaglig diffusionsagent av idéer, så också olika statliga utredningar som går på remiss.

Tendens till flera säkerhetsfrågor i IDA-pilotkommuner

En av studiens utgångspunkter var att följa gruppen pilotkommuner som ingick i IDA-projektets stödsatsning för kunskapsöverföring inom räddningstjänsten genom det webbaserade informationssystemet IDA. En hypotes var att medverkan i pilotprojektet skulle kunna generera ett ökat intresse för kommunalt säkerhetsarbete, som genom diffusion skulle kunna spridas vidare från den kommunala räddningstjänsten till politiker och andra berörda. Tabell 6.4 visar förekomsten av våra sökord i respektive kommun, uppdelade i pilotkommuner och kontrollkommuner tidsperioden 2006.01.01-2007.06.30. Tyvärr haltade data eftersom en kommun fattades helt och en kommun var ofullständig. Några slutsatser om hur medverkan i pilotprojektet eventuellt påverkat kommunpolitikernas intresse för säkerhetsarbete var därför ännu inte möjlig att dra.

IDA-pilotkommun	Träffar på sökord	Jämförelse-kommun	Träffar på sökord
Stor kommun i förbund 1	84	Stor kommun A	- Bortfall
Mellanstor kommun i förbund 2	298	Mellanstor kommun i förbund B	444
Mellanstor kommun i förbund 3	468	Mellanstor kommun i förbund C	80 Halvt bortfall Kf-protokoll saknas
Liten kommun 4	642	Liten kommun D	252
Liten kommun 5	447	Liten kommun E	87

Tabell 6.4 Antal träffar/sökord fördelade kommunvis för perioden 2006.01.01 – 2007.06.30.

I det första materialet ovan gick det inte att se några skillnader mellan hur man diskuterar säkerhet, skydd och potentiella risker i de kommuner som aktivt ingått som pilotkommuner i IDA-projektet och de som inte har deltagit i IDA. Det gäller såväl kvantitativt som kvalitativt/innehållsligt. Vad som märks är att antalet träffar på sökorden totalt sett är högre i pilotkommunerna. Av kommunparen är data bara kompletta för tre par – Mellanstor kommun 2 och Mellanstor kommun B, Liten kommun 4 och Liten kommun D samt Liten kommun 5 och Liten kommun E. I två av paren genererar sökorden avsevärt flera träffar i pilotkommunerna, men i ett av paren råder ett motsatt förhållande. Men i dessa tre kommunpar sammantaget har IDA-pilotkommunerna 604 fler träffar i jämförelsekommunerna. Om man tittar på innehållet i de ärenden som diskuteras under respektive sökord tycks medverkan eller inte medverkan i IDA-projektet inte ha påverkat varken diskussionerna eller de beslut som fattas av kommunfullmäktige och kommunstyrelser. Däremot kan man, i de observationer och samtalsanalyser som

gjorts i projektets andra del, skönja vissa skillnader mellan pilotkommunerna och de andra kommunerna.

IDA-pilotkommun	Träffar på sökord	Jämförelse-kommun	Träffar på sökord
Stor kommun i förbund 1	62	Stor kommun A	57
Mellanstor kommun i förbund 2	134	Mellanstor kommun i förbund B	150
Mellanstor kommun i förbund 3	103	Mellanstor kommun i förbund C	19
Liten kommun 4	122	Liten kommun D	69
Liten kommun 5	175	Liten kommun E	167

Tabell 6.5 Antal träffar/sökord fördelade kommunvis för perioden 2008.01.01 – 2009.03.31.

I den andra mätningen finns det tendenser till att det är fler träffar i IDA-kommuner än jämförelsekommuner, utom i ett fall. Totalt sett är det 134 fler träffar i pilotkommunerna. Men man kan också säga att likheterna mellan kommunerna i andra aspekter är större än skillnaderna mellan IDA och jämförelsekommuner. Det är t ex färre träffar i de stora kommuner där hierarkin är större och den politiska organisationen bestående av flera nivåer. Liten kommun, med stort engagemang i säkerhetsfrågorna och tydlig utvecklingsorganisering ger fler träffar.

Endast en kommunstyrelse (då i en IDA-pilotkommun) uppmanar kommunens aktiva till att använda IDA!

6.4 Detaljerad innehållslig beskrivning av protokollens innehåll

IDA-pilotkommun: Stor kommun i förbund 1

Kommunstyrelsen 2006.01.01 – 2007.06.30.

Vid kommunstyrelsemötet 2006.01.18 behandlas ansvaret för myndighetsutövning avseende sotning, brandskyddskontroll etc. enl. LSO. Styrelsen föreslår fullmäktige att ansvaret för detta ska ligga på stadsbyggnadsnämnden, att räddningsnämnden läggs ned och att dess delegationer återkallas. Begreppet brand förekommer i samband med brandtillsynen, som ska utövas av stadsbyggnadsnämnden. I samband med sotning och brandtillsyn, enligt Lag om skydd mot olyckor diskuteras även olyckor. Trygghetsgruppen inom "Välfärd för alla" har beräknat kostnaderna för kameraövervakning av en sträcka i Stor kommun 1:s centrala storstad. Om medel ges från fullmäktige tycker styrelsen att övervakningen bör bli av. Vid mötet i styrelsen 2006.02.15 yttrar man sig om en motion om att öka kameraövervakningen i den stora stadens centrum. Säkerhets- och beredskapsavdelningen hör till dem som yttrat sig. Samma avdelning förekommer också fem gånger i delegationsbeslut.

Motion om tryggheten i hemmet för äldre (2006.05.17). Styrelsen föreslår fullmäktige att bifalla delar av motionen, nämligen de som handlar om information och utbildning till äldre. Tryggheten diskuteras dels i en motion om att öka tryggheten i hemmet för äldre, där räddningstjänsten yttrat sig. Motionen antas senare delvis av fullmäktige. Dels har räddningstjänsten yttrat sig om ett förslag till ny tågdepå och serviceverkstad på en viss plats. Vid samma möte diskuteras det eventuella behovet av en kommunal ungdomsinstitution för ungdomar i riskzonen.

Styrelsen har, (2006.05.17) efter beslut i fullmäktige utarbetat villkor för att kommunala upphandlingar för bygg- anläggnings- och tjänsteentreprenader ska rymma krav på att bl.a. arbetsmiljö-, löner och arbetarskyddsfrågor hanteras enligt vad som sägs i svenska kollektivavtal.

Antagningen av en ledningsplan, för själva storstaden Stor kommun 1, för central krishantering vid extraordinär händelse samt inrättande av en krisledningsnämnd

behandlas (2006.05.17). Styrelsen föreslår fullmäktige att anta planen och inrätta krisledningsnämnden, som också får ett reglemente. Extraordinär händelse kommer upp i samband med krisledningsplanen.

IT-säkerheten diskuteras 2006.06.07.

Motion om att små skolor ger ökad trygghet för barn och ungdomar (2006.10.04). Styrelsen yttrar sig, på uppdrag av fullmäktige, i frågan och motionen anses sedan besvarad.

Motion från mp om potentiella miljörisker med sötningsmedlet sukralos behandlas 2006.11.08. Tekniska nämnden och miljönämnden har inkommit med yttranden. Styrelsen beslutar föreslå fullmäktige att avslå motionen.

Vid mötet 2006.12.05 sker revidering av taxor, bland annat enligt djurskydds- och strålskyddslagen. Taxan för sotning och brandskyddskontroll justeras också.

Kris i flyktingmottagandet diskuteras (2007.01.10). Konsekvenserna av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd och lagen om mottagande av asylsökande behandlas. En skrivelse från stadskontoret med denna titel bordläggs. Flyktingkrisskrivelsen återkommer 2007.02.07. Man beslutar inge en skrivelse till regeringen i frågan.

Taxerevideringar enl. ovan behandlas igen 2007.03.07.

Vid mötet 2007.04.04 återkommer frågan om en institution för ungdomar i riskzonen, som utretts. Styrelsen beslutar att en sådan för närvarande inte ska inrättas.

Yttrande ges (2007.05.09) över socialdepartementets betänkande ”Från socialbidrag till arbete”. Bland de åtgärder som nämns figurerar trygghetsanställningar som ett alternativ.

IT-säkerheten och en policy för IT presenteras och styrelsen beslutar föreslå fullmäktige att anta IT-strategidokumentet och säkerhetspolicyn (2007.05.09).

Vid mötet föreslås 2007.05.09 fritidsnämnden få pengar för extraordinärt underhåll av anläggningar.

Nationellt program för suicidprevention behandlas vid samma möte. Socialdepartementet har skickat ut ett förslag till nationellt program för suicidprevention på remiss, och styrelsen sänder in ett yttrande.

Ett betänkande om skydd och rättssäkerhet inom demensvården diskuteras 2007.05.30.

Kommunstyrelsen föreslår vid samma möte att kommunfullmäktige beslutar att uppdra åt alla kommundelsnämnder att senast 2008 erbjuda "Delstadfixaren" (lokal Malte) kostnadsfritt till alla invånare över 75 år och alla från 67 år som har andra insatser beviljade enligt t.ex. SoL eller LSS. Tjänsten ska omfatta åtgärder som förebygger olyckor i hemmet. Här dyker även en utvärdering av försöksverksamheten med "Delstad-Fixaren" upp (2007.05.30). Stadsdelsfullmäktige i Delstad har utvärderat försöket, bland annat genom att titta på skadestatistik vid ortopedkliniken vid det största sjukhuset. Själva utvärderingen eller vad den visar finns inte med, men styrelsen beslutar föreslå fullmäktige att erbjuda tjänsten kostnadsfritt och utan biståndsprövning till alla över 75 år, och till dem över 68 som får insatser enligt t.ex. SoL o LSS senast år 2008. Åtgärderna ska förebygga risk för olycksfall och skador genom fall i det egna hemmet.

Flyktingkrisen behandlas igen. Regeringen har svarat på skrivelsen, och nu beslutar man svara på svaret, samt inbjuda berörda ministrar till ett samtal om frågan.

Kommunfullmäktige 2006.01.01 – 2007.06.30.

Olika typer av skydd diskuteras då fullmäktige beslutar (2006.02.02), efter förslag från kommunstyrelsen, att uppdra åt stadsbyggnadsnämnden att utöva tillsyn gällande sotning och brandskyddskontroll enligt LSO. Detta uppdrag läggs till i stadsbyggnadsnämndens reglemente. Samtidigt avvecklar kommunstyrelsen räddningsnämnden fr.o.m. 1 februari 06, och återkallar alla uppdrag för räddningsnämndens förtroendevalda. I ärendet om tillsyn gällande sotning och brandskyddskontroll nämns även olyckor och brand.

Säkerhetsresonemang förs till protokollet (2006.03.02) då en motion om ökad kameraövervakning i Storstad centrum behandlas.

Begreppet räddningstjänst finns med då (2006.03.30) en ersättare i kommunalförbundet Räddningstjänsten avsäger sig sitt uppdrag.

Terrorbegreppet förekommer (2006.04.27) då en enkel fråga ställs om skattepengar till organisationer som accepterar terrorattentat. Frågan besvaras, men finns inte återgiven i dokumentet. Vid samma möte besvaras en fråga om hälsorisker med färskvattenledningsrör i eternit.

Trygghet behandlas (2006.05.31) genom en motion om att öka tryggheten för äldre, främst i de äldres hem. Motionen handlar om att kommunstyrelsen eller brottsförebyggande rådet i samarbete med samtliga stadsdelsfullmäktige ska ta fram en särskild skrift och utbilda äldre i hur de kan skydda sig mot brott och därmed känna sig tryggare. Dessutom innehåller motionen förslag om att de äldre som så önskar ska kunna få hembesök av räddningstjänsten för att se över bostaden avseende risk för fallskador, samt ett förslag om ett frivilligt kommunalt ”trygghetsregister” dit äldre ska kunna anmäla sig. Alla delar av motionen, utom den om att erbjuda utbildning avslås efter en jämn votering.

Fullmäktige antar vid samma möte (2006.05.31) en ledningsplan för Stor kommuns 1:s Storstad, för central krishantering vid extraordinär händelse, samt inrättar en krisledningsnämnd vars reglemente också fastslås.

En ny ersättare till kommunalförbundet Räddningstjänsten utses (2006.06.21).

I ett förslag till preliminär budget för 2007 samt plan för 2008-2009 i samma möte (2006.06.21) återkommer skydd 6 gånger: dels i ett förslag från Sverigedemokraterna om att stimulera invandrare utan skyddsbehov att återvända till hemlandet, dels diskuteras djurskydd och i samband med det ökad ekologisk mångfald.

I budgetförslaget för 2007 (2006.06.21) dyker trygghet upp i relation till arbetsmarknaden, samt i ett förslag om att avgiften för trygghetslarm för äldre ska avskaffas. Vidare vill Sverigedemokraterna återupprätta tryggheten på kommunens kyrkogårdar och stävja brottsligheten på de samma.

Trygghet diskuteras (2006.10.26). Genom en motion om att små skolor ger ökad trygghet för barn och ungdomar. Motionären vill att kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att utreda hur anslagen till skolor verkar för eller motarbetar ambitionen att ha mindre skolor i kommunen. Motionen avslås.

En motion från mp (2006.11.29) om att utreda potentiella miljörisiker med sötningsmedlet sukralos och tillfälligt sluta köpa in produkter som innehåller detta avslås.

Taxan för sotning justeras (2006.12.20). Dessutom beslutas att framtida justeringar, som stadsbyggnadsnämnden genomför, ska stämmas av mot Sveriges kommuner och landstings index. Dessutom revideras taxorna enligt miljöbalken, djurskyddslagen och strålskyddslagen. Taxorna enligt miljöbalken och för livsmedelsskydd revideras (2007.03.29). Taxan enligt strålskyddslagen upphör.

Säkerhetsbegreppet förekommer då revisorerna har för år 2006 anmärkt på att fritidsnämnden inte sköter fritids- och sportanläggningarna på ett tillfredsställande sätt, vilket bland annat kan äventyra säkerheten (2007.04.26).

En strategi för IT och en IT-säkerhetspolicy antas (2007.05.31).

Vid mötet 2007.06.20 sker fastställande av budget för 2008 och plan för 2009-2010, samt fastställande av kommunalskatt för 2008. Sverigedemokraternas förslag om att stimulera invandrare utan skyddsbehov att återvända hem återkommer.

I budgeten, förekommer ett förslag (2007.06.20) från SD om att kommunen borde inrätta ett gemensamt åtgärdsprogram mot fallolyckor bland äldre (man förslår också ett äldrekollo).

Brand/bränder förekommer med en korrekt träff 2007.06.20 i budgetförslaget för 2008. SD återkommer med förslaget om att återställa tryggheten på kyrkogårdarna, samt med ett förslag om att återinföra trygghetsvärdar . I budgeten kan man också hitta, i samband med en träff på friska luften, ett förslag från fp om att inrätta en kommunal tjänst ”Ute-Sune”, som ska ta med kommunens äldre ut i den friska luften.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007 (tom 2007.06.30)	Styrelsen 2007 (tom 2007.06.30)	Totalt
Skydd	7	4	3	3	17
Olycka	1	1	1	1	4
Brand	1	2	0	0	3
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	5	3	1	1	10
Risk	13	2	1	2	18
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	3	2	0	0	5
Säkerhet	1	6	2	6	15
Kris	1	1	0	3	5
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	2	0	0	0	2
Extraordinär händelse	1	1	1	1	4
Själv mord/suicid	0	0	0	1	1
Totalt	35	22	9	18	84

Tabell 6.6. Antal träffar per sökord (manuellt räknade), instans och år, perioden 2006.01.01-2007.06.30. Stor kommun i förbund 1.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 2009.03. 31)	Styrelsen 2009 (tom 2009.03.31)	Totalt
Skydd	0	5	0	4	9
Olycka	0	0	0	2	2
Brand	5	0	1	0	6
Trafikolycka	0	2	0	0	2
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	1	7	0	2	10
Risk	3	4	1	0	8
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	8	5	2	4	19
Säkerhet	1	0	1	0	2
Kris	3	0	1	0	4
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	21	23	6	12	62

Tabell 6.7. Antal träffar per sökord, instans och år, perioden 2008.01.01 – 2009.03.31. Stor kommun i förbund 1.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 - 2009.03.31

Inrättandet av ett trygghetshotell diskuteras (2008.01.09). Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde bl a att föreslå kommunfullmäktige besluta att godkänna inrättandet av ett trygghetshotell för målgruppen 80 år och äldre i Storstad på det sätt och med de förutsättningar som redovisats i ärendet.

Finansdepartementet har berett Stor kommun 1:s storstad tillfälle att avge yttrande över rapporten, Vad kostar felen? (2008.02.13) Det gäller omfattningen av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Kommunstyrelsen beslutar att avge yttrande till finansdepartementet i enlighet med upprättat förslag från stadskontoret.

Vid mötet 2008.04.02 sker en redovisning av en lägesrapport om projektet: Välfärd för alla – det dubbla åtagandet.

Kommunstyrelsen beslutar även i april att föreslå kommunfullmäktige besluta att avseende verksamhetsåret 2007 bevilja ansvarsfrihet för Räddningstjänst-kommunalförbundets direktion.

Kriskommunikationsplan behandlas. Kommunstyrelsen beslutar – efter överläggning – att godkänna i ärendet upprättad handlingsplan för Riskkommunikation i mångspråkiga Storstad, och att uppdra åt stadskontoret att verka för att handlingsplanen ska tillämpas i kommunens förvaltningar, bolag och förbund.

Inventering strategiskt trygghetsarbete diskuteras i Kommunstyrelsen 2008.10.01. Vid kommunstyrelsemötet behandlas även ett betänkande (SOU 2008:50) Skyddet för samhällsviktigt verksamhet i Kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har (2009.02.04) att till kommunfullmäktige avge yttrande över framställning från folkhälsorådet av den 23 januari 2009 angående Storstads välfärdsredovisning 2008. Kommunstyrelsen har att till kommunfullmäktige avge yttrande över motion om att förbättra tryggheten på Storstads gator och torg.

Skaderapport för år 2008 redovisas 2009.03.04. Kommunstyrelsen beslutar enligt förslaget att lägga rapporten till handlingarna.

Kommunfullmäktige år 2008 – t o m mars år 2009.

På januarimötet 2008 förekom ett antal enkla frågor som innehöll flera sökord. En fråga som ställdes handlade om ungdomsvåld mot polis och brandkår. Frågan skulle komma att besvaras vid nästa möte på grund av sjukdom. En enkel fråga om det ökande antalet bränder på skolor behandlades också. Till kommunstyrelsen riktades även en enkel fråga angående synen på Storstadsbornas otrygghet. Ytterligare en sökordsträff på begreppet säkerhet förekom och ärendet, dvs den enkla frågan riktades till kommunstyrelsens

ordförande och handlade om säkerhetsfrågor i anslutning till arrangemanget European Social Forum.

En enkel fråga angående det ökade antalet bränder på Storstads skolor och förskolor besvarades vid samma möte.

Kommunfullmäktige behandlade 2008.02.28 med giltighet från den 1 juli 2008 att överföra ansvaret för kommungemensamma verksamheter inom verksamhetsområdena vård och omsorg, socialtjänst samt ansvaret för kommunens brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som redovisats i ärendet, från stadsdelsfullmäktige och kommunstyrelsen till Sociala resursnämnden med undantag av den under "Övriga kommunövergripande verksamheter" upptagna verksamheten i Folkhälsoenheten. Motion om att införa en "Ute-Sune" inom äldreomsorgen behandlades i Kommunfullmäktige vid detta möte.

Vid mötet 2008.05.22 ställdes en enkel fråga angående bränderna i en del av staden. Valfärd för alla – redovisning av Lägesrapport 4/2008 skedde också. Kommunfullmäktige beslutar utan omröstning i enlighet med kommunstyrelsens förslag dvs att godkänna korrigerad Lägesrapport 4/2008 avseende Valfärd för alla – det dubbla åtagandet och lägga rapporten till handlingarna.

Vid mötet 2008.06.17 föredrogs Revisionsberättelse för Räddningstjänstförbundets verksamhet under år 2007. Kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag att avseende verksamhetsåret 2007 bevilja ansvarsfrihet för Kommunalförbundets direktion.

Vid mötet 2008.12.17 ställdes en enkel fråga angående en blocköverskridande krisgrupp för att Storstad stad på bästa sätt skall klara den finansiella krisen. Den kommer att besvaras vid kommunfullmäktigesammanträde den 29 januari 2009.

Delårsbokslut 2/2008 för Räddningstjänstkommunalförbundet behandlades. Kommunfullmäktige beslutar utan omröstning i enlighet med kommunstyrelsens förslag att lägga delårsbokslut 2 för kommunalförbundet till handlingarna.

Enkel fråga ställdes 2009.01.09 angående den finansiella osäkerheten och verkställande av 30 timmars förskola till föräldraledigas barn från den 1 juli 2009.

Enkel fråga ställdes angående medborgarskap (2009.01.29) för brandmansutbildning.

Motion om införande av trygghetsmärkta promenad- och joggingspår behandlades (2009.01.29). Motionen avslogs.

IDA-pilotkommun: Mellanstor kommun i förbund 2

Protokollen från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i Mellanstor kommun 2 rymmer totalt 298 träffar på de sökord vi intresserar oss för 2006-2007.06.30. En majoritet av ärendena behandlas av kommunstyrelsen (237) och 61 dyker upp i fullmäktige.

En central fråga som behandlas i kommun 2 under tidsperioden rör ett avtal om räddningstjänsten i en mindre grannkommun. Mellanstor kommun 2 får, via ett civilrättsligt avtal, ansvaret för denna, vilket bland annat innebär skadebegränsande verksamhet (utryckning), förebyggande brandskydd och beredskapssamordning vid höjd beredskap. Beslutet fattas av kommunfullmäktige (maj 2007), men har tidigare varit uppe i kommunstyrelsen vid flera tillfällen (070423). Beslutet genererar också en del andra relaterade ärenden (070625). Bland annat tas avtalet upp, när Mellanstor kommun 2:s kommunstyrelse diskuterar lokaliseringen av den nya brandstation man står i begrepp att bygga (070610).

Förutom avtalet med grannkommunen hanterar fullmäktige också en plan för större oljeskada till sjöss (november 2006). Planen är ett samarbete med två andra kustkommuner. Enligt lagen om skydd mot olyckor har räddningstjänsten ansvar för att ta hand om oljeutsläpp när de har nått strandlinjen, men oftast påbörjas insatser tidigare

än så för att minimera skadorna. Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket och Sveriges kommuner och landsting samarbetar för att förhindra skador till följd av utsläpp till sjöss, och den kommunala plan som antas av fullmäktige ingår som ett led i detta arbete. Vidare antas en krisledningsplan (juni 2006). Enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (2002:833) ska en sådan plan antas för varje ny mandatperiod. Syftet med planen är bland annat att minska sårbarheten och i möjligaste mån eliminera riskerna för extraordinära händelser. I Kommun 2 rymmer planen en ambition att ”skapa ett starkt och robust samhälle i kommunens geografiska område med förmåga att ingripa effektivt vid extraordinära händelser”.

Frågan om någon form av kommunal ”fixar-tjänst” för äldre är också uppe i fullmäktige, via en motion (november 2006). Där beskrivs att fallolyckorna minskat i de kommuner som infört någon form av praktisk hjälp i hemmet till äldre. Även om det saknas uppföljningar av de mer precisa resultaten, vill man att även Mellanstor kommun 2 ska anställa en ”Fixar-Malte”. Fullmäktige vill dock inte fatta något centralt beslut om att inrätta en sådan tjänst, utan överlåter åt Äldre- och handikappnämnden att utreda och besluta om en sådan eventuellt ska införas.

Bortsett från dessa ärenden hanterar fullmäktige också några främst formella beslut, som taxor för miljönämndens verksamheter, översiktsplaner och detaljplaner.

I kommunstyrelsen behandlas avsevärt fler frågor med relevans för det kommunala säkerhetsarbetet och räddningstjänsten. Bland annat lämnar man ett positivt yttrande om ”Rapporten om förslag till utökad användarkrets i det gemensamma radiokommunikationssystemet RAKEL”, som gått på remiss (januari 2006). Rakel (radiokommunikation för effektiv ledning) är upphandlat av Krisberedskapsmyndigheten och ska ersätta ett äldre kommunikationssystem inom skydds- och säkerhetsområdet, som varit behäftat med vissa brister. För kommunens del innebär det nya systemet att de får tillgång till Rakel även vid krishantering i samband med extraordinära händelser i fredstid, och att aktörer som elnätsbolag och företag med miljöfarlig verksamhet också kan anslutas till systemet om det behövs.

En trygghetsmätning som genomfördes 2005 redovisas i kommunstyrelsen (januari 2006). Den visar att Mellanstor kommun 2 i relation till landets övriga kommuner är en förhållandevis trygg kommun och att medborgarna dessutom är tillfreds med polisens arbete.

Kommunstyrelsen ansöker också hos länsstyrelsen om ett bidrag för att undersöka förorenade områden. Miljöenheten har riskklassat kommunens områden och gjort en prioritering av vilka som bör undersökas i första hand (februari 2006). Det finns också pengar att söka för att undersöka och riskklassa förorenade markområden där ingen kan hållas ansvarig och åläggas att vidta markundersökningar (januari 2007). Vidare behandlas den Krisledningsplan för extraordinära händelser i fredstid, som sedan klubbas i fullmäktige (maj 2006). Då den behandlas i kommunstyrelsen tas också till protokollet att planen ska gälla för ”inträffade händelser som på en övergripande nivå kräver en snabb och kraftfull samordning av kommunens resurser.” Även planen för större oljeolyckor till sjöss är uppe i kommunstyrelsen innan den presenteras för fullmäktige (september, oktober 2006). Här påtalas att trots beredskap och förebyggande åtgärder sker regelbundet oljeutsläpp till sjöss som drabbar kustområdet och vållar allvarliga olägenheter.

Räddningstjänsten informerar också kommunstyrelsen om att en konsultfirma har fått i uppdrag att se över samordningsmöjligheter för räddningstjänsterna i länet (september 2006). Vidare ombeds politikerna ta ställning till en sänkt ambitionsnivå när det gäller uttryckning vid automatlarm och de informeras om att man köpt in en begagnad brandbil till kommunen (september 2006).

Frågan om fallolyckor i hemmet återkommer två gånger vid samma sammanträde, dock utan inbördes referens (november 2006). Det första ärendet handlar om införandet av en ”fixar-tjänst” i kommunen för att höja tryggheten och säkerheten för kommunens äldre och minska riskerna att de skadar sig i hemmet. Äldre- och handikappnämnden får i uppdrag att själva besluta om huruvida en sådan tjänst ska inrättas, och i sådana fall fästa särskild vikt vid de arbetsrättsliga villkoren. Som en separat fråga informeras sedan om att

Räddningstjänsten, tillsammans med landstinget kommer att skicka in en ansökan till Socialstyrelsen för att få delfinansiering (50%) för ett treårsprojekt för att minska antalet fallolyckor i kommunen. Om detta projekt ges ingen ytterligare information i protokollen, och någon koppling till fixar-tjänsten verkar inte förekomma.

Trygghet diskuteras i relation till trafiksäkerheten vid ett par tillfällen. Trafikplaneringen ska nämligen, för att öka tillgängligheten, orienterbarheten och tryggheten, riktas in på att öppna återvändsgränder i centrum (maj, juni 2006). Ett experiment med att sanda istället för salta på vissa av kommunens vägar avbryts också av trafiksäkerhetsskäl, eftersom det inte fallit väl ut (maj 2006). Ombyggnationer för ökad trafiksäkerhet är även i fokus i relation till kommunens mål om handikappanpassning och här listas sju konkreta platser som behöver ses över och förändras. Medel för detta anslås (maj 2007).

Skyddsåtgärder för att minska konsekvenserna av återkommande översvämningar i delar av kommunen är uppe på agendan (februari 2007). Tekniska divisionen får i uppdrag att ta fram kortsiktiga åtgärder för att hantera problemet, medan Bygg- och tekniknämnden åläggs att ta fram en mer långsiktig plan.

Ett avtal sluts med en grannkommun om att räddningstjänsten i Mellanstor kommun 2 åtar sig ansvar för bland annat förebyggande brandskydd och utryckningar i kommunen (april 2007). Det genererar också en punkt på en senare dagordning, där diverse utrustning hos räddningstjänsten i grannkommunen inventeras.

Under en specifik punkt på dagordningen i maj 2007 ”tema krisledning och information” delges kommunstyrelsen kunskaper om kommunens ansvar i samhällets krisledningssystem, krisledningsnämnden, definitionen av extraordinära händelser i fredstid, organisation och mål för kommunens krisledning och kommunens säkerhetsarbete.

En strategi för ett rent, tryggt och snyggt Mellanstor kommun 2 antas också under tidsperioden och Säkerhets- och trygghetsrådet åläggs att ordna med en beredningsgrupp för att implementera strategin (april 2007). I juni 2007 behandlas kommunens

handlingsprogram för säkerhets- och trygghetsarbetet igen. Programmet ska revideras, och två personer utses att leda arbetet med detta. Det nya styrdokumentet, som ska vara färdigt för beslut i fullmäktige i januari 2008, ska innefatta det interna säkerhetsarbetet, kommunens brottsförebyggande arbete, säkerhetsskydd samt kommunens krishantering. Kommunstyrelsen vill se ett vidgat perspektiv på förebyggande arbete i den nya planen. Här ska såväl folkhälsa som alkohol- och drogförebyggande arbete ingå, liksom brottsprevention. Den nya planen ska grundas på en samlad riskbild för kommunen och en bred samverkan inom kommunen och med organisationer, näringsliv och myndigheter förutsätts.

Man bereder också ett ärende om en ny brandstation i Mellanstor kommun 2, och var denna geografiskt bör placeras (juni 2007). Fördelar som närhet till sjukhuset, möjlighet till framtida regionsamarbeten och det nya avtalet med grannkommunen vägs in då det beslutas var stationen ska byggas.

I slutet av perioden dyker också frågan om en effektivare samverkan i länet i händelse av krissituation upp (juni 2007). Projektet går under arbetsnamnet DSAM och syftar till snabb och god krishantering. Det finns redan ett gemensamt krisledningsråd för länet, men nu vill man skapa en mindre enhet som kan agera snabbare i initiala skeden av kriser. Uppgifterna för den nya organisationen/gruppen ska vara att skapa en gemensam lägesbild i länet av det inträffade, att klargöra krislednings- och ansvarsförhållanden, komma överens om länsgemensamma strategier för hur händelsen ska hanteras, samt samordna informationen och rapporteringen. Mellanstor kommun 2 ställer sig positiv till en samverkan med dessa intentioner.

Förutom dessa frågor dyker en rad delegationsärenden upp. Dessa listas vid varje sammanträde med kommunstyrelsen. För räddningstjänstens del handlar det t.ex. om installationer av automatlarm och sprinklersystem, anställning av deltidsbrandmän, hälsokontroller för personalen samt att bevilja uppsägningar. Taxorna för miljö- och djurskydd revideras också. En annan återkommande fråga handlar om skalskydd för fastigheter och då i synnerhet stadshuset. Kommunen vill också upphäva strandskyddet

och ändra detaljplanen för delar av ett rekreationsområde som man förvärvat. Nomineringar, entlediganden och internbudgetar behandlas också.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	22	44	4	8	78
Olycka	5	6	0	1	12
Brand	0	4	1	12	17
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	3	7	0	6	16
Risk	5	13	0	6	24
Säkerhetsarbete	0	0	0	1	1
Räddningstjänst	3	16	5	20	44
Säkerhet	3	29	0	32	64
Kris	7	10	0	14	31
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	3	4	0	4	11
Självord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	51	133	10	104	298

Tabell 6.8. Antal träffar per sökord, instans och år. Mellanstor kommun i förbund 2.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	14	11	0	0	25
Olycka	2	4	0	0	6
Brand	4	7	0	2	13
Trafikolycka	1	0	0	0	1
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	4	8	1	0	13
Risk	3	4	0	5	12

Säkerhetsarbete	0	6	3	0	9
Räddningstjänst	6	5	0	1	12
Säkerhet	21	0	2	9	32
Kris	10	0	0	0	10
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	1	0	0	1
Själv mord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	65	46	6	17	134

Tabell 6.9. Antal träffar per sökord, instans och år. Mellanstor kommun i förbund 2.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

Räddningschefen uppmanas att köpa utrustning som verksamheten önskat i januari (2008.01.21). Bränder förekommer även som en typ av risk vid en uppräknning av risker i samband med ett medborgarförslag om förbud mot fyrverkerier i samma möte. I ärendet ”Utökad samordning med ambulansverksamheten” nämns brandkåren. Trygghet diskuteras i relation till en nattbuss.

Vid mötet (2008.02.04) diskuteras nybyggnation av brandstationen och under delegationsärenden förekommer en uppsägning respektive anställning av brandmän och säkerhetssamordnare nämns i ett ärende om skadeståndsbeslut.

En granskning av ett områdes anpassning till Lag om skydd mot olyckor diskuteras (2008.02.18).

Vid kommunstyrelsens möte (2008.03.03) fanns ett ärende om utskick av ”fastställt program för räddningstjänst” under anmälningsärenden. Anmälan kom från Länsstyrelsen. I en annan punkt anmäldes även ett program för hantering av extraordinära händelser.

Säkerhetsanordning vid järnväg diskuteras (2008.03.17). Ärenden om brandmän (avsked resp anställning), brandinspektör (vid beslut om egenotning) och säkerhetssamordnare

förekommer under delegationsärenden. I ett svar på en inspektion från Arbetsmiljöverket förekommer begreppet psykosocial risk.

Anställningsavtal för brandman i beredskap finns med som ett delegationsärende (2008.04.04). Ett beslut om förändrad hantering av automatiska brandlarm i enlighet med en tidigare skrivelse beslutas (2008.04.28). Hur säkerheten skall ökas genom ombyggnation diskuteras (2008.05.12).

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2008.06.09 antas Handlingsprogram för det samhällsinriktade interna säkerhetsarbetet i Mellanstor kommun 2, 2008- 2012. Då diskuteras risker, säkerhet och säkerhetsarbete. Handlingsprogrammet är brett och innefattar t ex ; Kommunens interna skydd, Kommunalt brottsförebyggande arbete, Skyddet mot olyckor, Säkerhet och skydd, Kommunens riskhantering, Trafiksäkerhet, ”Rent, snyggt och tryggt- satsningen, Folkhälsa, alkoholförebyggande och fallprevention. Vid nästkommande möte (2008.06.23) föredras ärendet Handlingsplan för detsamma. Ärendet återremitteras för vissa justeringar. IT-säkerhet diskuteras även vid samma sammanträde. Ett ärende om egensotning anmäls (2009.01.19). Vid mötet 2009.02.16 diskuteras olika typer av säkerhet inom olika ärenden. Säkrare boende för äldre, säkrare placering av en minnesskulptur och säkrare byggnationer.

Ett medborgarförslag om förbud mot nyårsraketer diskuteras (2008.08.18). Vid mötet (2008.10.06) diskuterades krisledning och kriskommunikation. Höstens möten 2008 har sökordet skydd flera träffar. Då handlade det om olika typer av skydd som djurskydd, strandskydd och strålskydd.

I kommunstyrelsen (2009.03.02) behandlas en inbjudan från SKL om att ingå i ett utvecklingsnätverk mot rasism. Och i nästkommande möte (2009.03.16) behandlas risker i samband med inköp och spridning av ett dataprogram.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

I första kommunfullmäktigemötet 2009 (2009.10.02) ställdes en interpellation avseende handlingsprogram för samhällsinriktat och internt säkerhetsarbete. Interpellationen fick framställas.

Ett förslag till förändring av räddningstjänsten i en by i Mellanstor kommun 2 diskuterades 2008.02.12. Förslaget godkändes. Ett medborgarförslag angående bättre och säkrare förhållande för fotgängare och cyklister vid ett övergångsställe behandlades på samma möte.

I två kommunfullmäktigemöten under våren kommer Handlingsprogram för det samhällsinriktade interna säkerhetsarbetet i Mellanstor kommun 2 2008-2012 upp och diskuteras. Handlingsprogrammet antas definitivt 2008.06.24. Vissa delar utgår t ex att handlingsprogrammet ersätter programtexten ”Rent, snyggt och tryggt- daterat den 23 april 2007. En ny lydelse fördes också in i programmet. Den nya lydelsen var: ”Samla och synliggöra kommunens insatser mot främlingsfientlighet och antidemokratiska krafter.”

Under ett möte (2008.12.09) diskuterades nybyggnationen av brandstationen. Många av sökordsträffarna på ordet ”brand” handlar om att ombyggnation av brandstationen diskuteras och räknas därför inte med. I övrigt finns det 4 - 5 träffar på begreppet skydd under hösten. Det handlar då om vattenskydd, djurskydd och strålskydd.

IDA-pilotkommun: Mellanstor kommun i förbund 3

Kommunstyrelsen 2006.01.01 – 2007.06.30

I kommunstyrelsens protokoll återfinns våra sökord totalt 353 gånger. En stor del av träffarna på skydd, som är det absolut frekventaste sökordet, beror även här på att Miljöskyddsnämnden (senare omdöpt till Miljönämnden) och/eller Miljöskyddskontoret (nu Miljökontoret) yttrar sig om, delges eller bereder ärenden. Ett stort antal ärenden i Mellanstor kommun 3:s kommunstyrelse handlar också om strandskydd, och det lämpliga i att ge dispenser för detta framstår som lite av en politisk stridsfråga. Även vattenskydd är uppe vid ett flertal tillfällen, och här handlar det om att kommunen ansöker om delegation från Länsstyrelsen för att få hantera ärenden om vattenskydd för specifika områden. Bland övriga ärenden som behandlas primärt av miljöskyddsnämnden och

återkommer vid flera tillfällen kan nämnas att man tar fram en policy för hur ansökningar om avloppsanordningar ska behandlas, och inventerar hur befintliga anordningar i vissa områden ser ut (07.05.14, 07.06.04). Man yttrar sig också om ljudnivån i offentliga lokaler, tar fram ”gröna nyckeltal” för verksamheten och konstaterar att kommunens ambitionsnivå när det gäller luftföroreningar är låg i förhållande till kända hälsorisker, samt handlägger ärenden om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (06.10.23). Bland de mer udda frågorna kan nämnas att man utreder och besvarar en begäran från en enskild medborgare om att förbjuda cirkusar med djur att uppträda på kommunal mark (med hänvisning till djurskyddslagen) (07.06.04) och att såväl politiker som tjänstemän har deltagit i ett seminarium om överkänslighet mot elektromagnetisk strålning, el- och magnetfält (07.06.04). Man yttrar sig också om en strategi för formellt skydd av skog i länet som Länsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen tagit fram (06.02.20).

Trygghet diskuteras främst i relation till barn och ungdomars situation i förskolan och skolan. Sökordet dyker också upp ett antal gånger i ett protokoll som innehåller socialdemokraternas (d.v.s. oppositionens) förslag till budget för 2007. Socialdemokraterna vill öka tryggheten på många områden: för äldre, för barn, via nya detaljplaner för olika områden, via en rejäl satsning på kvinnors trygghet etc. (06.11.22) Dessutom dyker trygghet upp i relation till kommunens anställda, som antas känna större trygghet om de erbjuds fasta anställningar än visstids- eller projektanställningar. Vid ett tillfälle diskuteras sociala krav vid kommunala upphandlingar. Här tillämpas ”TCO:s uppförandekod” sedan 2001, men nu vill socialdemokraterna gå ett steg längre och ställa krav på bland annat ett skydd mot ekonomiskt utnyttjande av barn, skydd mot tvångsarbete, samt god arbetsmiljö (minimering av yrkesrisker).

Kommunstyrelsen godkänner en handlingsplan för det tvååriga ”Projekt fallolyckor”, och undersöker former för att införa en ”Fixar-Malte” i kommunen (06.04.24). Projektet dyker upp igen några månader senare, och nämns då i samband med Räddningsverkets ”Kompetensstegen – en möjlighet att spara liv och pengar” (06.08.28).

Ärenden som behandlar skydd på andra områden än miljöskyddsnämnden består till stor del av trafiksäkerhetsfrågor, där ”oskyddade trafikanter” är ett centralt begrepp. Hur

säkerheten för dessa kan värnas på olika sätt diskuteras i en rad frågor och i relation till olika bygg- och planprojekt, men även säkerheten i kollektivtrafiken (främst på landsbygden) är en fråga som är uppe i kommunstyrelsen (06.01.23). Bussförarnas skyddsombud har också synpunkter på frågan om trafiksäkerhet och farthinder (06.08.14) och man behandlar en ansökan om ett mellankommunalt miljöprojekt som bland annat kommer att höja trafiksäkerheten. Vidare driver man ett projekt för ”intelligenta transporter”, som ska ge bättre säkerhet, miljö och ekonomi i den kommunala transportverksamheten generellt (06.10.23).

Frågor om skyddsrum dyker också upp vid ett par tillfällen. Dels i relation till en privatperson som begärt prövningstillstånd för en fråga rörande ansvar för ägaren till skyddsrumsklassad fastighet (06.03.13), dels när en ny lag ålägger räddningsverket ansvaret för att besiktiga skyddsrum (06.03.27, 06.05.08, 06.08.14). Man behandlar vidare ett minoritetspolitiskt program till skydd för nationella minoriteter, och kvinnojouren meddelar att många kvinnor i kris söker skydd hos dem (06.11.22). Frågan om ett speciellt kriscentrum för män behandlas också, men man beslutar sig för att inte förorda inrättandet av ett sådant, eftersom socialnämnden anser att de funktioner ett sådant sägs fylla redan tillgodoses i deras ordinarie verksamhet.

När det gäller säkerhet diskuteras bland annat en informationssäkerhetspolicy, som främst berör it-säkerheten (06.01.23, 06.03.13). Vidare hanterar man ett påpekande från Datainspektionen om att kommunen saknar en policy för anställdas Internet och e-postanvändning. Avsaknaden av policy får konsekvenser, påpekar datainspektionen, och kommunstyrelsen beslutar därför att administrativa kontoret ska ta fram en policy i samarbete med Krisberedskapsmyndigheten (07.06.04). Samma myndighet gör också en uppföljning av kommunens krisberedskap, som anmäls och läggs till handlingarna (06.03.13), informerar om bland annat ändrade regler för vissa kommunala bidrag (06.04.10, 06.10.09) och den kommunala krisberedskapsnämndens ersättning och ledamöter behandlas också i kommunstyrelsen. Säkerhetspolisen informerar också kommunstyrelsen om sin syn på hot och våld mot politiker (06.05.22).

Frågor som mer konkret berör Räddningsverket och räddningstjänsten dyker också upp med jämna mellanrum i kommunstyrelsens protokoll. Förutom ”de gamla vanliga” ärendena som rör budget och ledamöter till nämnder, anmäls en uppsägning av avtal om sotning och brandskyddskontroll (07.02.19). Räddningstjänstförbundets verksamhetsplan och budget anmäls och läggs till handlingarna (07.02.19). Det kommunala handlingsprogram för förebyggande arbete med skydd mot olyckor och extraordinära händelser som fastställdes 2005 följs upp på sammanträdet 06.06.19. Då konstateras i allmänna ordalag att säkerheten och beredskapen höjts i kommunen sedan planen infördes. I ett ärende som handlar om vägplanering konstateras också att kommunens vägnät måste hålla för räddningstjänstfordon året runt (06.03.27).

Kommunfullmäktige 2006.01.01 - 2007.06.31

Under den första studerade tidsperioden 2006-2007.03.30 dyker våra sökord upp i kommunfullmäktiges protokoll 115 gånger. Något av sökorden förekommer i princip varje gång kommunfullmäktige sammanträder. Absolut vanligast är skydd, som förekommer 60 gånger. Vid en närmare studie av dagordningarna visar det sig dock att frågor som mer direkt rör räddningstjänsten i princip inte alls diskuteras. Det enda ärende i fullmäktige som direkt berör räddningstjänsten handlar om ansvarsfrihet för styrelsen i Räddningstjänstförbundet år 2005 . När det gäller skydd handlar ärendena i ganska stor utsträckning om miljöskydd av olika slag. Dels entledigas och tillsätts ledamöter i miljöskyddsnämnden, dels hanteras olika ärenden i samma nämnd, vilket också bidrar till det stora antalet träffar. Dessa ärenden handlar om miljöskydd, djurskydd och livsmedelshygien bland annat. Även vattenskydd och strandskydd behandlas vid några tillfällen. Säkerhet dyker upp i samband med trafiksäkerhet då olika detaljplaner skall beslutas samt vid ett tillfälle i samband med att arbetsmiljö diskuteras i relation till arbetsmiljöverket. Säkerheten och komforten på landsbygdens kollektivtrafik diskuteras också, liksom säkerhetsbälten och alkolås i bussar. Trygghet och otrygghet diskuteras vid några tillfällen, bland annat i samband med att kommundelarna fått i uppdrag att tillsammans med socialnämnden ordna med en ”Fixar-Malte” för att öka tryggheten för äldre som bor hemma. I samband med det dyker också olycka upp, eftersom Malte antas kunna minska fallolyckorna i kommunen, något som det för övrigt finns en handlingsplan för. Otrygghet för kvinnor behandlas i en deklaration från IULA (International Union of

Local Authorities), och vid ett annat tillfälle föreslås att ”Tryggheten i tanken” kan ökas om kommunen röjer upp, förbättrar belysningen och gärna utsmyckar området runt en gångväg och gångbro. Kris diskuteras främst i ett återkommande ärende som rör det eventuella inrättandet av ett kriscentrum för män samt i en nollvision för hemlöshet.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	55	145	5	56	261
Olycka	7	5	0	0	12
Brand	0	1	0	2	3
Trafikolycka	1	0	0	0	1
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	5	27	1	3	36
Risk	3	15	7	4	29
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	5	7	0	1	13
Säkerhet	13	58	4	8	83
Kris	7	20	2	0	29
Katastrof	0	1	0	0	1
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	96	279	19	74	468

Tabell 6.10 Antal träffar per sökord, instans och år 2006.01.01 -2007.06.30.

Mellanstor kommun i förbund 3.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (jan- mars)	Styrelsen 2009 (jan- mars)	Totalt
Skydd	17	11	2	0	30
Olycka	11	0	0	0	11
Brand	0	0	0	0	0
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	7	5	2	1	15

Risk	9	1	6	0	16
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	1	2	0	0	3
Säkerhet	0	1	3	1	5
Kris	2	1	4	0	7
Katastrof	8	0	0	0	8
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	8	0	0	0	8
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Öppna jämförelser	0	0	0	0	0
IDA	0	0	0	0	0
Totalt	63	21	17	2	103

Tabell 6.11 Antal träffar per sökord, instans och år 2008.01.01- 2009.06.30.

Mellanstor kommun i förbund 3.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

(Kommunstyrelsen har sedan 2007 slutat lägga ut sina protokoll på webben. Istället finns korta sammanfattningar i notisform av varje ärende från mötena.)

Den 18 februari 2008 beslöt Kommunstyrelsen att tillstyrka Räddningstjänstförbundets handlingsprogram för 2008-2011. I februari diskuterades även trygghetsplatser vid demensboende och riskutredning vid en biogasstation. I samma månad diskuterades även skydd av skogar och skyddszon vid en återvinningsanläggning. Den 14 april diskuterades trygghetsboende för äldre igen.

Motion om mångkulturellt bokslut. Man vill i en motion att kommunen årligen ska göra ett mångkulturellt bokslut som belyser invandringspolitikens följder för ekonomi, verksamhet och trygghet. Socialnämnden säger i ett yttrande att kommunen redan har metoder för den redovisning som motionären efterlyser. Kommunfullmäktige föreslås att avslå motionen.

Den 15 september 2008 diskuteras Handlingsplan för förebyggande arbete. Kommunfullmäktige föreslås godkänna en kommunal handlingsplan för förebyggande arbete med skydd mot olyckor och extraordinära händelser. Handlingsplanen är en grund

för åtgärder som ska minska antalet döda och skadade och andra konsekvenser av olyckor, och öka kommunens förmåga att hantera extraordinära påfrestningar. Fullmäktige föreslår ge kommunens nämnder, bolag och förbund i uppdrag att genomföra ett antal åtgärder som anges i planen. Den 15 september diskuteras även säkerheten på häktet och smittskydd inför nya influensan.

Den 6 oktober 2008 behandlas ett yttrande om skydd för samhällsviktig verksamhet. Kommunstyrelsen tycker att förslaget till ny skyddslag har moderniserat lagen och täcker de viktigaste behoven. Dock skulle man gärna se att militär personal fick användas också för att skydda civila skyddsobjekt. Det skriver Kommunstyrelsen bl a i ett remissyttrande till Försvarsdepartementet om Skyddslagutredningens betänkande. Den 6 oktober diskuteras även ett handlingsprogram för integrationsfrågor.

Den 6 oktober yttrar sig Kommunstyrelsen över Försvarsdepartementets Skyddslagutredningen, som handlar om skydd för samhällsviktig verksamhet. Bl.a. vill man att militär personal ska få användas för att skydda civila skyddsobjekt.

Den 1 december 2008 diskuteras Fixartjänsterna. Socialdemokraterna vill ha en utredning av deras kvalitet, med anledning av att de (om?) placeras under socialnämnden. Styrelsen lämnade ärendet för beredning.

Den 15 december 2008 behandlas även en fråga om hjälp med kriskommunikation. Styrelsen godkände den 15 december ett avtal om hjälp med kriskommunikation vid samhällsstörningar. Avtalet innebär att kommuner i Månghärad kan låna kommunikatörer av varandra vid en kris.

Ett ärende om trafiksäkerhet utgick från dagordningen.

Den 12 jan 2009 behandlade Kommunstyrelsen en motion om att röja runt en gångväg, som sedan behandlas av fullmäktige. Trafiksäkerheten på ett torg, som används för busstrafik, diskuteras också och medel anslås för åtgärder som ska höja trafiksäkerheten tillfälligt, i väntan på en permanent alternativ lösning.

Den 26 januari 2009 var utvärderingen av fixartjänsten klar. I de kommundelar som haft god tillgång till personal har också många fått hjälp. De som utnyttjat fixartjänsten var mycket nöjda med hjälpen. Det är viktigt med en fixartjänst som hälsofrämjande och förebyggande insats för äldre, menar utvärderingen. Från 1 januari 2009 ansvarar Socialnämnden för en kommungemensam fixartjänst. Fixartjänsten övergår då från att ha varit ett tvåårigt projekt, till att ingå i socialnämnden verksamhet. I ett separat ärende tas frågan om fortsatt utvärdering och om fixarpersonalen upp. Det gäller då om de ska garanteras att få följa med från stadsdelarna och behålla sin anställning även under socialnämnden. Frågan avskrivs utan åtgärd. Styrelsen säger att kommunalnämnderna ansvarar för de tidigare anställningarna och att det inte är aktuellt att utreda frågan. Styrelsen avskrev ärendet från vidare handläggning.

Den 16 februari 2009 beviljas direktionen för Räddningstjänstförbundet ansvarsfrihet för 2008.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

I Kommunfullmäktiges oktobermöte 2008 finns två träffar, en på risk en på kris. Båda handlar om ekonomi. Taxan för prövning enligt strålskyddslagen behandlas under novembermötet 2008, liksom ett förslag om att värna gröna miljöer och strandskydd. Dessutom har ”Risk- och sårbarhetsanalys” en egen punkt på dagordningen, och det har också en handlingsplan för förebyggande arbete med skydd mot olyckor och extraordinära händelser.

En tidigare version av risk- och sårbarhetsanalys har remissbehandlats och kompletterats och utgör nu underlag för samhällsplanering, kunskapsspridning och handlingsplanen för förebyggande arbete med skydd mot olyckor och extraordinära händelser. I en särskild bilaga finns också analyser över de skadehändelser som bedöms kunna leda till räddningsinsats eller extraordinär händelse. Även vardagsolyckor, som exemplifieras med fallolyckor, finns i viss mån med i analysen (bilagan i sig finns dock inte). Mellanstad stad har också genomfört en fördjupad analys av förmågan att hantera tre utvalda scenarier för extraordinär händelse: störning i elförsörjningen, kemolycka och snöoväder. Förmågeanalysen ska enligt protokollet utgöra stöd för att utveckla kommunens förmåga

att hantera sådana händelser. Förutom kommunens egna verksamheter och riskhanteringsgrupp har även sjukvården och polisen varit med och gjort förmågeanalysen, som också rymmer en del statistiska indikatorer som jämför Mellanstad med Västra Götaland och med riket. Fullmäktige beslutar att godkänna risk- och sårbarhetsanalysen, samt ger kommunens nämnder, bolag och förbund i uppdrag att använda den som planeringsunderlag. ***Här används alltså statistik i ett underlag, plus att fullmäktige pekar med hela handen och kräver att den används!***

Handlingsplanen för förebyggande arbete med skydd mot olyckor och extraordinära händelser bygger dels på LSO, dels på lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det är alltså inte samma handlingsprogram som det som ska göras enligt LSO, och är taget tidigare av Mellanstor kommun 3:s Räddningstjänstförbund, utan ett kommunalt handlingsprogram. Det bygger på en riskinventering (samma som ovan antar jag) och ska ge en samlad bild av mål, åtgärder och viljeriktning från kommunens sida. Handlingsplanen godkänns av fullmäktige, som också ger nämnder, bolag och förbund i uppdrag att genomföra ett antal åtgärder som finns i en bilaga till handlingsplanen och att årligen lämna uppföljning till kommunstyrelsen.

Vidare avfärdas ett förslag till trygghetsboende, ett förslag om trygghetsvärdar skickas till kommunstyrelsen för utredning, ett förslag från Sverigedemokraterna om att upprätta ett ”mångkulturellt bokslut, där invandringens konsekvenser för kommunens ekonomi, verksamheter och trygghet redovisas avslås, liksom en motion från vänsterpartiet om feministisk stadsplanering som avslås med motivationen att stadsplaneringen redan nu strävar efter att ta hänsyn till alla medborgares trygghet. Dessutom nämns trygghet i samband med en äldreomsorgsplan.

I decemberprotokollet finns sex träffar på strandskydd, trygghet på arbetsmarknaden då man riskerar att bli uppsagd ger 1 träff vardera.

I kommunfullmäktige under januari månad 2009 finns tre träffar på begreppet säkerhet. Alla på trafiksäkerhet i samband med att ”grön våg” diskuteras. I det ärendet dyker också ”skadliga ämnen” upp (dock ej ”farliga ämnen som vi ju har som sökord).

I februariprotokollet finns en träff på skydd för våtmarker, en på djurskydd i samband med en diskussion om det lämpliga i att ha en kinesisk textilstad som vänort. Motionären oroar sig för att Mellanstor kommun 3 riskerar bli införselsort för dunprodukter från gäss som plockats levande.

Tryggheten vid en populär gångväg har höjts i enlighet med en motion, genom att sly röjts bort och belysningen förbättrats. Motionen önskade också ”kulturella utsmyckningar, men den frågan överläts åt kulturnämnden. Risker med att låta barn växa upp i fattiga familjer efter finanskrisen och 90-talets kris diskuteras också, samt risken att barn i skolan får hörselskador av den bullriga miljön.

IDA-pilotkommun: Liten kommun 4

I Liten kommun 4:s kommunfullmäktige dyker förebyggande arbete mot äldres fallolyckor upp som en motion i början av tidsperioden (januari och februari 2006). Man beslutar också utöka säkerhetsbevakningen med ett tillstånd för kameraövervakning vid en fastighet vars tak ungdomar brukar klättra på, med motiveringen att det föreligger stora risker för personskador (februari 2006). I maj 2007 återkommer frågan, den här gången efter ett förslag att kommunen ska tillhandahålla servicetjänster till medborgare äldre än 67 år, för att förhindra olyckor bland äldre. Socialnämnden har haft i uppdrag att utreda frågan och redan en gång föreslagit att någon gratis vaktmästartjänst inte ska inrättas. Fullmäktige återremitterar ärendet och vill ha möjligheten att finansiera en Fixar-Malte via sysselsättningsstöd till någon eller några ideella föreningar utrett. Socialnämnden konstaterar dock att dels har reglerna för sysselsättningsbidrag ändrats, dels finns ingen förening som vill åta sig uppdraget. Förslaget avslås alltså igen. Dock ska frågan om Fixar-Malte inkluderas i en annan av socialnämndens utredningar, den om frivilliga insatser för pensionärer i Liten kommun 4.

Då visionen/framtidsscenarioet ”Med fokus på Liten kommun 4:s framtid” diskuteras (mars 2006) framhålls trygghet som ett strategiskt område att arbeta med. I augusti diskuteras trygghet i relation till brottslighet och bekämpning av missbruk, bland annat vill man inrätta en trygghetslinje dit medborgarna kan ringa och man vill ha polis på plats i kommunen även då polisstationen stänger för semester. I september samma år beskrivs att alla trygghetsfrågor ska samlas och hanteras med en metod i protokollet kallad ”systematiserade säkerhetsarbetet”. Det brottsförebyggande arbetet är centralt i trygghetsarbetet, och en projektanställning för att samordna det brottsförebyggande arbetet håller på att tillsättas.

Vid två tillfällen dyker frågor som rör ett beslut 2005 om en ny brandstation upp. Den blir dyrare än beräknat bland annat för att Räddningsverket ställer krav på radiokommunikation som man ej budgeterat för (21 juni 2006). Tomtpriset och driftskostnaderna för nybygget diskuteras också (februari 2007). Den gamla brandstationen genererar en rad träffar på ”Brand” i kommunen, eftersom det under 2006 förs diskussioner och skrivs motioner om vad den ska användas till. Ett ungdomens hus ligger högt på listan, och ett sådant utreds också i kommunen, dock inte i den gamla brandstationen.

Säkerhet diskuteras även i Liten kommun 4 främst i relation till trafiksäkerheten. Det handlar om medborgare som vill se sänkta hastigheter på namngivna vägar, om att höja säkerheten ut mot en väg då en skola byggs om, om nybyggnad av eller åtgärder på gång- och cykelbanor för att öka säkerheten för oskyddade trafikanter etc.

Miljö- och hälsoskyddsarbetet i kommunen granskas. Granskningen uppdagar stora brister i arbetet, främst med tillsynen men också i analyserna av faktiska tillsynsbehov och i styrning och uppföljning av verksamheten. Den lagstadgade tillsynen utförs inte i den omfattning som lagen kräver, vilket måste åtgärdas (januari 2007). I mars konstateras också att det saknas en samlad plan för skydd av kommunens dricksvatten och avlopp. Det leder till att fullmäktige i juni samma år överväger att tillsätta en ny tjänst som miljö- och hälsoskyddsinspektör.

Andra frågor som dyker upp vid enstaka tillfällen handlar om djurskydd, arbetsplatsolyckor i kommunal verksamhet, väderskydd, ansökningar om vattenskyddsområden, att varor som upphandlas av kommunen ska vara fria från miljöfarliga ämnen etc.

Tillsättningar av ledamöter i krisledningsnämnden och en ändring i reglementet beslutas (december 2006) och anpassning av krisledningens lokaler behandlas också, liksom ett krav från krisberedskapsmyndigheten om it-säkerhet. Teknisk förstärkning behövs också för kommunens ledning vid extraordinära händelser. Taxor för brandskydd och sotning är också uppe, och avgiften för trygghetslarm höjs. Skalskydd för vissa byggnader är ett annat ärende som tas upp, liksom en motion om risker för olägenheter vid hanteringen av pyrotekniska varor.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	15	44	52	111	222
Olycka	11	10	6	10	37
Brand	21	18	2	24	65
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	1	2	3
Trygghet	8	6	4	15	33
Risk	11	23	3	32	69
Säkerhetsarbete	2	57	0	0	59
Räddningstjänst	0	8	2	4	14
Säkerhet	37	24	0	-	61
Kris	20	45	5	-	70
Katastrof	0	0	0	-	0
Terror	0	1	0	-	1
Extraordinär händelse	6	1	1	-	8
Självmod/suicid	0	0	0	-	
Totalt	131	237	76	198	642

Tabell 6.12 Antal träffar per sökord, instans och år. Liten kommun 4.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	1	3	3	23	30
Olycka	0	4	2	0	6
Brand	2	0	1	4	7
Trafikolycka	0	0	0	4	4
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	2	12	2	1	17
Risk	1	0	0	3	4
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	5	8	0	4	17
Säkerhet	0	4	0	8	12
Kris	1	2	16	6	25
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	12	33	24	53	122

Tabell 6.13 Antal träffar per sökord, instans och år. Liten kommun 4.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

Den 6 oktober fanns en motion om trafiksäkerhet bland diskussionsämnena. Kommunstyrelsen föreslår (2008.10.20) att räddningstjänsten beviljas ett investeringsbidrag för ny utrustning för losstagning av fastklämda personer vid trafikolyckor. Trygghet dyker upp tre gånger: i fråga om trygghetslarm på ett äldreboende, gällande tryggheten i ett parkeringshus och slutligen elevens trygghet i skolan. Risk ger en träff, då sex riskklassade, förorenade områden i kommunen listas.

Ett ärende om uppföljning av Lagen om skydd mot olyckor stryks (2008.11.03) från dagordningen. Dessutom diskuteras skyddsvärdet för en vattentäkt och vad som händer om en olycka inträffar där. Tryggheten i parkeringsgaraget dyker också upp igen. Säkerheten för affärerna i ett område i samband med transporter är också behandlat.

En skrivelse från räddningstjänsten om den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015 antecknas (2008.11.17) till protokollet. Bygg- och miljönämnden redovisade ett avtal om samarbete mellan två räddningstjänster. Dessutom påpekas att brandmännens löner är låga, något som bör beaktas i nästa lönerevision. Räddningstjänstens nya organisation ska dessutom ge utrymme för mer förebyggande arbete, vilket torde öka säkerheten i kommunen. Även barns säkerhet i skolan finns med i protokollet. Krisberedskapsnytt, som skickas ut av krisberedskapsmyndigheten antecknas i protokollet och läggs till handlingarna (2008.12.15).

SKL har skickat en inbjudan till en konferens, ”Trygghetsdagarna”, i Mellanstad. Dessutom två träffar på räddningstjänst i ett ärende som handlar om att köpa in ett nytt räddningsfordon ”släckbil” till en deltidsbrandkår på en av kommunens mindre orter. Till grund för detta ligger en utvärdering 2006, som visade på behovet av att byta ut två gamla och omoderna brandbilar. En av dessa är redan utbytt, nu gäller frågan inköp av den andra och vilket budgetår de för ändamålet avsatta pengarna får disponeras. Styrelsen meddelar också att krisberedskapsmyndighetens tidskrift har kommit med ett nytt nummer. Öppna jämförelser ger också en träff, men det handlar om de öppna jämförelserna 2008, vård och omsorg om äldre, som har inkommit och antecknas till protokollet. Den 2 februari fattas det beslut om det nya räddningsfordonet, som får och ska belasta 2009 års budget. Trygghetsdagarna i Mellanstad antecknas till protokollet. Säkerheten för handlarna i centrum har också minskat, sedan kommunen sa upp ett avtal med väktare som bevakade bl.a. centrumgaraget.

Skydd ger tio träffar (2009.03.02), som samtliga handlar om tillsynsansvaret för ett vattenskyddsområde som sträcker sig över läns- och kommungränser. Ledamöter väljs till en trafiksäkerhetskommitté.

Säkerhet ger fem träffar (2009.03.16), fyra från två olika medborgarförslag om åtgärder för att öka trafiksäkerheten på olika platser, samt ett om vikten av säkerhet som en aspekt då kommunen upphandlar samhällsbetalda resor.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

Trygghet ger en träff (2008.10.29) i ett ärende om belysning vid en bro. En träff på trygghet (2008.12.17) gällde anställningstryggheten för kommunanställda då kommunal verksamhet upphandlas, samt en träff på kris som handlar om finanskris.

Taxan för tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor (2009.01.30) samt för övriga tjänster som tillhandahålls av räddningstjänsten men som inte är utryckningsverksamhet, justeras. En slutredovisning ang. förslag till ny brandstation delges också. I ett ärende om trafiksäkerhet påtalas risken med att fordon måste backa ut på en väg med skydd sikt.

Ett ärende (2009.02.25) om att entlediga två ledamöter och två ersättare och välja nya till krisledningsnämnden behandlas. Ytterligare en ledamot i krisledningsnämnden byts ut (2009-03-25).

IDA-pilotkommun: Liten kommun 5

Liten Kommuns 5:s protokoll rymmer en hel del träffar på våra sökord, varav några leder till intressanta ärenden.

Kommunstyrelsen konstaterar i januari 2006 att när miljöskyddslagen omvandlades till en miljöbalk blev kommunerna skyldiga att utveckla all verksamhet mot en hållbar utveckling. Länsstyrelsen har därför satt upp regionala miljömål, men Liten kommun 5 har bara en vision utan konkreta eller mätbara mål. En konsekvens av det blir att kommunen riskerar tappa styr- och initiativmöjligheter i miljörelaterade ärenden visavi bland annat näringslivet.

Miljöskyddsfrågor är annars inte så frekventa i kommunstyrelsen. I januari 2006 lämnar man synpunkter på Länsstyrelsens strategi för formellt skydd av skog i länet. Länsstyrelsen delegerar vid samma möte beslutsrätten i frågor om strandskydd till kommunen. Liten kommun 5:s naturskyddsfonds verksamhetsberättelse anmäls och läggs till handlingarna i maj 2006, och vid ett par tillfällen (maj 2006, februari 2007) omtalas att det finns en risk att kommuner ”säljer ut” sin natur till förmån för energiproduktion, något som ingår i argumentationen mot att Liten kommun 5 ska ingå i en

intresseförening, ”Föreningen Sveriges vattenkraftkommuner”, som vill att elproducerande kommuner ska få ekonomisk återbäring för energi levererad till andra kommuner. Strandskydd dyker upp ett par gånger, liksom risken för oljeolyckor i samband med sjötransporter av bränsle (december 2006). Det senare anförs i en motion om att Liten kommun 5 borde övergå till miljöbilar. (Styrelsen beslutar att följa utvecklingen vad gäller säkerhet och funktion för miljöbilar inför nästa upphandling av tjänstefordon.) I juni 2007 påpekas också att skyddet för naturvärden bör vara långsiktigt och väl genomtänkt.

När det gäller trafiksäkerhetsfrågor upptar en motion om lokala föreskrifter för skoterkörning i tätort en del tid under främst 2006, men även 2007. Frågan återkommer vid flera tillfällen, och allehanda instanser, bland annat räddningstjänsten och polisen, lämnar yttranden. I korthet går förslaget ut på att tillåta skoterkörning i låg hastighet på väg inom tätort, men motionen avslås med hänvisning bland annat till tryggheten och säkerheten för oskyddade trafikanter. Vidare är säkerhet ett centralt begrepp då man i mars 2006 behandlar ett förslag till åtgärder i vägnätet. På samma möte rekommenderas dock avslag på en motion om att kommunen borde införa en trafiksäkerhetspolicy, med hänvisning till att det skulle vara svårt att utarbeta en sådan på ett sätt som gav den legitimitet och förankring i alla potentiella mottagargrupper. Det hänvisas också, då styrelsen rekommenderar fullmäktige att avslå motionen, till att andra kommunala policys har varit ”tjänstemannaprodukter” som fått dåligt genomslag och inte fungerat som styrinstrument. För övrigt behandlas även i Liten kommun 5 ett antal motioner om sänkta hastigheter på specifika vägar eller i vissa områden. Teknik- och gatukontoret påpekar vid ett sådant tillfälle (april 2007) att sänkt hastighet kan ge oskyddade trafikanter en känsla av falsk säkerhet, och att ett alltför generöst nyttjande av sänkta hastigheter motverkar sitt syfte eftersom bilister då riskerar bli mindre benägna att faktiskt sänka farten på dessa sträckor. Försäkringsbolaget Folksam delger också kommunstyrelsen att det är stora skillnader i hur olika kommuner skyddar gående och cyklister (jan 2006). Vari skillnaderna ligger, eller hur det ser ut i Liten kommun 5, framgår dock inte av protokollet.

Ett förslag om att kommunen borde anställa en ”fixare”, bland annat för att skydda äldre från fallolyckor och öka deras trygghet och säkerhet dyker upp i kommunstyrelsen i mars 2006. Frågan har enligt protokollet redan behandlats av socialnämnden, som yttrat sig mot förslaget och menar att den enskilda själv får finansiera sådan hjälp om han/hon inte redan har fått den via den vanliga biståndsbedömningen. Dock planerar kommunen för en ”frivilligcentral”, d.v.s. en lokal för volontärer, föreningar och organisationer som, i samarbete med kommunens socialtjänst, kan utveckla och ge olika typer av stöd till äldre. I augusti 2006 återkommer frågan om en fixartjänst som i protokollet. Kommunstyrelsen beslutar då föreslå fullmäktige att ge styrelsen i uppdrag att utforma bestämmelser för en fixarfunktion och besluta om avgiften för densamma. Anställning som fixare ska ske inom ramen för någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och projektet ska löpa som ett försök under två år och sedan utvärderas. Till skillnad från övriga kommuner vi studerat heter fixaren dock inte Malte, utan ”FixarErik/a”.

En faktor som kan ha påverkat kommunstyrelsen att vilja initiera en fixartjänst, trots socialnämndens negativa inställning, är att man vid marsmötet 2006 informerats om Räddningstjänstens statistik över dödsolyckor. Där kan man läsa att bland de personer som är 75 år eller äldre och dör av olyckor är fallolyckor i hemmet den absolut vanligaste orsaken. Vid augustimötet läggs också SRV:s rapport ”Olyckor i hemmet – risker och skadestatistik” till handlingarna.

Länsstyrelsen delger i januari 2006 kommunstyrelsen sin utvärdering av länets insatser i samband med flodvågskatastrofen. Kommunrevisionen har också granskat Räddnings- och beredskapsnämndens ansvarsutövande. I anslutning till detta kommenteras att medel för att anställa en risk- och brandingenjör finns avsatta (på förslag) i budgeten. Länsstyrelsens skrivelse angående tillsyn enligt Lag om skydd mot olyckor delges styrelsen den 2 oktober 2002, men föranleder inga kommentarer i protokollet. Och det gör inte heller Räddningstjänstens rapport ”Räddningstjänsten i siffror” som läggs till handlingarna i februari 2007. I september 2006 behandlas också inriktningen på kommunens POSOM-grupp, både med avseende på organisation och verksamhet. I protokollet påpekas att kommunen ansvarar för att människor som vistas där får hjälp under både normala förhållanden och vid stora olyckor, katastrofer eller händelser som

betraktas som extraordinära. Hjälpen ska omfatta både praktiskt och psykosocialt stöd, där POSOM-gruppen ska bistå med det senare. Den kan, enligt kommunstyrelsen, aktiveras av bland annat räddningstjänsten och krisledningsnämnden. Ett nytt reglemente för krisledningsnämnden behandlas också i december 2006, och styrelsen föreslår fullmäktige att anta detta.

Liten kommun 5 beslutar inrätta ett pris för visat civilkurage, som ska delas ut till en medborgare som på förtjänstfullt och/eller rådigt sätt ingripit i en akut situation. Priset föregås av en diskussion om huruvida det kan vara ett incitament till ingripanden som medför risker för enskilda, men man enas om att trots allt inrätta priset, som är på 5000 kr. En person från Räddningstjänsten ingår i den jury som ska utse pristagaren.

Trygghet i skolan är en fråga som även dyker upp i Liten kommun 5 vid ett flertal tillfällen. Begreppet ingår också som en del i barnpolitikens mål - att främja utveckling och skapa trygghet för barn och ungdomar i kommunen. En motion behandlar också risker för hörselskadade barn i trafiken. På en lista över obesvarade motioner och/eller medborgarförslag nämns också en motion om skyddat boende för våldsutsatta kvinnor.

En risk som Liten kommun 5 är ensamma om att diskutera är risken för kompetensförluster, bristande kunskapsöverföring och kontinuitet i de kommunala verksamheterna, som har en hög medelålder på sina anställda. Här resoneras man alltså i Liten kommun 5 om en demografisk risk, även om man inte benämner det just så.

Övrigt smått och gott som nämns i kommunstyrelsens protokoll i samband med våra sökord är bland annat att man funderar på att anlägga en fruktträdgård i skyddat läge, en motion om ekonomisk säkerhet till dem som vill adoptera behandlas, liksom en om att utbilda socialtjänstens personal i HBT-frågor, och en om att kommunen ska kräva kollektivavtal som en förutsättning vid upphandling av tjänster för att inte riskera att seriösa företag slås ut. Hamnen i Liten kommun 5 får nya lokala säkerhetsföreskrifter i januari 2006, och taxor för tillsyn av bland annat strålskydd och trygghetslarm behandlas. Man delges också skrivelser från Sveriges kommuner och landsting, bland annat om säkerheten i samverkan mellan kommuner och landsting i sjukvårdsärenden och om

ändringar i Lagen om anställningsskydd. En medborgare påpekar att det finns risk att glasprydnader som ramlar ned från en kommunal juldekoration skadar hundtassar, och risken för halta hästar antas minska då kommunen satsar på en uppvärmd och därmed tjälfri travbana.

Kommunfullmäktige behandlar i stor utsträckning samma frågor som kommunstyrelsen, men med vissa tillägg. När det gäller det flitiga motionerandet och medborgarförslagen om trafiksäkerhet, återfinns t.ex. ett förslag i fullmäktige om mörkerövningar för alla barn på låg- och mellanstadiet. Eftersom målet för trafikolyckor är nollvisionen vill samma förslag också att trafikinformation ska vara ett skolämne.

Räddnings- och beredskapsnämndens verksamhetsmål antas i november 2006, med vissa tillägg till det förslag som presenterats. Målen innebär bland annat att minimera antalet olyckor och bränder och att minimera konsekvenserna av olyckor och bränder. Några nyckeltal för verksamheten preciseras också: antal bränder och olyckor samt antal döda och skadade. Ambitionen är att få lägre siffror för samtliga nyckeltal.

I juni 2007 informeras fullmäktige om att kommunens frivilliga resursgrupp har fått utbildning i brandskydd och krisinformation, för att kunna bistå kommunen vid extraordinära händelser. Den frivilliga krisgruppen hälsas också välkommen in i kommunens krisberedskaps- och krisledningsarbete av ett kommunalråd. Vidare behandlas och besvaras en interpellation om att förebygga självmord (februari och mars 2006). Vi får också, via fullmäktiges protokoll, veta att kommunen har tagit fram ett folkhälsoprogram för åren 2005-2010, som bland annat innehåller mål om att minska antalet fallolyckor genom att tillhandahålla hjälpmedel och skydd.

Förutom dessa frågor behandlar både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ett antal ärenden som innefattar ekonomiska risker och säkerheter.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	24	33	8	10	75
Olycka	16	23	9	8	56
Brand	12	10	1	0	23
Trafikolycka	0	0	1	0	1
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	9	5	14	12	40
Risk	17	17	27	26	87
Säkerhetsarbete	3	0	0	0	3
Räddningstjänst	3	5	7	9	24
Säkerhet	39	45	6	7	97
Kris	9	11	10	0	30
Katastrof	0	8	1	0	9
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Självmod/suicid	2	0	0	0	2
Totalt	134	157	84	72	447

Tabell 6.14 Antal träffar per sökord, instans och år. Liten kommun 5.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009(tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	16	10	8	11	45
Olycka	7	5	0	0	12
Brand	13	19	0	0	32
Trafikolycka	1	0	0	0	1
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	15	16	2	0	33
Risk	13	3	0	1	17
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	1	14	0	1	16
Säkerhet	5	6	0	1	12
Kris	3	0	0	0	3
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	1	1
Extraordinär händelse	3	0	0	0	3
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	77	73	10	15	175

Tabell 6.15 Antal träffar per sökord, instans och år. Liten kommun 5.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

Inte i några av kommunstyrelse- eller kommunfullmäktigeprotokollssamlingarna som har ingått i forskningen har Lagen om skydd mot olyckor förekommit så ofta som i denna kommuns protokoll. Lagen åberopas i ett stort antal ärenden. Det mest ovanliga där lagen åberopas är ett medborgarförslag (2008.01.28) där en medborgare med stöd i Lag om skydd vill att alla kommuninnevånare skall ha tillgång till ett halkstopp ”Fyraåtta”. Medborgarförslaget remitteras från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen för beredning.

I kommunstyrelsens protokoll (2009.01.26) finns två delgivningsärenden som berör området. Det ena är Statens räddningsverks meddelande om att en ny myndighet - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, är i full verksamhet från och 1 januari 2009. Det andra är att Länsstyrelsen redovisar också risk- och sårbarhetsanalysen för hela länet. I samband med ett ärende om en ridskola i kommunen påtalas ridskoleelevernas säkerhet.

Kommunstyrelsen utfärdar 2008.03.03 riktlinjer för säkerhetsarbetet i Liten kommun 5. Beslutet är att kommunstyrelsen fastställer riktlinjer för säkerhetsarbetet i kommunen. I Kommunen vill man formalisera och systematisera arbetet enligt en fastställd policy. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för ledning, styrning och genomförande. I mötet förekommer också andra ärenden med anknytning till området LSO, t ex ett delgivningsärende om taxa för tillsyn enligt LSO. Ytterligare ett taxebeslut fattas och det rörde avtal och taxa för brandlarm anslutna till räddningstjänsten i Liten kommun 5. Begreppet skydd förekommer i många olika aspekter, men mest i ett ärende om skyddat boende för våldsutsatta kvinnor.

I kommunstyrelsemötet 9 juni 2008 förekommer en taxefråga till, då om reviderad taxa för brandskyddskontroll enligt LSO.

Vid mötet 2008.10.27 beslutas det om ett trygghetsboende för äldre med olika trygghetslarm och trygghetsanordningar. Ordet trygghet förekommer i olika sammanhang vid 33 tillfällen i ärendebeskrivningen och beslutet.

I kommunstyrelsen (2009.03.02) utses en person till att ha funktionen säkerhetsskyddschef. En biträdande sådan utses också. Säkerhetsskyddscheferna skall verka utifrån säkerhetsskyddslagen som trädde i kraft 1996. Säkerhetsskyddslagen gäller även för kommunerna och talar om hur kommunerna skall behandla olika företeelser vad gäller skydd mot rikets säkerhet. Säkerhetsskyddschefen är direkt underställd kommunchefen. I samband med rikets säkerhet förekommer också formuleringen ”skydd mot terror”. Det är det första kommunstyrelseprotokoll som har haft med terrorhotet.

Styrelsen beslutar (2009.03.02) om en Årsplan för säkerhetsarbetet 2009. Enligt kommunens riktlinjer för säkerhetsarbetet ska en årsplan för kommunens säkerhetsarbete upprättas varje år av säkerhetsgruppen och fastställas av kommunstyrelsen. Säkerhetsgruppen har nu överlämnat förslaget till årsplan 2009. Bland beslutsunderlaget finns en tjänsteskrivelse från räddningstjänsten 30 januari 2009 (men denna årsplan omfattar inte LSO frågorna).

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

Trygghetsboende kommer upp igen i ett ärende. En avsägelse som ledamot i Räddnings- och beredskapsnämnden sker också (2008.02.11).

Frågan om automatiska brandlarm anslutna till räddningstjänsten behandlas i fullmäktige (2008.03.17) och ger många sökträffar på brand. En motion om konsekvenser av klimatförändringar och sårbarhetsanalyser behandlas 2008.03.31.

Tryggheten för ensamkommande flyktingbarn behandlas genom en motion (2008.05.19).

Frågan om den reviderade taxan för brandskyddskontroll enligt LSO behandlas och beslutas (2008.06.23). Risk- och sårbarhetsanalysen för hela länet behandlas nu i fullmäktige (2008.09.15). Så också frågan om säkerheten för ridskoleelever vid en

ridskoleanläggning. Generellt drivs många projekt och satsningar under året så som projekt om hållbarare samhälle, Fair Trade, integrationsprojekt, jämställdhetsinsatser, HBT-utbildning och genuspedagogik, folkhälsokampanj, projekten kan sägas ha förebyggandeperspektivet gemensamt.

I kommunfullmäktigemötet 2009.02.09 förekom olika resonemang om skydd. Det rörde sig om skydd för trafikanter, försäkringsskydd, djurskydd m m . Men även Lag om skydd mot olyckor förekom då kommunfullmäktige fastställde intervaller (frister) för inlämnande av skriftliga redogörelse av brandskydd.

Jämförelsekommun: Stor kommun A

Här saknas beskrivande och kvantitativa data från kommunstyrelse- och kommunfullmäktigeprotokoll från första perioden 2006.01.01 – 2007.06.30 på grund av att en genomgång gav noll träffar på varje sökord i kommunfullmäktige och kommunstyrelsens protokoll. Däremot fanns orden skydd, trygghet, risk och säkerhet i kallelser. Orden hade däremot ingen koppling till ärenden i kommunalt skydds- och säkerhetsarbete.

Vi vet att beslutet om att anta Handlingsprogram för räddningstjänst och förebyggande säkerhetsarbete LSO togs i maj 2006 men vi kan inte se det heller i maj-kommunfullmäktigeprotokollet 2006. Däremot kan man se att ett dokument ”Inriktning – Verksamhet – Ekonomi” antogs av fullmäktige. Handlingsprogrammet LSO ingår som en del i det dokumentet.

Datainsamlingen för den senare perioden (redovisad nedan) genomfördes på så sätt att alla protokoll lästes och sökorden räknades för hand. Även vid detta förfaringssätt finns mycket få ärenden och sökord som har med området som undersöks att göra.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 06.30)	Styrelsen 2009 (tom 06.30)	Totalt
Skydd	4	0	3	0	7
Olycka	2	0	0	0	2
Brand	0	2	0	0	2
Trafikolycka	2	4	2	4	12
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	0	4	0	0	4
Risk	4	0	0	0	4
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	4	0	0	9	13
Säkerhet	0	6	2	5	13
Kris	0	0	0	0	0
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Självord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	16	16	7	18	57

Tabell 6.16 Antal träffar per sökord, instans och år. Stor kommun A.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

I Kommunstyrelsen i januari (2008.01.09) yrkades att kommunen skulle vara ett föredöme vad gällde evenemangssamverkan i kommunen för att åstadkomma trygga och säkra evenemang. Yrkandet bifölls.

Under året behandlas flera frågor om utanförskap (2008.04.23). Utanförskapet är inget begrepp som vi har som sökord men kommunen arbetar i flera fall med förebyggande och av den anledningen nämner vi frågorna här. Kommunstyrelsen beslutar om en handlingsplan för att motverka utanförskap. Det handlar om arbetslöshet men även om unga invandrarkvinnors utanförskap. Utanförskapet kan handla om hur man bor, blir bemött, vilket förhållande man har till utbildning etc.

Förebyggandeperspektivet finns med även i många andra frågor det fattas beslut om t ex ”krafttag för förbättrad folkhälsa”, ”arbetet mot klimatmålen”, ”antimobbingkampanj” ”insatser i socialt utsatta stadsdelar”, och ”handlingsplan för kvinnofrid”. Under våren diskuterades även klottersanering och handlingsplan för förebyggande av klotter. Förebyggande av våld sk antivåldsprojekt behandlas också.

I april 2008 (2008.04.02) finns även flera träffar på begreppet trygghet. Då avses dragandet av ett nytt gång- och cykelstråk som kan bidra till ökad trygghet och trivsel i gång och cykeltrafiken.

Den 11 juni 2008 beslutar man att anställa en brandchef för Stor kommun A:s brandförsvaret. Det är den enda sökträffen som finns på begreppet brand i protokollen.

I december 2008 gick den färdiga riskanalysen för skydds- och säkerhetsområdet till Kommunstyrelsen. Detta framgår inte av protokollen, utan ärendet behandlas säkerligen i en kommunalrådsberedning eller liknande.

I början av år 2009 (2009.01.14) beslutar kommunen om en avsiktsförklaring vad gäller trafiksäkerheten vid kommunala skolor och förskolor och även friskolor.

På våren 2009 beslutas det att Säkerhetspolicy som redan finns i kommunen skall göras mera känd (2009.03.04). Kommunledningskontoret skall genomföra utbildningar om policyn. Policyn handlar om säkerhet och miljö i alla kommunala nämnders och bolags verksamheter. Alla nämnder och bolag skall göra säkerhetsanalyser som skall redovisas i samband med bokslutsredovisningen.

Vid samma kommunstyrelsemöte diskuteras även en klimat- och energistrategi för hela länet där säkerhet och nya energieffektiva transportsystem fokuseras.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

I februari (2008.02.25) diskuteras klimatfrågor och de risker som förändringar i klimatet medför. Under aprilmötet (2008.04.28) anmäls en avsägelse från att vara ersättare i Räddnings- och beredskapsnämnden. I samma möte ges också alla nämnder ansvarsfrihet för året 2007, däribland Räddnings- och beredskapsnämnden. Ordet skydd förekommer här fyra gånger men då handlar det om ett skyddat boende för unga kvinnor som har utsatts för hedersrelaterat våld. En motion om infrastruktur- och skyddsfrågor behandlades under junimötet (2008.06.10). Det rörde sig då om energi- och klimatfrågor. Under septembermötet (2009.09.24) återkommer arbetet med att mildra klimatförändringarnas konsekvenser och ett länsgemensamt folkhälsoarbete i Storstad upp på dagordningen. I december -08 uppkommer ett ärende under rubriken avsägelser och en ersättare utses till Räddnings- och beredskapsnämnden.

I analysen av Kommunstyrelseprotokollen kunde man se en rad förebyggandeprojekt, samtliga kommer upp i Kommunfullmäktige också.

I kommunfullmäktige i januari (2009.01.27) finns några sökord, då handlar det om en motion om ökad trafiksäkerhet i Storstad. Vid marsmötet (2009.03.30) förekommer ordet skydd men då i samband med en motion om åtgärder vid en ”ny våg av ökad HIV-smitta”.

Jämförelsekommun: Mellanstor kommun i förbund B

I Mellanstor kommun B:s kommunfullmäktige förekommer våra sökord 217 gånger 2006-2007.06.30. Här har också förhållandevis många träffar relevans för de frågor vi vill belysa. Till viss del beror dock det stora antalet träffar på att det i kommunfullmäktiges protokoll ingår en rubrik ”beslutet expedieras till” och varje gång miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiksäkerhetsnämnden eller räddningstjänstförbundet ska få ta del av ett beslut innebär det alltså en extra träff på våra sökord. Eftersom dessa träffar säger något om vad politikerna anser att nämnderna och förbundet bör hållas informerade om, förutom de frågor som direkt berör deras eget verksamhetsområde, får de vara kvar i

statistiken. Ett exempel på detta är att en planering för insatser på grund av fågelinfluensa expedieras till räddningstjänstförbundet.

I kommunstyrelsen, och även i fullmäktige, är frågor om trafiksäkerhet frekvent förekommande. De är med få undantag initierade av medborgarna, som har möjlighet att skicka in ”medborgarförslag” till kommunens politiker. Trafiksäkerheten på specifika gator, eller i ett helt område, tycks engagera kommuninvånarna, som föreslår allehanda åtgärder för att minska trafiken eller sänka hastigheterna på de berörda platserna. Gratis reflexer till skolbarn föreslås också och accepteras under förutsättning att sponsorer finansierar reflexinköpet. Förutom ett dussin medborgarförslag på området presenteras också ett nytt trafiksäkerhetsprogram för kommunen, som fullmäktige antar.

Säkerhet dyker också upp i andra frågor. En sådan handlar om säkerheten för förtroendevalda, som höjs genom en ny lag. Kostnaderna för säkerhetsåtgärder i samband med möten och skydd för enskilda personer har också ökat. Ekonomiska säkerheter nämns vid några tillfällen, liksom rättssäkerheten inom demensvården och socialtjänsten. Ett stort anslag ges också till teknik- och fastighetsnämnden, för att öka säkerheten i ett av kommunens råvattenintag.

När det gäller frågor som primärt berör räddningstjänsten behandlas några sådana. Den första återkommande frågan är formell, och handlar om att förbundsordningen för regionens räddningstjänstförbund måste ändras, eftersom ändringar i Kommunallagen ställer andra krav på revisionen än de som stadgas i den nuvarande förbundsordningen. Ett nytt revisionsreglemente tas därför fram, och styrelsen föreslår fullmäktige att anta detta, vilket de också gör. Den andra frågan som sysselsätter kommunstyrelsen under perioden är ett förslag från regionens räddningstjänstförbund: ”Organisation i samband med krishantering i kommunen vid extraordinära händelser”. Förslaget går ut på att samordna de kommuner som ingår i förbundets krisledning i en gemensam krisledningsnämnd. Fullmäktige accepterar förslaget och antar ett nytt reglemente för den nya krisledningsnämnden. Den ska ha Mellanstor kommun B som ”värdkommun” och får i uppdrag att genomföra ledningsövningar för nämndledamöterna och de tjänstemän i förvaltningar och bolag som berörs av nämndens verksamheter. Den nya nämnden får

också i uppdrag att planera, utbilda och analysera så att kommunens skyldigheter vid extraordinära händelser kan fullgöras. Kommunstyrelsen yttrar sig också om Klimat- och sårbarhetsutredningens yttrande "Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Väneren." Vidare utgör Räddningstjänsten en av de inblandade parterna, när kommunstyrelsen initierar en förstudie för att eventuellt ansöka om att Mellanstor kommun B ska bli ett nationellt kunskapscentrum för äldres säkerhet och trygghet. Förstudien resulterar i att kommunfullmäktige beslutar anslå pengar för att upprätta ett sådant kunskapscentrum. Vidare ingår räddningstjänsten som en part i visionen "Livskvalitet Mellanstor kommun B 100.000" inom ramen för "Ett attraktivt och hållbart Mellanstor kommun B". Exakt vilket uppdrag räddningstjänsten har i visionen framgår inte av protokollen, men det hänvisas till ett dokument från kommunstyrelsen/regionens räddningstjänstförbund, som dock inte finns bilagt varken till fullmäktiges eller kommunstyrelsens protokoll. Kommunstyrelsen beslutar också att riskbedömningar avseende risker för ras, höga vattenflöden och andra oförutsedda klimatbetingade händelser ska prioriteras i kommunens fortsatta och framtida arbete med plan- och byggärenden. Man antar vid samma tillfälle också en strategi för att minska risken för skador orsakade av översvämnings i Mellanstor kommun B.

Sökordet skydd dyker oftast upp i relation till Miljö- och hälsoskydds nämndens göranden. Bland annat behandlas och tillstyrks ett medborgarförslag om att hålla en centralt belägen tjärn fri från slam och växter samt i ett förslag till miljöprogram som fullmäktige återremitterar till nämnden eftersom det saknar för ett handlingsprogram centrala delar. Skydd dyker också upp som frågor om bidrag till djurskyddet, bullerskydd och skydd mot väder och vind vid universitetets busshållplats samt i ett fall då en ridklubb äskar ökade bidrag till en pågående ombyggnad, för att bland annat tillgodose brandskydds krav. En motion om skydd för medborgare som hotas på grund av sin sexuella läggning behandlas också.

Trygghet diskuteras i Mellanstor kommun B primärt i samband med det nationella kunskapscentrat om äldres trygghet och säkerhet. En motion i fullmäktige behandlar dock trygghet som en jämställdhetsfråga i stadsplaneringen. Motionären vill att stadsplaneringen ska ta hänsyn till kvinnor och mäns behov av trygghet i utemiljön. Det

finns också ett trygghetscentrum i kommunen, vars geografiska placering är uppe till diskussion.

Som exempel på hur centrala frågor ibland kan få udda svar kan nämnas att kommunstyrelsen avslår en motion om förebyggande arbete för att motverka fallolyckor. ”Preventionen” av fall består enligt förslaget i att kommunen ska erbjuda alla som är 40 år eller äldre en kostnadsfri bentäthetsmätning.

För övrigt behandlas, som brukligt, frågor om ansvarsfrihet för olika nämnder, internbudgetar, entlediganden av ledamöter och utseende av nya till nämnder o.s.v. För räddningstjänstförbundets del ses även arvoden för de förtroendevalda över under tidsperioden.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	30	39	8	14	91
Olycka	3	1	0	0	4
Brand	0	1	0	0	1
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	1	8	10	7	26
Risk	7	16	8	12	43
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	37	36	21	13	107
Säkerhet	53	40	20	26	139
Kris	12	11	4	0	27
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	3	3	0	0	6
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	146	155	71	72	444

Tabell 6.17 Antal träffar per sökord, instans och år. Mellanstor kommun i förbund

B.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	10	18	0	0	28
Olycka	0	0	0	0	0
Brand	3	2	0	0	5
Trafikolycka	0	3	0	0	3
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	0	8	2	2	12
Risk	6	14	0	0	20
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	5	6	0	1	12
Säkerhet	5	28	0	3	36
Kris	10	10	0	0	20
Katastrof	0	7	0	0	7
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	7	0	0	7
Självord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	39	103	2	6	150

Tabell 6.18 Antal träffar per sökord, instans och år. Mellanstor kommun i förbund B.

Kommunstyrelse 2008.01.01 – 2009.03.31

I kommunstyrelsemötet 2008.02.19 diskuteras ett ekonomiskt bidrag till ett ”Nätverk för älvsäkerhet”. Risk- och sårbarhetsanalys samt handlingsprogram- och krisledningsplaner för kommunen och Mellanstor kommuns B:s stadsregion diskuteras och sammanställs inför fullmäktige som föreslås anta planerna (2008.04.15).

Frågor om trafiksäkerhet behandlas vid olika tillfällen, det kan handla om att man vill dra sträckningen av en väg annorlunda eller förbättra den väg som finns. Ett projekt med försökstrafik och säkerheten i samband med detta diskuteras. Ett Trygghetscentrum för brottsoffer diskuteras och även säkerheten där. Energifrågor behandlas och ekonomiskt stöds olika projekt som stödjer utvecklandet av alternativa energikällor som t ex

fordonsgas. Räddningstjänstbegreppet dyker ofta upp då olika beslut delges Räddningstjänstförbundet.

Naturkatastrofer diskuteras genom en skrivelse (2008.06.28). Under kommunstyrelsemötet 2008.10.14 behandlas ett remissvar: ”Skyddet för samhällsviktig verksamhet.

En fråga om förtroendevaldas säkerhet kommer upp på dagordningen (2008.11.18). Vidare behandlas ”Förslag till lokala hälsoskyddsföreskrifter för Mellanstor kommun B:s stad”. Lag om skydd mot internationellt hot mot kommuninnevånare och strålskydd utgör ämnen vid sökordsträffar.

Vid mötet 2008.12.16 finns flera sökordsträffar på räddningstjänst då man beslutar att uppdra åt Räddningstjänstförbundet att medverka i ett miljöskyddsarbete inom kommunen. I samma möte tas även ett beslut om en ansökan om ett utökat bidrag till ett antivåldsprojekt som kan öka säkerheten i samhället.

Under februari mötet (2009.02.17) behandlas trygghetsplatser för äldreboende och riskzoner vid översvämningar. Vid mötet 2009.03.17 diskuteras säkerhet då i relation till en kurs i retorik och att kunna känna säkerhet i talarstolen.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

Vid årets första möte (2008.01.24) begär en ledamot entledigande från uppdraget som ledamot i Räddningstjänstförbundets politiska ledning.

Vid kommunfullmäktigemötet den 15 maj 2008 godkändes ”Risk- och sårbarhetsanalys samt handlingsprogram- och krisledningsplaner för kommunen och Mellanstadsregionen”. Finansiell risk ger ett antal träffar på riskbegreppet och en ersättare utses till Räddningstjänstförbundet. Räddningstjänstförbundet delges också ett antal beslut.

Ett medborgarförslag ger en diskussion om återvinningscentralen kan ta emot uttjänta brandsläckare (2008.11.13) och frågan kommer tillbaka i nästa möte. Översvämningsrisk diskuteras i decembermötet (2008.12.11) så också miljöskydd och hälsoskydd. Frågan om Lag om skydd mot internationellt hot mot kommuninnevånare återkommer i fullmäktige också. Ett medborgarförslag innehåller en idé om att öka antalet vakter eller nattvandrare vid torget fredag och lördag kväll/natt för att höja säkerheten.

Under februarimötet (2008.02.12) behandlades trygghetsplatser inom äldreboende. Andra träffar på sökorden eller relevanta ämnen diskuteras inte under kommunfullmäktigemöten under de tre första månaderna av 2009.

Jämförelsekommun: Mellanstor kommun i förbund C

Kommunstyrelsen 2006.01.01 – 2007.06.30

Under kommunstyrelsemötet i januari (2006.01.12) förekom sökordet skydd fyra gånger. Diskussionen handlade bl a om områdesskydd för naturreservat. Skydd förekommer också som begrepp då Miljö- och hälsoskyddsnämnden yttrar sig om kommunernas roll i avfallshanteringen. Sökordet risk förekom två gånger då gällande ekonomiska risker. Räddningsförbund i Mellanstad informerade om att de sagt upp avtalet med brandstationen i en av medlemskommunerna, samt att man köper en ny fastighet och två nya bilar (upptaget som ”Informationsärende” i protokollet).

I februari (2006.06.09) förekom yttranden av miljö- och hälsoskyddsnämnden i olika ärenden, bland annat om tillsyn över Svensk Oljeåtervinning. En fråga om Krisledningsnämndens övningar besvaras också av stadsdirektören. En fråga om skyddsvärd skog i relation till en ”olönsam” flygplats diskuterades plus ekonomiska risker med förändringar i översiktsplanen för ett område.

Revisionsrapporten ”Granskning av årsredovisning 2005 för Räddningstjänstförbundet lades till handlingarna (2006.03.09). En ”Risk manager” informerade kommunstyrelsen om krisledningsnämndens arbete och övningar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden hade också följt upp det operativa tillsynsarbetet enl. miljöskyddslagen.

I april (2006.04.13) diskuteras ett lite större ärende där det tas upp att miljö- och hälsoskyddsnämnden regelbundet för kritik från regional och statlig nivå för att de inte utövar tillsyn i den mån de borde och lagen kräver. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen arbetar på att effektivisera nämndens arbete och prioriterar tillsyn med största möjliga ”miljönytta”. För att förbättra verksamheten får man ta hjälp av ett fonderat överskott från tidigare år. Sedan finns en sökordsträff där Naturskyddsföreningen ska utgöra remissinstans också. Brand- och räddningstjänstförbundet är remissinstans i samma ärende som Naturskyddsföreningen. Säkerhetsrisker med en naturgasledning genom kommunen diskuteras vid samma möte. Brand- och räddningstjänstförbundet är remissinstans i samma ärende som Naturskyddsföreningen. Säkerhetsrisker med en naturgasledning genom kommunen diskuteras vid samma möte.

En försäkrings- och säkerhetssamordnare deltar (2006.04.27) vid en punkt på mötet. I mötena under maj till oktober finns inga för oss relevanta frågor behandlade. Bara att Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Räddningstjänstförbundet får sina budgetramar för 2007, vilka sedan revideras (2006.10.26). I november (2006.11.23) behandlas dels den reviderade budgeten för miljö- och hälsoskyddsnämnden igen, dels informerar ”Risk Managern” om krisledningsnämndens roll och ansvar.

Frågan om trygghet (2007.03.22) i det kommunala bostadsbolagets områden diskuteras i mars. I en punkt framhålls att arbetet ska ha ett genusperspektiv.

Mellanstad har vunnit pris som årets friskaste arbetsplats, bland annat genom ett hälsoarbete som undanröjer risker och främjar det friska.

Polismyndigheten i länet och Mellanstor kommun C:s stad (2007.04.12) har inlett ett samarbete för att minska brottsligheten och öka tryggheten i staden. En ny risk manager utses. Diskussion förs (2007.05.16) om att skapa ett tryggare Mellanstad och minska otryggheten genom att bekämpa brottsligheten.

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen (2007.05.31) har varit med och tagit fram en policy för minskning av trafiken och transporterens klimatpåverkan i Mellanstor kommun C:s

stad. Nettokostnadsramar, budget och resultatkrav för Räddningsförbundet fastställs för 2008, 2007-06-21.

Styrelsen antar (2007.06.21) ett yttrande om ”Översvämningshot – risker och åtgärder för tre näraliggande stora sjöar.

Kommunfullmäktige 2006.01.01 – 2007.06.30

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får en ny ersättare (2006.02.02). En fråga om ändrad översiktsplan alternativt införande av naturområde i ett visst geografiskt område rymmer ordet risk, dock med avseende på ekonomi.

De flesta kommunfullmäktigeprotokollen är inte tillgängliga och sökbara och måste utgå ur forskningen.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007 (tom 30/6)	Styrelsen 2007 (tom 30/6)	Totalt
Skydd	4	29		5	38
Olycka	Bortfall	0	Bortfall	0	0
Brand	av data.	8	av data.	1	9
Trafikolycka	Omöjligt	0	Omöjligt att	0	0
Drunkning	att få ut	0	Få ut proto-	0	0
Farliga ämnen	Protokoll.	0	Koll.	0	0
Trygghet		0		8	8
Risk		4		11	15
Säkerhetsarbete		0		0	0
Räddningstjänst		0		0	0
Säkerhet		2		4	6
Kris		4		0	4
Katastrof		0		0	0
Terror		0		0	0
Extraordinär händelse		0		0	0
Självmod/suicid		0		0	0
Totalt	4	47		29	80

Tabell 6.19 Antal träffar per sökord, instans och år. Mellanstor kommun i förbund

C.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	3	0	0	2	5
Olycka	0	0	0	8	8
Brand	1	1	1	1	4
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	0	0	0	0	0
Risk	0	0	0	0	0
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	0	0	2	0	2
Säkerhet	0	0	0	0	0
Kris	0	0	0	0	0
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Självmod/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	4	1	3	11	19

Tabell 6.20 Antal träffar per sökord, instans och år. Mellanstor kommun i förbund C.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

Protokollen mellan oktober 2008 - 31 mars 2009 har genomgåts manuellt men få ärenden har varit relevanta för vårt forskningsområde.

Styrelsen godkänner stadsledningskontorets (2008.10.01) förslag till yttrande över ”Skyddet för samhällsviktig verksamhet” (SOU 2008:50) och sänder in yttrandet till försvarsdepartementet. Stadens revisorer har (2008.12.10) granskat de förbund som kommunen är medlem i, bland annat Räddningstjänstförbundet.

I kommunstyrelsens januarimöte (2009.01.21) behandlas i en paragraf ett förslag till handlingsprogram för förebyggande verksamhet enligt lag 2003:778 om skydd mot olyckor. Protokollet informerar om att det första handlingsprogrammet togs den 3 februari 2005, och handlingsprogrammen ska förnyas varje mandatperiod.

Handlingsprogrammet avgränsas till olyckor som kan föranleda räddningsinsats inom fyra områden: brand, fallolyckor, trafik och höga vattenflöden/översvämning. Som bilaga till det nya förslaget till handlingsprogram finns också en uppföljning av måluppfyllelsen i det förra handlingsprogrammet. Kommunstyrelsen beslutar att skicka förslaget på remiss till berörda kommunala instanser.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

Endast Kommunfullmäktiges protokoll från oktober 2008 – mars 2009 har gått att få ut för läsning. Dessa kommunfullmäktigeprotokoll har saknat relevanta ärenden.

Jämförelsekommun: Liten kommun D

I Liten kommun D är trygghet för äldre en av de mer framträdande frågorna. Kommunstyrelsen behandlar sådana frågor relativt frekvent under hela 2006. I april 2006 får man en motion om äldres trygghet remitterad till sig, som sedan behandlas i samband med budgetbeskrivningen i oktober (motionen finns dock ej bilagd, och det gör inte budgeten heller) och även i november. I september 2006 diskuterar kommunstyrelsen möjligheten att erbjuda äldre trygghetslarm utan föregående biståndsbeslut. Man fattar beslut om vad ett sådant larm ska kosta den enskilde, och vilken kostnaden är för uttryckningar. Vidare behandlas behovet av avlastningsplatser för äldre som bor och vårdas i hemmet. Det anses viktigt med sådana platser för att de anhöriga ska kunna få behövlig vila och samtidigt känna sig trygga med att de äldre är i goda händer.

Kommunstyrelsen beviljar också en ekonomisk garanti till länets brandkårstävling i en ort i kommunen (060101). Av de 55 000 kr som beviljas är 25 000 ett rent bidrag, resten ställs som säkerhet. I februari 2007 kompletterar man katastrofledningsgruppen med nya ledamöter och hanterar en fråga om delegering till krisledningsnämnden. Man beslutar om vilka som ska ingå i kommunens katastrofledningsgrupp (kommunstyrelsens ordförande och 1:e och 2:a vice ordförande, samt kommunens kanslichef, beredskapssamordnare, räddningschef, teknisk chef, personalchef, socialchef och informationssekreterare), och slår fast att risk- och sårbarhetsanalyser ska genomföras. I mars 2007 presenteras ett förslag till handlingsprogram för kommunens POSOM-grupp, och man behandlar en avsiktsförklaring för Liten kommun D gällande trafiksäkerheten.

Ambitionen är att minska antalet döda och svårt skadade samt att minimera miljöpåverkan. Förklaringen ska göras känd och accepterad av alla anställda och fungera som ”både ett arbetsinstrument och en ledstjärna i det dagliga arbetet”. Den rymmer mål för egna transporter, skolskjutsar, entreprenader/transportfordon, påverkansåtgärder (t.ex. kampanjer för bilbälte), reflexer/cykelbelysning etc. Intressant är att avsiktsförklaringen innehåller kvantifierade mål för delmålen, som att kampanjer riktade till cyklister ska genomföras minst två gånger per år.

Förutom dessa frågor behandlas några delegationsärenden, bland annat om djurskydd och om brandskydd och tillsyn enl. LSO. En ansökan om tjänstledighet för skorstensfejarmästare med ansvar för brandskyddskontrollen i kommunen dyker också upp på kommunstyrelsens bord. En motion om att vindkraftverk kan medföra risker för djur och människor som vistas i dess närhet behandlas också, och kommunstyrelsen påpekar att man självklart kommer att ta ställning till lämpliga placeringar av eventuella vindkraftverk i översiktsplanen, innan man föreslår fullmäktige att uttala sig positivt om möjligheten att bygga ut vindkraften i kommunen. Flygsäkerhet nämns också, eftersom budgeten för detta skärs ner då man inte räknar med några flygningar under det kommande året.

Fullmäktige behandlar i princip inga frågor som inte redan varit uppe i kommunstyrelsen eller remitterats dit. Det senare gäller t.ex. den motion om trygghet för äldre, som vill att kommunen utreder helhetssynen inom äldreomsorgen. Den dyker först upp i fullmäktige i mars 2006, och remitteras sedan i april till kommunstyrelsen och förklaras slutligen besvarad i fullmäktige i november samma år. Vid samma tillfälle besvaras också motionen om avlastningsplatser inom äldre- och handikappomsorgen. Kommunfullmäktige beslutar också att man ska kunna få ett trygghetslarm utan att det krävs biståndsbeslut (september 2006), och fastställer i november taxan för detta.

I december 2006 beslutar fullmäktige att ta bort kommunens uttagingsnämnd och kristidsnämnd, och flytta de funktioner dessa nämnder har haft till krisledningsnämnden. POSOM-gruppens organisation och uppdrag, liksom en arbetsordning och check-lista för agerandet vid insatser, behandlas av fullmäktige i mars 2007. I juni 2007 konstateras

också att Räddningstjänsten haft 140 uttryckningar, mot budgeterade 40, vilket innebär ett underskott i deras budget.

Som en del i en satsning på en mindre ort i kommunen diskuteras vid sammanträdet i augusti 2006 att "kanske bygga en brandstation med ambulansverksamhet". Några konkreta för- eller nackdelar med förslaget presenteras inte i protokollet, och inte heller någon behovsanalys, och frågan dyker inte upp vid några senare sammanträden.

Socialnämnden har gjort en policy för ärenden som rör kvinnofridskränkning, som behandlas i kommunfullmäktige i december 2006. Policyn slår fast att alla kvinnor ska känna trygghet i Liten kommun D.

För övrigt hanterar fullmäktige ett antal frågor som rör taxor bland annat för brandskyddskontroller och livsmedelskontroller. Djurskydd är också uppe på dagordningen, både då taxan för detta ändras och när en motion föreslår att krav på djurskydd ska ingå då kommunen upphandlar mat till sina verksamheter (september 2006). Man informeras vidare om att förändringar är att vänta i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd – bland annat kommer riskklassificeringarna att ändras, vilket antas få konsekvenser för verksamheten. Fullmäktige beslutar vidare att visa Al Gores film om klimatkrisen för alla gymnasie- och eventuellt högstadieelever i kommunen under förutsättning att tillstånd kan ordnas och inte är för dyrt.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	14	14	0	9	37
Olycka	1	2	11	15	29
Brand	6	12	2	8	28
Trafikolycka	0	0	3	1	4
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	16	13	0	0	29
Risk	13	11	1	3	28
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	2	3	3	3	11
Säkerhet	1	1	2	19	23
Kris	8	8	9	12	37

Katastrof	0	0	10	14	24
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	2	2
Själv mord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	61	64	41	86	252

Tabell 6.21 Antal träffar per sökord, instans och år. Liten kommun D.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	0	0	1	12	13
Olycka	0	0	0	6	6
Brand	1	1	0	0	2
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	1	0	0	1	2
Risk	0	0	0	0	0
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	0	6	0	2	8
Säkerhet	1	6	14	13	33
Kris	1	1	0	3	5
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Själv mord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	4	14	15	37	69

Tabell 6.22 Antal träffar per sökord, instans och år. Kommun D.

Kommunstyrelsen 2008.01.01 – 2009.03.31

Kommunstyrelsen föreslår (2008.10.07) ett av de små tillägg som fullmäktige sedan gör i handlingsprogrammet för förebyggande arbete och räddningstjänst, nämligen det om deltidsbrandmännens övningstimmar per år. (Det andra tillägget görs dock direkt via ett yrkande i fullmäktige!). Säkerhet ger också en träff, som gäller säkerheten på ett motorstadion.

Styrelsen föreslår (2008.11.11) den ändring av taxan för bl.a. trygghetslarm som sedan klubbas i fullmäktige. Föreningsbidragen för bl.a. trafiksäkerhet är också uppe, liksom trafiksäkerheten i relation till riktlinjer för skolskjutsar. Räddningstjänstens önskan att få köpa möbler, datorer, köksutrustning och andra inventarier till räddningscentralen för ett överskott man har från en tidigare försäljning av en lift behandlas också. Styrelsen föreslår att fullmäktige ska bevilja ansökan.

Förelägganden och förbud i tillsynsärenden enligt lag om skydd mot olyckor och delegeras till räddningschefen (2009.02.03) eller den person denne utser. Det innefattar bl.a. brandskyddskontroll, sotning m.m., vilket ger många träffar på både brand och skydd, samt frågor om räddningstjänstens personal och arbetsmiljö. Det slås också fast att kommunstyrelsen är krisledningsnämnd.

Ett förslag till informationssäkerhetspolicy (2009.03.10) ger många träffar på säkerhet.

Kommunfullmäktige 2008.01.01 – 2009.03.31

Då handlingsprogrammet för förebyggande arbete och räddningstjänst klubbas (2008.10.27) görs ett tillägg om att deltidsbrandmännen bör öva ett antal timmar per år, plus att en ort specificeras. (Här går alltså fullmäktige in och gör två tillägg, om än små, i befintligt förslag till handlingsprogram.)

Taxor för bl.a. trygghetslarm fastställs (2008.11.24). Föreningsbidragen för bl.a. trafiksäkerhet klubbas också. Räddningstjänsten tillåts också använda ett överskott från en tidigare försäljning till att köpa möbler och textilier till räddningscentralen.

Det fastslås (2009.02.23) att kommunstyrelsen utgör bl.a. räddningsnämnd och krisledningsnämnd.

Säkerhet ger många träffar (2009.03.30), samtliga i ett ärende där en informationssäkerhetspolicy antas.

Jämförelsekommun: Liten Kommun E

I kommunfullmäktiges protokoll dyker våra sökord upp vid 11 tillfällen. Skydd finns med fyra gånger, säkerhet vid tre tillfällen, Räddningstjänst vid två och brand/bränder och trygghet vid ett tillfälle var. Förutom ett beslut om att räkna upp räddningstjänstens taxor i de delar av verksamheten som fått ökade personalkostnader (november 2006), samt ett extra anslag om 1350 kr till brandvattenförsörjningen (juni 2007), är inget av dessa ärenden direkt relaterat till den verksamhet vi är intresserade av. Skydd handlar om att skydda värdefull bebyggelse i samband med en detaljplan (juni 2007) och om att miljö- och hälsoskyddsnämnden får nya taxor för livsmedelskontroll (november 2006). I samband med en eventuellt ny cykelväg nämns trafiksäkerhet (juni 2007) och en trygghetsmätning som genomförts av kommunens brottsförebyggande råd föredras (juni 2006). Säkerhet dyker också upp som en aspekt i ett nytt reglemente för intern kontroll av kommunstyrelsen, men handlar då om säkerhet i myndighetsutövning (oktober 2006) samt i en säkerhetsinvestering i kommunens VA-försörjning (juni 2007). Mer än så blir inte sagt i Kommun E:s kommunfullmäktige under den här studerade perioden.

I kommunstyrelsen dyker sökorden upp avsevärt oftare, närmare bestämt 76 gånger. Brandvattenförsörjningen är här ett återkommande ämne, dels i ett par korta ärenden (januari, juni 2007), dels i en mer långdragen fråga om brandvatten och brandskydd till ett specifikt område som också rymmer en arena av något slag. Detta ärende återkommer i kommunstyrelsen under hela 2006. Upprinnelsen verkar, av protokollen att döma, vara att en fastighetsägare valt att inte bygga ett sprinklersystem som ger heltäckande brandskydd. Huruvida det beror på att vattenförsörjningen inte räcker eller om det är sprinklersystemet som slår ut områdets övriga brandvattenförsörjning framgår inte, men kommunstyrelsen diskuterar, voterar och fattar flera beslut i ärendet. Kontentan blir att överväganden kring brandvattenförsörjning i framtiden ska ingå redan på plan- och byggloven samt att man ska diskutera med berörda fastighetsbolag och övriga berörda i den specifika frågan hur kostnader och ansvar ska fördelas.

Två ärenden som får visst utrymme vid ett möte är revideringen av handlingsplanen för skydd mot olyckor och Räddningsverkets och Krisberedskapsmyndighetens tillsynsenkäter för 2006. Här framkommer att berörda nämnder inte har tagit fram

erforderliga mål och åtgärdsförslag på riskområdena barnolyckor, fallolyckor, trafikolyckor, naturolyckor, folkhälsa och brottsförebyggande arbete (maj 2007). Till båda dessa ärenden finns bilagor från Räddningsnämnden.

Övriga frågor som har med studiens intresseområde att göra, och som är uppe i kommunstyrelsen, är bland annat en eventuell omorganisation av räddningstjänsten till mindre enheter (april, maj 07), försäljning av äldre brandfordon (april, maj 07), nya taxor för de delar av räddningstjänsten som fått ökade personalkostnader, inköp av en dricksvattentank som beredskap för eventuell torka eller andra avbrott i dricksvattenförsörjningen i någon del av kommunen (juni 07), en gemensam skrivelse med Regionen till regeringen för att överklaga ett beslut om att inte tidigarelägga trafiksäkerhetshöjande åtgärder på en riksväg (060918) samt trafiksäkerheten i samband med eventuellt bygge av en cykelväg och på en räddningsväg som missbrukas med risk för olyckor som följd.

Skydd förekommer även i kommunstyrelsen främst i samband med miljö- och hälsoskyddsnämndens yttranden över bland annat klimatpåverkan och ett regionalt energiprogram samt när det gäller att skydda värdefull bebyggelse i detaljplaner.

Före IDA

	Fullmäktige 2006	Styrelsen 2006	Fullmäktige 2007	Styrelsen 2007	Totalt
Skydd	3	5	1	8	17
Olycka	0	3	0	5	8
Brand	0	28	1	8	37
Trafikolycka	0	0	0	1	1
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	1	0	0	0	1
Risk	0	0	0	2	2
Säkerhetsarbete	0	0	0	0	0
Räddningstjänst	2	6	0	5	13
Säkerhet	1	3	2	1	7
Kris	0	0	0	1	1
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0

Själv mord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	7	45	4	31	87

Tabell 6.23 Antal träffar per sökord, instans och år. Liten kommun E.

Efter IDA

	Fullmäktige 2008	Styrelsen 2008	Fullmäktige 2009 (tom 31/3)	Styrelsen 2009 (tom 31/3)	Totalt
Skydd	5	31	8	6	50
Olycka	3	18	0	0	21
Brand	3	13	0	0	16
Trafikolycka	0	0	0	0	0
Drunkning	0	0	0	0	0
Farliga ämnen	0	0	0	0	0
Trygghet	8	4	7	0	19
Risk	0	4	5	0	9
Säkerhetsarbete	0	14	1	0	15
Räddningstjänst	1	8	0	0	9
Säkerhet	3	13	2	0	18
Kris	0	5	5	0	10
Katastrof	0	0	0	0	0
Terror	0	0	0	0	0
Extraordinär händelse	0	0	0	0	0
Själv mord/suicid	0	0	0	0	0
Totalt	23	110	28	6	167

Tabell 6.24 Antal träffar per sökord, instans och år. Kommun E.

Kommunstyrelsen 2008.0101 – 2009.03.31

I kommunstyrelsens första möte (2008.01.21) kommer en revidering av grundavgift för handläggning av brandfarliga varor upp. I årets andra möte (2008.03.10) diskuteras en revisionsrapport angående IT-säkerhet. IT chefen föreslår att det övergripande ansvaret för kontroll av IT-säkerheten skall delegeras till riskhanteringsgruppen och kommunstyrelsen beslutar så. Räddningstjänsten vill köpa en fastighet i närheten av brandstationen som kan användas som kallager. Kommunstyrelsen beslutar att så får ske under våren 2008. Kommunerna i den närmaste regionen diskuterar att gå samman om att anställa en gemensam säkerhetssamordnare vilket tas upp i mötet. Arbetet med frågan

skall fortsätta. Krisnämnd väljs den 31 mars 2008. Krisnämnden består av allmänna utskottets ledamöter, står det i protokollet.

”Handlingsplan skydd mot olyckor” är uppe i kommunstyrelsen 2008.04.14 och 2008.06.02. I protokollet skriver man (04.14) ”Räddningsnämnden arbetar med att ta fram en ny handlingsplan för skydd mot olyckor. Handlingsplanen skall fastställas av kommunfullmäktige i maj 2008. Räddningschefen informerar om planen och hur arbetet fortskrider. Kommunstyrelsen beslutar att föreslå kommunfullmäktige att anta förslag till handlingsprogram för skydd mot olyckor avseende innevarande mandatperiod, med reservation för att målen avseende olyckor med fall, barn, trafik, natur, brottsförebyggande och folkhälsa kompletteras i programmet senast under innevarande år, att funktionen för samordnat säkerhetsarbete utreds inför år 2009, samt att kostnader för den anställde processledaren skall fördelas på berörda förvaltningar. Ärendet utgår sedan från dagens sammanträde. I juni kommer ärendet upp igen, då har det nya förslaget till handlingsprogram skickats ut på bred remiss till nämnder och styrelser samt berörda myndigheter (fortsatt med undantaget för vissa områden som håller på att revideras). Senare under hösten (2008.10.13) är räddningschefen föredragande i handlingsprogramms LSO-ärendet igen. Nu uppmanas de nämnder som inte arbetat fram mål och förmågebeskrivningar till handlingsprogrammet att göra det snarast, senast den 29 oktober 2008 samt att ärendet tas upp igen i kommunstyrelsen i november. Den 3 november får kommunens förvaltningar längre tid på sig att göra målen, till den 4 januari 2009. Då skall förvaltningarna lämna in sina mål och förmågeanalyser till räddningstjänsten. Kommunstyrelsen föreslår nu att handlingsprogrammet slutgiltigt skall antas av kommunfullmäktige i juni 2009. I december (2008.12.15) föreslår kommunstyrelsen att även vattensäkerhet skall skrivas in i handlingsprogrammet LSO och ansvaret för vattenfrågan skall därmed också utpekas.

I junimötet förs även resonemang om egenkontroll och att göra kommunen till ett GMO-fritt område, dvs fritt från genmanipulering av mat och grödor. Kommunstyrelsen ställer sig positiv till förslaget. Frågor finns också om hälsoskydd, något som återkommer ofta i protokollen över hela året. Internkontroll är också exempel på en fråga som återkommer då och då hela året.

På mötet 2008.09.08 behandlas frågan om brandskyddet i kommunens särskilda boende. I oktober (2008.10.13) beslutar man att inrätta ett folkhälsoråd, ett brett sammansatt demokratiskt forum till stöd för folkhälsosamordnaren.

I december 2008 föreslår kommunstyrelsen att organisationen omkring brottsförebyggande rådet ändrar namn till trygghetsskapande rådet. Ett verksamhetsprogram för området trygghetsskapande diskuteras också. Simkunnigheten i kommunen diskuteras i en motion och kommunstyrelsen stödjer motionen om att förbättra simkunnigheten.

Under kommunstyrelsens möten i början av 2009 förekommer hälsoskyddsfrågor som de som ligger närmast forskningens område.

Kommunfullmäktige 2008.01.01- 2009.03.31

Revidering av grundavgiften för handläggning av brandfarliga varor kom upp i fullmäktige 11 februari 2008. Spridda frågor om vattensäkerhet och säkerhetsförhållande vid badplats förekommer 2008.05.05.

Fullmäktige får genom ett ärende (2008.06.23) information om hur arbetet med ”Handlingsprogrammet lag om skydd mot olyckor” fortskrider. De Nu informeras även om att ett remissvar från Länsstyrelsen har inkommit. Andra frågor, som motion om GMO-fritt område, kommer också upp. En motion om ökad trygghet och valfrihet för småbarnsföräldrar ställs. Motionen om småbarnsföräldrars trygghet och säkerhet återkommer även på nästa möte (2008.10.27). Ett projekt ”Trygghetsarbete i Liten-kommun bygden” redovisas för fullmäktige (2008.09.29). En motionär vill att Liten-kommun skall bli ett Fair trade- city (2008.10.27).

Under första kommunfullmäktigemötet 2009.02.09 kommer frågan om det nya rådet upp och behandlas. I december 2008 föreslog alltså kommunstyrelsen att Brottsförebyggande rådet ändrar namn till Trygghetsskapande rådet. Det pågår dock en översyn av

verksamheten i ett större perspektiv inom kommunen och man beslutar att invänta resultatet av denna översyn.

7. SLUTDISKUSSION

Denna rapport redovisar huvudstudiens (bedriven 2007-2009 genom två delstudier) teorier, metoder och resultat. I följande kapitel diskuteras några av resultaten. Avslutningsvis görs några reflektioner över forskningsmetoderna och tillvägagångssätten vid forskningen.

Uppföljning och utvärdering. Det var för tidigt att utvärdera IDA!

Att göra uppföljningar genom att mäta tillstånd och att utvärdera genom att uppmärksamma och bedöma effekter av åtgärder i förhållande till målen är ett måste i en målstyrd verksamhet. Teorier om uppföljning och utvärdering ”i sig” har inte behandlats i projektet ”Kommunikation och beslut i kommunalt säkerhetsarbete” (KOBS) eftersom den uppföljning och utvärdering projektet hade som uppgift att följa var begränsad till Indikatorer-, Data- och Analyssystemets implementering och användning i ett urval kommuner. Till denna uppgift lades senare att ha ögonen på effekter av SKL:s ”Öppna jämförelser trygghet och säkerhet” (2008) i arbetet kallad ”Öppna jämförelser Trygghet”. Den övergripande forskningsfrågan är ändå värd att diskuteras ur några aspekter.

Övergripande syfte för KOBS-projektet var enligt uppdragsbeskrivningen att belysa:

”Uppföljningens och utvärderingens roll för den fortsatta verksamheten i kommunerna avseende kommunikation och beslut om skyddet mot olyckor.”

I forskningsuppdraget anges också ***”att det särskilt skall studeras hur moment av uppföljning och utvärdering påverkar kommunikationen och språket i vertikala och horisontella led samt vilka konsekvenser detta får för beslutprocesser och beslut”.***

En slutsats som flera resultat bekräftar är att *det var för tidigt att utvärdera IDA-verktygets påverkan* som uppföljning och utvärderingsinstrument. IDA-projektets stödsatsning till pilotkommunerna gjordes framför allt under hösten 2007 och våren 2008 och IDA-verktyget ”släpptes” i en av sina första versioner till alla kommuner i maj 2008. IDA-

pilotkommuners handlingsprogram var då redan långt framarbetade och antogs politiskt under senkvåren 2008. IDA-stödsatsning visar också att IDA-verktyget behöver studeras och tränas och att det kräver en viss grundkompetens. Dessutom kvarstår olika problem när det gäller inrapporteringen av data och organiseringen av informationshanteringen på kommunnivån.

Det finns bland IDA-pilotkommuner ”tidiga adepter” (4 av 5 studerade IDA-pilotkommuner) och bland jämförelsekommunerna en positiv majoritet som tyder på att IDA-verktyget kommer att användas. När det gäller spridning av idéer beskriver Rogers (1995:257ff, 322ff) att under en initial period sprids de nya idéerna med ett tämligen lågt tempo. Denna period följs av en period där idéerna sprids med en tilltagande hastighet till allt fler individer. Tempot minskar dock i den avslutande fasen, då idéerna sprids till en mindre grupp av skeptiker. Förmodligen speglar forskningen en allra första del av initialfasen.

Resultaten av studierna om de politiska beslutsprocesserna visar även de att IDA:s indikatorer och sökord inte direkt ”syns” ännu. Efter första mätningen av säkerhetsfrågorna i politiken (2007) kunde vi konstatera att de frågor som förekom mest frekvent i kommunstyrelserna och kommunfullmäktige var trafiksäkerhetsfrågor och ”Fixar-Malte”. Det dessa frågor har gemensamt, på en mer övergripande nivå, var att de backas upp av en omfattande och väl spridd statistik. Slutsatsen blir: *”Statistik driver!”*

Det förtjänar att noteras och kommenteras, att det finns gott om statistik även för andra frågor inom skydds- och säkerhetsområdet. Den statistiken tycks dock vara mindre känd på de högre politiska nivåerna, eller genererar i alla fall i princip inga ärenden, varken via motioner eller medborgarförslag. Men med en medveten strävan och hållning från säkerhetsansvariga i kommunen kan statistiken bli ett verkligt hjälpmedel. *Lite tillspatsat kan man säga att även statistik behöver marknadsföras!*

Varje politiskt taget projekt- eller åtgärdsinitiativ följs upp av omfattande redogörelser och sammanställningar krävda av och ställda till politikerna. Alla de ”helhetsprojekt” av förebyggande karaktär som nu initieras politiskt måste kunna utvärderas. Tjänstemän

inom olika förvaltningar, t ex säkerhetsamordnare och brandingenjörer, har uppgiften att ta fram underlag till sådana redogörelser. *En slutsats vi drar är att IDA-systemet behövs och kommer att behövas.* Dessutom bidrar ”Öppna jämförelser Trygghet” med ytterligare indikatorer inom säkerhetsområdet.

Kommunikationen i horisontella och vertikala led

IDA-verktyget och det sätt på vilket handlingsprogramarbetet LSO kommuniceras i kommunerna gör att kommunikationen sprids i horisontella led i mycket högre grad än vertikala. Resultaten från delstudie 1 visar att räddningschefer/säkerhetschefer har fått högre hierarkisk status och ibland högre inorganisering i kommunen, vilket på sätt och vis kan ses som en förändring i vertikala led. Men *kommunikationen i handlingsarbetet har främst spridit sig i sidled genom samordningssträvanden inom ledningsskikten förvaltningarna emellan! Inte lika påtagligt uppåt, neråt och ut till allmänheten!* Naschold (1992) talar om olika förändringar som sker genom att nya frågor kommuniceras på nya sätt och i punkten 4 påtalar han att: ”Aktivt skapande av nätverkskopplingar till andra delar av organisationen eller andra organisationer sker”. Nätverkskopplingarna har alltså utvecklats mest i sidled.

Organisationen har ”svällt” på mitten. De nyanställningar som gjorts är av säkerhets- och beredskapssamordnare och utvecklingsansvariga brandingenjörer. Ett uppföljnings- och utvärderingsansvar skapar behov av just denna utveckling åtminstone i ett första steg. Resultaten från studierna av politikerkommunikationen stödjer också dessa mönster. Så gör även diskussionerna inom förbunden där flera diskuterar att öka samarbetet medlemskommunerna emellan inom flera områden. Många organisationer i vår samtid visar samma mönster. Sätten att konstruera en verksamhet är förvånansvärt lika, konstaterar forskarna Brunsson och Sahlin-Andersson (2000). Forskarnas kommentar är också att detta koncept med målstyrning, mycket ledaraktivitet och olika uppföljningsinstrument styr lika hårt som reglerna tidigare gjorde (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Kanske något att reflektera över i det fortsatta säkerhetsarbetet i kommunerna.

Ytterligare en fråga som kan ställas i relation till de horisontella och vertikala kommunikationsleden är: *Förs säkerhetsarbetet för tidigt in i produktionsorganisationens*

vardagsarbete? Den kommunikativa infrastrukturen för säkerhetsfrågorna i kommunen finns där år 2009. Resultatet av studien av säkerhetsfrågorna i politiken vittnar om att frågorna är i dalande och att de varit mycket mer frekventa under år 2006. Endast två kommuner (IDA-pilotkommunerna 2 och 3) har sin välutvecklade utvecklingsorganisation kvar, vilken också visar sig ha effekt i antalet politiska frågor. Frågan är om säkerhetsfrågorna allt för snabbt byggts in i varje förvaltnings verksamhet och där får konkurrera med alla andra frågor och förlorar i genomslagskraft. Frågan är värd att ställa.

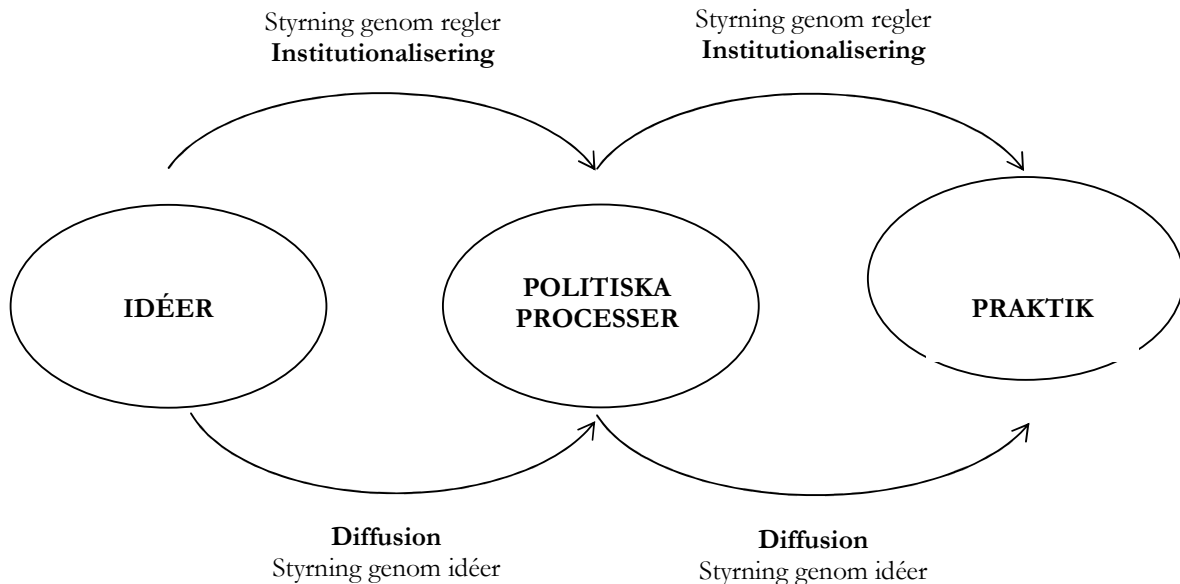
Diffusion, institutionalisering och policy windows!

Mer specifikt var syftet att ***”genom studierna tidigt se förändringar i kommunens synsätt och verksamhet samt bidra till ökad kunskap om kommunikations- och diffusionsprocessers betydelse vid utveckling av det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet”***.

Inom statsvetenskaplig teori (Johansson-Hidén & Denk, 2007) ser man på begreppet institutionalisering som en process där något föreskrivs i en tvingande lag och därefter praktiseras. Att göra handlingsprogram för LSO innebär alltså att handlingsprogrammet är institutionaliserat. Andra forskare menar att det är först när en företeelse tas för given, är naturlig och meningsfull i sammanhanget som den är institutionaliserad (Scott, 1995; Blomquist, 1996; Fernler, 1996; Forsell, 1992).

Denk beskriver att när det gäller politiska beslutsprocesser som syftar till styrning av verksamheter används såväl institutionalisering som diffusion för att påverka verksamheter, vilket illustreras i figur 7.1.

Figur 7.1
Politiska processers institutionalisering och diffusion
(Denk, 2007 i Johansson-Hidén & Denk, 2007).



Hur diffusion och institutionalisering fungerar i politiska beslutsprocesser illustrerar också generella förhållanden mellan diffusion och institutionalisering. För det första kan diffusion och institutionalisering kombineras på olika sätt för att styra verksamheter. *Diffusion kan till exempel användas för att understödja de regler som stipuleras genom institutionalisering. För det andra kan institutionalisering förutsätta diffusion.* I det senare antagandet vill vi instämma. Handlingsprogramarbete LSO kan ske för att lagen säger så men idéerna bakom "handlingsprogramsgörandet" måste skapa mening för alla som arbetar med det, först då blir det effektivt, det är tydligt i våra resultat.

Holmqvist (2007) påpekar att även i den strikt formella organisationen, där många handlingar är institutionaliserade på grund av lagar och regler, utgörs aktivitet av enskilda personers sociala interaktion, där individernas handlingar styrs av deras syn på organisationen, att den finns och skall fortbestå. Det finns ingen så kallad kollektiv personlighet som agerar även om det kan verka så.

”There is only human behavior; if one looks for an organization one will only find it by observing human behavior grounded in their individual experience. When referring to an “organization that acts”, I refer to interlocked human behaviors based in shared human experience, i.e., individual behaviors that are oriented to experience of others’ behavior, and that is of a repetitive and eventful character” (Holmqvist, 2007, s 12).

Det vi vill framhålla här är att det behövs ett led av diffusionsagenter av idéer om vad säkerhetsarbete kan handla om innan den ”politiska styrningen” kan komma till stånd. Dessa aktörer kallas för diffusionsagenter och är mycket viktiga. Slutsatsen blir; *Lagen spelar via bl a handlingsprogram LSO en roll när det gäller medvetenheten om det politiska ansvaret, men i den kommunala organisationen spelar förståelsen och meningsskapandet den största rollen för diffusion och institutionalisering. Ledarna/ utvecklarna inom IDA-projektet och de kommunala ledarna spelar stor roll för spridning av idéer om säkerhetsarbete och nya diffusionsagenter för IDA-verktyget är också säkerhetssamordnare och brandingenjörer.* En kommentar som kan tilläggas är att lagen spelat roll för institutionaliseringen av säkerhetsfrågorna men för diffusionen har visionen; ”Färre skall dö, färre skall skadas och mindre skall förstöras!”, spelat en mycket större roll. Visionen tål att spridas ännu mer!

En egenskap hos politiska beslutsprocesser som är omdiskuterad är dess öppenhet enligt Denk (Johansson-Hidén & Denk, 2007). Politiska beslutsprocesser betraktades tidigare som tämligen slutna. Aktörerna inom de politiska beslutsprocesserna antogs agera tämligen oberoende av aktörer i dess omgivning. Föreställningen om politiska beslutsprocesser som öppna processer har senare blivit dominerande. Den senare föreställningen har dock blivit alltmer utmanad av föreställningen att politiska processer är *temporärt öppna*. Vad denna föreställning hävdar är att politiska processer under korta intervall är öppna för inflöden utifrån. Under dessa korta intervall har aktörer möjlighet att påverka vilka frågor som uppmärksammas av den politiska beslutsordningen. Dessa begränsade möjligheter till inflöden kallas för *policy windows*. Även om öppenheten kan variera är det vanligen under korta perioder som *policy windows* är öppna. Vad som däremot kan variera hos *policy windows* är dess regelbundenhet och förutsägbarhet. Studier indikerar att *policy windows* i störst utsträckning är oregelbundna och oförutsägbara

(Kingdom 1995). Vi vill formulera vårt resultat som att *IDA- och "Öppna jämförelser Trygghet"* har ännu inte åstadkommit synliga *Policy Windows*. Men en kommunstyrelse uppmanar till att använda IDA!

Kort reflektion över forskningsmetoderna och tillvägagångssätten i forskningen

Vi är påtagligt medvetna om att frågeställningarna för de båda delstudierna är mycket vida och att kommunikationen vid handlingsprogramarbetet LSO, vid lärandet av IDA, i de politiska besluten inte går att fånga i sin helhet. Mänsklig kommunikation är ett komplext fenomen. Sättet att inom delstudie 1 ta kontakt med kommunernas räddningschefer för att sedan följa deras berättelser av vilka personer och vilka forum handlingsprogrammet kommuniceras fram genom, medför svårigheter. För att inte skapa skeva "bilder" har flera personers beskrivningar efterfrågats och dessutom har kommunikationsforum valts för video- och bandinspelning. Då uppkom nästa fallgröp, dvs att egentligen ha för mycket information om just dessa specifika forum. Men genom samtalen och inspelningarna sammantaget har det skapats en bild som senare utmed forskningsprocessen validerats av de andra informanterna.

Problemet med att ha för mycket information, som blev ett konkret dilemma vid studierna av IDA-stödet till pilotkommunerna, blir inte bara en produkt av alla video- och bandinspelningar utan också en produkt av de kvalitativa samtals- och interaktionsanalysmetoder som används och som går på djupet. Metoderna är tidskrävande och ger egentligen för mycket information, därför blev ibland de deskriptiva avsnitten i rapporten lite väl långa (ändå redovisas bara delar av insamlad information). Men det är nog sökordsmetoden och användandet av protokoll som har vållat mest känslomässigt huvudbry. De problemen diskuteras utförligare just i delstudie två. Ett faktum kvarstår dock som tillförlitligt och det är att de säkerhetsfrågor som finns med i protokollen är de frågor som har nått politikernas bord.

Så till sist

Ännu ett syfte var att: ***Studierna skall dessutom ge kunskaper som kan utgöra utgångspunkter för den framtida utformningen av stödet till kommunerna.*** Vi väljer att diskutera våra erfarenheter och intryck om hur stödet till kommunerna kan

utformas med både kommunerna själva och MSB myndighetens verksamma vid kommande seminariet nu efter projektets slut. De kunskaper som framkommit går inte att ytterligare en gång sammanfatta utan vår förhoppning är att varje läsare skall kunna hitta ett korn av ”sanning” som uppmuntrar till diffusion och institutionalisering av ett högkvalitativt kommunalt säkerhetsarbete som berör många fler än det gör idag. Både fler politiker och anställda inom de kommunala förvaltningarna och fler grupper och enskilda ute i samhället.

8. REFERENSER

- Almond, Gabriel A. & Bingham G. Powell Jr. (1966): *Comparative Politics – A Developmental Approach*. Little, Brown and Company: Boston.
- Almond, Gabriel A., Bingham G. Powell Jf. & Robert J. Mundt (1996): *Comparative Politics – A Theoretical Framework*. HarperCollins College Publishers: New York.
- Almond, Gabriel A. (1960): "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics" i Almond, Gabriel. & James S. Coleman (red): *The Politics of The Developing Areas*. Princeton University Press: Princeton.
- Andersson, S. (1980). *Dubbla budskap: Socialpsykologiskt perspektiv på schizofreni*. Stockholm: AWE/Geber.
- Bateson, G. (1972, 1987). *Step to an ecology of mind*. New York: Paladin.
- 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.
- Brunsson, N., Sahlin-Andersson, K. (2000). *Construction organizations: The Example of Public Sector Reform*. *Organization Studies*, 21/4. pp. 721-746.
- Carlgren, I. (red.) (1999). *Miljöer för lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Cho, J. P., & Svanström, L. (2002). *Developing safe communities: two decades of experiences*. Suwon, Korea: Ajou University School of Medicine.
- Conrad, C. & Poole, M., S. (1998). *Strategic organizational communication: into the twenty-first century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Dewey, J. (1938). *Experience & Education*. New York: Simon & Schuster Inc.
- Dyste, O. (2003). *Dialog, samspel och lärande*. Lund: Studentlitteratur.
- Easton, David (1953): *Political system – An Inquiry Into State of Political Science*. Alfred A. Knopf: New York.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons: New York.
- Eckstein, Harry & Ted Robert Gurr (1975): *Patterns of Authority – A Structural Basis for Political Inquiry*. John Wiley & Sons: New York.

- Ellström, P-E. (1996). Rutin och reflektion. Förutsättningar för livslångt lärande och lärande i arbetslivet. I P-E. Ellström, B. Gustavsson & S. Larsson (Red.) *Livslångt lärande* (ss 142-179). Lund: Studentlittertur.
- Fernler, 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.
- Gilje, Nils & Harald Grimen (1992): *Sambällsvetenskapernas förutsättningar*. Daidalos: Göteborg.
- Green, L., Daniel, M., & Novick, L. (2001). Partnerships and coalitions for community-based research. *Public Health Reports*, 116, 20-31.
- Gustavsen, B. (1990). *Vägen till ett bättre arbetsliv*. Strategier och arbetsformer i ett utvecklingsarbete. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Holmqvist, M. (2007). *The socialization of Social Welfare. A Study of Medicalizing Management*. Revised Manucript, February, 2007. Routledge's Advances in Sociology Series. (mih@fek.su.se)
- Hindess, B. (1996). *Discourses of power : from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.
- Jarvis, P. (1983). *Adult education & lifelong learning – theory and practise*. New York: Routledge Falmer.
- Huntington, Samuel E. (1991): *The Third Wave – Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press: Norman.
- Jonsson, F., Frödin, S-E. (2003). *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå. Med Jönköping som exempel*. Karlstad: Räddningsverket.
- Johansson, R. (2002). *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlittertur.
- Johansson-Hidén, B. (1994). *Kommunikationsmönster vid utvecklingsarbete*. Göteborgs Universitet: Psykologiska Institutionen. (Lic.avhandling).
- Johansson-Hidén, B. (1998). *Analyzing talk in the workplace group*. Göteborgs Universitet: Psykologiska institutionen. (Doktorsavhandling)
- Johansson-Hidén, B. (2004). *Diskurser om det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet inför införandet av "lag om skydd"*. Karlstad University Studies 2004:67.
- Johansson-Hidén, B. (2005). *Kommunikationen vid kommuners handlingsprogramsarbete år 2004*. Karlstad University Studies 2005:58.

- Johansson-Hidén, B. (2006). *Att kommunicera en lag*. Karlstad University Studies 2006:66.
- Johansson-Hidén, B. & Thysell, M. (2006). (submitted) *Leaders verbal activity in group interviews*. Manuscript submitted to the journal: European Journal of Social Psychology.
- Johansson-Hidén, B., & Denk, T. (2007). *Att studera kommunikation och beslut i kommunalt säkerhetsarbete – förarbete och förslag till upplägg av forskningsprojekt*. Karlstad University Studies 2007:47.
- Johansson-Hidén, B., & Wreder, M. (2008). *Kommunikation och politiska frågor i det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet. Halvtidsrapport inom KOBIS-projektet*. Karlstad University Studies 2008:38.
- Kingdom, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins College Publishers: New York.
- Kinnvall, Catarina (1995) *Cultural diffusion and political learning: the democratization of China*. Statsvetenskapliga institutionen. Lund: Lunds universitet.
- Korolija, N. (1998). *Episodes in talk: Constructing coherence in multiparty conversation*. Linköping University: Department of Communication Studies.
- Kruglanski, A. W. (1989). The psychology of being “right”: The problem of accuracy in social perception and cognition. *Psyh. Bull.* 106 395-409.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Försvarsdepartementet.
- Lag om civilt försvar. SFS (1994:1720). Försvarsdepartementet.
- Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. SFS (2002:833).
- Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. SFS (2006:544).*
- Lago, U., & Putsep, M. (2007). *Har skyddet ökat? Uppföljning och utvärdering på lokal nivå*. Karlstad: Räddningsverket.
- Latour, B.(1986). ”The Powers of Association” in J. Law (red.) *Power Action and Belief: A new sociology of Knowledge?* London: Routledge & Kegan Paul.
- Leavitt, H., J. (2003). Why hierarchies thrive. *Harvard business review* 81 (3): 96-98 + 141.
- Leung, M., Yen, I., & Minkler, M. (2004). Community-based participatory research: a promising approach for increasing epidemiology’s relevance in the 21st century. *International Journal of Epidemiology* 33, 499-506.

- Lind Nilsson, I., Gustafsson, L. (2006). *Ledarskapets inre och yttre resa*. Lund: Studentlittertur.
- Lindqvist, K., Timpka, T., & Karlsson, N. (2004). Impact of social standing on injury prevention in a World Health Organisation Safe Community—intervention outcome by household employment contract. *International Journal of Epidemiology* 33, 605-11.
- Linell, P., & Gustavsson, L. (1987). *Initiativ och respons. Om dialogens dynamik, dominans och koherens*. SIC 15, 1987, Linköpings Universitet: Tema Kommunikation.
- Linell, P., & Gustavsson, L., Juvonen, P. (1988). Interactional dominance in dyadic communication: a presentation of initiative- response analysis. *Linguistics* 26, 415-442.
- Linell, P., & Korolija, N. (1995). On the division of communicative labour within episodes in aphasic discourse. *International Journal of Psycholinguistics*, 11 (2), 143-165.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. The Free Press: New York.
- Markova, I., & Foppa, K. (Eds.) (1990). *The dynamics of dialog*. New York: Harvester Wheatster.
- Mezias, J. M. & Starbuck, W. H. (2003). Managers and their inaccurate perceptions: God, bad or inconsequential? *British J Management* 14 (1) 3-19.
- Moe, Terry M. (2006): "Power and Political Institutions" i Shapiro, Ian et al (red) *Rethinking Political Institutions - The Art of the State*. New York University Press: New York.
- Mullen, B., Salas, E., Driskell, J., E. (1989). Salience, motivation, and artifact as contributions to the relation between participation rate and leadership. *Journal of Experimental Social Psychology* 25 (6), 545-559.
- Naschold, F. (1992). *Evaluation report, commissioned by the board of the LOM-programme*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Ng, S. H., Brooke M. & Dunne, M. (1995). Interruption and influence in discussion groups. *Journal of Language and Social Psychology*, 14 (4), 369-381.
- Nilsen, P. (2004). What makes community based injury prevention work? In search of evidence of effectiveness. *Injury Prevention* 10, 268-274.
- Nilsen, P., Timpka, T., Nordenfelt, L., & Lindqvist, K. (2005). Towards improved understanding of injury prevention programme sustainability. *Safety Science* 43, Vol. 10, 815-833.

Nielsen, P., Hudson, D., Gabrielsson, F., & Lindqvist, K. (2006). Strategies and goals of community-based injury prevention programme – a mixed – methods study of 25 Scandinavian WHO Safe communities. *International Journal of Injury Control Safety promotion* 13, 27-33.

Offe, Claus (2006): "Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations" i Shapiro, Ian et al (red) *Rethinking Political Institutions - The Art of the State*. New York University Press: New York.

Pain, R., & Townshend, T. (2001). A safer city centre for all? Senses of 'community safety' in Newcastle upon Tyne. *Geoforum* 33, 105-119.

Peters, Guy B. (1999): *Institutional Theory in Political Science - The New Institutionalism*. Printer: London.

Quist, J. (2003). *Att översätta TQM – en longitudinell studie kring reflekterande aktörer*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2003:23.

Rahim, Y. (2005). Safe community in different settings. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion*, 12, 105-112.

Reid S. A. & Ng, S. H. (1999). Language, power, and intergroup relations. *Journal of social issues*, 55 (1), 119-139.

Reid S. A. & Ng, S. H. (2000). Conversation as a resource for influence: evidence for prototypical arguments and social identification processes. *European Journal of Social Psychology*. 30, 83-100.

Rogers, Everett M. (1995): *Diffusion of Innovations*. Fjärde upplagan (1962). The Free Press: New York.

Räftegård, C. (1990). *Metoder i LOM-projekten. I Utveckling genom diskussion*. Stockholm: Arbetsmiljöfonden. Art. Nr. 6610-282.

Sahlin-Andersson, K. (1989). *Okklarhetens strategi. Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.

Sherrard, C. (1998). Repertoires in discourse. Social identification and aesthetic taste. In N. Hayes (Ed.), (pp 69-83), *Doing Qualitative Analysis in Psychology*. Sussex: Psychology Press.

Silander, Daniel (2005): *Democracy from the outside-in? – The conceptualization and significance of democracy promotion*. Växjö University Press: Växjö.

Starbuck, W. H. & Mezas, J. (1996). Opening Pandora's box: Studying the accuracy of manager's perceptions. *J. Organ Behavior* 17 99-117.

Stein, R. T. & Heller, T. (1979). An empirical analysis of the correlations between leadership status and participation rates reported in the literature. *Journal of Personality and Social Psychology*. 37(11), 1993-2002.

Sutcliff, K. M. (1994). What executives notice: Accurate perceptions in top management teams. *Acad Management J*. 37 1360-1378.

Sutcliff, K. M. (2000). Organizational environments and organizational information processing: F. M. Jablin, L. L. Putman, eds. *The new handbook of organizational Communication*. Sage: Thousand Oaks, CA, 197-230.

SUUS (2006a). *Förslag till Ett system till stöd för uppföljning och utvärdering av skyddet mot olyckor*. Remissexemplar, lång version. Karlstad: Statens Räddningsverk.

SUUS (2006b). *Förslag till Ett system till stöd för uppföljning och utvärdering av skyddet mot olyckor*. Remissexemplar, kort version. Karlstad: Statens Räddningsverk.

Skälén, P. (2002). *Kvalitetssidén möter praktiken – institutionalisering, meningsskapande och organisationskultur*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2002:12.

SOU (2002:10). *Reformerad räddningstjänstlagstiftning: slutbetänkande/ av Utredning om översyn av räddningstjänstlagen m.m.* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Statens Räddningsverk (2003). Memo. 2003-04-29. Jämförelse mellan Räddningstjänstlagen och förslag till Lag om skydd mot olyckor. Utkast 3. Elisabeth Söderberg, Enhet R, Räddningsverket, Karlstad.

Taylor, J. R. & Van Every, E. J. (2000). *The Emergent Organization: Communication and Its Site and Surface*. Erlbaum. Mahwah, NJ.

Thompson, Michael, Richard Ellis & Aaron Wildavsky (1990): *Cultural Theory*. Westview Press.

Uhlin, Anders (1995): *Democracy and Diffusion – Transnational Lesson-Drawing among Pro-Democracy Actors*. Team Offset: Malmö.

Walker, Jack L. (1974): "Performance Gaps, Policy Research and Political Entrepreneurs", *Policy Studies Journal*. 3:s.112-116.

Walker, Jack L. (1981): "The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting" i Tropman, John E., Milan J. Dluhy & Robert M. Lind (red): *New Strategic Perspectives on Social Policy*. Praeger Press: New York.

Weber, K. (2003). Does globalization lead to convergence? The evolution of organizations' cultural repertoires in the biomedical industry. Unpublished dissertation. University of Michigan, Ann Arbor, MI.

Weick, K.E., Sutcliffe, K. M. & Obstfeld, D. (2005). *Organizing and the Process of Sensemaking*. Organization Science. Vol. 16. No. 4. pp. 409-421.

Welander, G., Ekman, R., & Svanström, L. (2001). *Safety Promotion- an introduction*. Stockholm: Karolinska institutet, avdelningen för socialmedicin.

Wildavsky, Aaron (1987): "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation". *American Political Science Review*. 81:1: s.3-22.

Wilhelmson, L. (1998). *Lärande dialog: samtalsmönster, perspektivförändring och lärande i gruppsamtal*. Doctoral thesis, no 88. Department of Education, Stockholm University.

Öppna jämförelser 2008. Trygghet och säkerhet. Sveriges kommuner och landsting. Stockholm. ISBN 978-91-7164390-2.