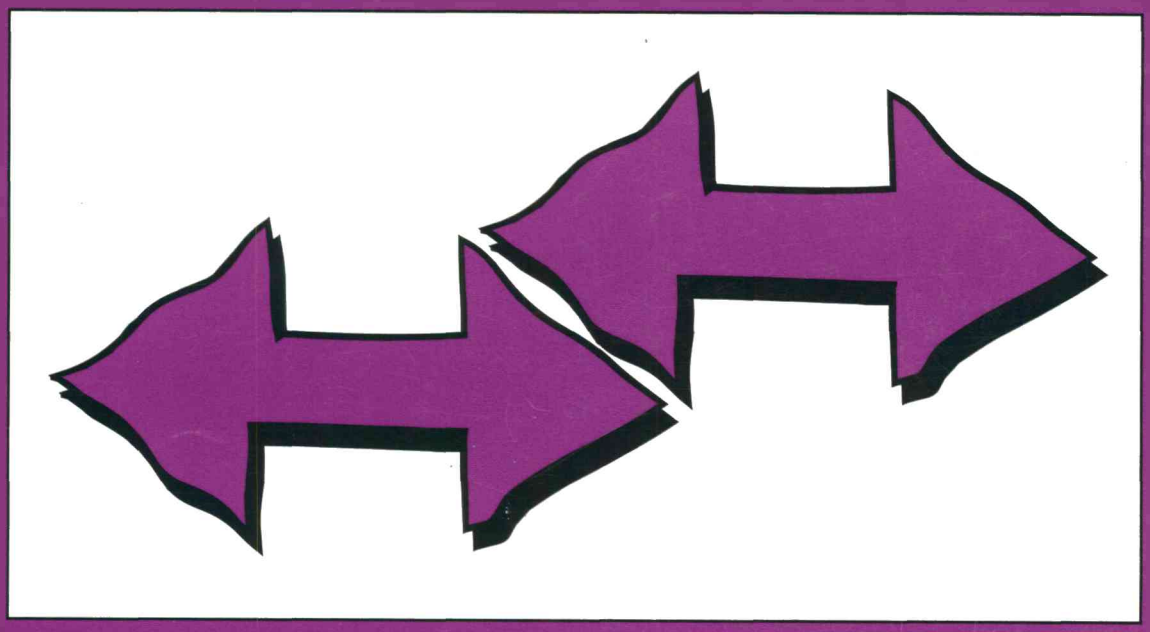
FoU rapport

Riskhantering och kommunikation

– en studie i sex kommuner



RÄDDNINGS VERKET

Riskhantering och kommunikation
– en studie i sex kommuner

Rapporten har utarbetats av:
Arne Larsson, Idéko HB

Författaren svarar för innehållet i rapporten.

Räddningsverkets kontaktperson:
Barbro Wilhelmsson, Risk- och miljöavdelningen, telefon direkt 054-10 41 16, växel 054-10 40 00.

RÄDDNINGSVERKET
BIBLIOTEKET

1997 Räddningsverket, Karlstad
Risk- och miljöavdelningen
ISBN 91-88890-86-4

Beställningsnummer P21-184/97
1997 års utgåva

7512.1.4

Abstract

Today when increasing efforts are spent on prohibitive work and to reduce risk rather than on traditional fireprotection, knowledge in and about information and communication is crucial. But the training and professional skills of the personnel in the local fire brigades does not necessarily include knowledge in that field.
The Swedish Rescue Services Agency has consequently initiated several studies in the field of risk communication. It is of significant importance to study the practice and the experience of the local fire brigades in this field. This study fills the gap as the first systematic research in the field of local fire brigades work in risk communication.
The purpose of this study is to investigate what local background do the work of risk communication have, and what normative and legal support do the local fire brigades have. Which local traditions is in practice and what views do the fire chiefs hold in the field of risk communication. Is there local lessons to be learned?
As this is a pilot study, the study is designed as a case study in six local communities located in six different counties.
Historically information and communication has a long tradition as a problem and a practice in fire protection. Ever since the medieval there has been legislation in fireprotection and whit that the problem of informing the public. At the firesite the fire brigades have had a communication problem as long as there has been fire brigades. So the problem and the practice in the field has a long tradition. But the complex and transforming society of today put information and communication practice in a totally new setting.

The study made it clear that the fire chiefs lacked a theoretical definition of both concepts, information and communication. The concepts where defined as the activities when you do information and communication. So the empirical starting point was to study what activities the fire brigades undertook. Many of the activities where commonly undertaken. Most local fire brigades had activities for schoolchildren, short term courses, lectures, made use of local events and the local press.
In addition to this there where specific techniques used only by one or two local fire brigades. There where examples of locally produced information material spread to the public and fire brigades turning fire inspections to events of learning for the subjects involved.
All tiers of employees where in some part involved in information and communication practises though the bulk of work is produced by the fire chiefs and deputy chiefs.
In the views of the fire chiefs the worst obstacle to a successful work in the field of risk communication is the lack of resources in the local communities. The problem of lacking resources could of course be given the interpretation that fire chiefs have a low priority of risk-communication at least in comparison to traditional fireservices.

The fire chiefs has the crucial role of gatekeepers in the intra-organisational flow of information but the system works smoothly as organisational seize is small.
The fire chiefs found the publications and other information produced by the Rescue Services Agency to their satisfaction and confronted to the opportunity of wishing whatever support from the Agency they wanted nothing came up.
The study has pointed at differences in between local fire brigades in practises of communication and what priority they are given.
In the communicative work of risk reduction and in situations of descision-making involving risk there are still more knowledge and practises to develop by the local fire brigades even if good practises is employed by many brigades. The cornerstone of improving local practises is training and it gives the Rescue Services Agency a crucial role.

Innehåll

Sammanfattning **4**

1. Uppdraget **9**

2. Inledning och bakgrund **11**

3. Studiens genomförande och metodfrågor **18**

4. Vad gör de kommunala räddningstjänsterna? **20**

4.1 Informations- och kommunikationsbegreppen 20

4.2 Aktiviteter som de flesta kommuner utför 21

4.2.1. Skol- och daghemsinformation *21*

4.2.2. Lokalpressen *22*

4.2.3 Evenemang *23*

4.2.4 Kurser *23*

4.2.5 Föredrag *24*

4.3 Aktiviteter som bara förekommer i vissa kommuner 25

4.3.1 POSOM *25*

4.3.2. Brandsyn *25*

4.3.3. Särskilt informationsmaterial *26*

4.4. Vad man gör kommunalt, sammanfattning och diskussion 27

5. Vilka befattningshavare utför informations- och kommunikationsarbete? **30**

5.1. Räddningscheferna 30

5.2. Vice räddningschef, brandinspektör 30

5.3. Brandförmän och brandmän 31

6. Vilka problem och hinder ser man? **32**

6.1. Resursbrist 32

6.2. Mottagarproblem 33

6.3. Riskanalys 34

6.4. Hinder och problem, sammanfattning och diskussion 35

7. Räddningschefernas syn på informationen från Räddningsverket **37**

7.1. Publikationer och material 37

7.2. För mycket information? 37

7.3. Vidareförmedling av information 38

7.4. Andra informationssändare 39

8. Vilket stöd vill man ha från Räddningsverket **40**

9. Slutsatser och vidare arbete **42**

Källor och litteratur **44**

Sammanfattning

Idag satsas allt mer av samhällets resurser för räddningstjänst på att förebygga olyckor och att reducera risker. Om den skadeavhjälpande räddningstjänsten i hög grad är ett professionellt område, så är förutsättningen för ett effektivt förebyggande och riskreducerande arbete att kunskaper kan spridas utanför de professionellas led. Spridningen av sådant kunnande kräver dock ett professionellt kunnande hos sändaren. Det innebär att kunskaper om och i informationshantering och kommunikation får allt större betydelse inom räddningstjänsten.

Räddningsverket har därför initierat ett antal projekt inom riskkommunikationsområdet för att ta vara på de erfarenheter som finns, och för att systematisera denna kunskap.
Denna studie är en del i kunskapsprojektet kring riskkommunikation.

Eftersom räddningstjänst till största delen produceras av kommunerna, måste också de kommunala räddningstjänsternas hantering av information och kommunikation kartläggas.
Denna studie kan ses som en pilotstudie, en första studie, över det kommunala arbetet med riskkommunikation.

De frågor som studien i första hand har sökt svar på var följande: Vilken bakgrund finns för att arbeta med kommunikation av risker, och vilken laglig reglering stödjer kommunerna sig på? Vilken syn har räddningscheferna på begreppet riskkommunikation, och vilka traditioner finns? Finns det goda exempel?

Svaren på dessa frågor har sökts genom intervjuer med räddningscheferna i de utvalda kommunerna, genom att diskutera vilka aktiviteter som är vanliga respektive ovanliga. Vem som gör vad inom kommunen, vilka problem och hinder det finns i arbetet och hur man ser på det stöd som kommer från Räddningsverket. Avslutningsvis har också räddningscheferna fått komma med förslag till vad de önskar att Räddningsverket skall stödja dem med i framtiden.

Informations- och kommunikationshantering i räddningstjänstsammanhang har en lång tradition i vårt land. Ända sedan medeltiden har det funnits reglering av förebyggande art. Byggnadsregler och regler för brandstyrkor och brandredskap är exempel på det. Eftersom reglerna ända in i vår tid var av detaljkaraktär så var de viktiga att känna till för den enskilde. Information om detta hanterades ofta genom kungörelser, och kontrollerades i efterhand genom domstolar, eller för byggnadsregler genom brandsyner. Kommunikationsproblem hade man också i samband med det avhjälpande brandförsvarets arbete. Även här fanns lösningar på

problemen i form av signalsystem. Informations- och kommunikationsproblem har alltså funnits länge, liksom lösningar på dessa problem.

I vår tid har dock såväl antalet risker, som komplexiteten i dessa ökat. Det är inte längre möjligt att hantera det moderna samhällets risker genom detaljreglering, och följaktligen är vår nuvarande lagstiftning inom räddningstjänstområdet mer av ramkaraktär. Det har medfört att frågan om hur man arbetar med information och kommunikation inom räddningstjänsten idag saknar lagreglering. Samtidigt kan man i förarbetena till vår nuvarande lagstiftning återfinna förslag på inriktning av detta arbete. Man tänker sig att det huvudsakliga arbetet utförs på lokal och regional nivå. Alltså den nivå där räddningstjänsten produceras idag, främst inom kommunerna.

Av bland annat denna anledning har studien koncentrerat sig till att studera den kommunala räddningstjänsten. Eftersom det rör sig om ett fält där som inte studerats i detta avseende tidigare, har studien utformats som en fallstudie som omfattar sex kommuner. Datainsamlingen i de sex kommunerna har genomförts genom intervjuer med räddningscheferna, samt källstudier i fullmäktigeprotokoll m.m.

Kommunurvalet har styrts av flera skäl, främst praktiska och erfarenhetsmässigt. Det främsta praktiska skälet var tillgänglighet med tanke på projektets tidsram. Det främsta erfarenhetsmässiga skälet var att undvika alltför närliggande kommuner för att undvika att mäta samarbetande kommuner. Urvalet har därför också spridning över sex län. Urvalet har gjorts för att så långt som möjligt motsvara krav på slumpmässighet, och kan därför på förhand inte antas snedvrida resultaten.

Studiens resultat

Den första frågeställningen som studien avsåg att besvara var att beskriva vad man anser faller inom informations- och kommunikationsområdet av det man gör inom de kommunala räddningstjänsterna. Som en första fråga diskuterades räddningschefernas definition av informations- och kommunikationsbegreppen. Det visade sig att räddningscheferna saknade en teoretisk definition av dessa begrepp, och därför fick frågan utgå i de senare intervjuerna. Bland de räddningschefer där frågan ställdes visade det sig att definitionen av begreppen innebar att man tänkte på vissa moment i yrket snarare än på ett teoretiskt innehåll. Till exempel tänkte man på radiokommunikation när frågan om kommunikationsbegreppet ställdes. De båda begreppen definierades alltså genom det man gör när man anser sig göra information eller kommunikation. Den vidare undersökningen riktade därför in sig på just vad man då gör.

En del av dessa aktiviteter förekom mer allmänt i de undersökta kommunerna. Det var skol- och daghemsinformation, som dock rymde rätt stora lokala variationer. I vissa kommuner hade man ett mycket ambitiöst program som bland annat kunde utformas som "kommunmästerskap", medan andra kommuner hade ett mer passivt förhållande till detta.

De flesta kommuner utnyttjade också lokalpressen för att sprida information. Även här fanns stora lokala variationer mellan ett mer aktivt och ett mer passivt förhållande till lokalpressen. Den mest aktiva kommunen utnyttjade medvetet pressen, kanske mest för att visa upp förvaltningen i samband med utryckning. De mer passiva kommunerna nöjde sig med att t ex annonsera eldningsförbud och liknande.

Deltagande vid evenemang i kommunen var också mycket vanligt. Det var vanligtvis genom att ställa upp en brandbil samt genomföra ett enkelt program som deltagandet skedde. Man gav också kurser i nästan samtliga kommuner, främst "heta arbeten" och brandskydds-utbildningar riktade mot vissa arbetsplatser. Det var också vanligt att räddningscheferna efterfrågades som föredragshållare, och fick på så vis möjlighet till kommunikation. Ofta kom efterfrågan på föredrag från Rotary och pensionärsorganisationer.

Förutom dessa ovan beskrivna ganska allmänna aktiviteter fanns det lösningar och tekniker som bara förekom i någon eller några kommuner.

Två av kommunerna hade erfarenhet av arbete i POSOM-gruppen, och framhöll denna vid kriskommunikation. De hade erfarenheten att den planerade och förberedda organisationen fungerade i ett krisläge.

I två av kommunerna utnyttjade man det tillfälle till information och kommunikation som brandsynen ger. I den ena kommunen gjordes efterbesiktningen till en informationsdag för personalen vid brand-syneobjektet. I två av kommunerna förekom också särskilt tryckt informationsmaterial med riskinformation som spreds till hushållen. Karaktären på trycksakerna var dock olika, producerade och an-passade till lokala behov.

Ser man till det totala mönstret av aktiviteter framstår vissa kommuner som mer aktiva i informations- och kommunikations-frågor än andra kommuner. Det är en kvantitativ skillnad i antalet aktiviteter som framträder, vilket ju naturligtvis inte behöver innebära kvalitativa skillnader. Studien baserar sig på alltför få kommuner för att några slutsatser om mönstren kan dras, men det verkar som antalet aktiviteter blir fler ju större kommunen är. Det

kan ges en rimlig förklaring, att ju fler tjänster en kommun har desto fler aktiviteter kan man genomföra.

Riskkommunikation är det område som de flesta aktiviteter är riktade mot, medan information om planen inte förekommer alls och kris-kommunikation är sällsynt. Det är naturligt, eftersom räddningstjänstplanen inte längre innehåller direkta regler riktade till allmänheten, och kriskommunikation hänger samman med lyckligtvis sällan inträffade händelser.
Riskkommunikationen uppvisar dock stora kommunala variationer, och även om goda exempel finns så finns stora möjligheter att utveckla området. I synnerhet finns vinster att göra med effektiviserad riskkommunikation i tider av krympande kommunal räddningstjänstbudget.

I stort sett alla personalkategorier hade någon del i informations- och kommunikationsarbetet i de undersökta kommunerna. Störst omfattning har dock arbetet i dessa avseenden för räddningscheferna, och om kommunen är större för vice räddningschefen eller särskilt avdelade brandinspektörer.

Det största problem man ser idag i den kommunala räddningstjänsten är bristen på resurser. Det utgör därmed också det största hindret för att utveckla och effektivisera information och kommunikation.
På kort sikt är det i mindre kommuner en fråga om att kunna bibehålla utryckningsorganisationen i spartider, snarare än att utveckla verksamheten. På längre sikt, med ett effektivt riskkommunikationsarbete, minskar förmodligen behovet av nuvarande storlek på organisationen, men där är man inte idag. Resursproblemet kan också ses som ett prioriteringsproblem. Man skulle ju kunna prioritera dessa arbetsmoment istället för moment i den "traditionella räddningstjänsten". Det är inte otänkbart att prioriteringen speglar ett kompetensproblem, att det skulle vara lättare att prioritera sådana moment i yrket som man bäst behärskar. I så fall skulle det finnas ett kompetensutvecklingsbehov, vilket också några räddningschefer pekar på, inom informations- och kommunikationsområdet.

Räddningscheferna har överlag en mycket positiv syn på de publikationer och den övriga information som kommer från Räddningsverket. Det har ofta sagts att räddningscheferna, som ofta är mottagare av all post till förvaltningen, skulle vara överlastade med information från olika sändare, inte minst från Räddningsverket.
Men så upplever inte de intervjuade räddningscheferna situationen. Tvärtom anser man att det är värdefullt att få information även om det skulle vara mycket som kommer. Man anser sig själva kompetenta att sortera i materialet, så mängden utgör alltså inget problem. Av samma skäl vill man heller inte ha information i form av sammanfattningar eller speciellt riktad till en viss kategori av

kommuner. Genom att den mesta inkommande posten passerar räddningschefen, så har han en viktig roll i den interna spridningen av information. Det sköttes odramatiskt och enkelt genom att förvaltningarna är små och räddningschefen känner till vem som ansvarar för vad. Som en räddningschef uttryckte det: "Det jag ser att andra behöver sänder jag vidare till dem". Undersökningens intryck var att den interna informationsspridningen vanligtvis fungerade i de undersökta kommunerna.

Studien visade också att det finns andra betydande sändare av information än Räddningsverket. Förutom den information och det material som branschförbunden sprider, så existerar det en form av marknadsutbud inom området. Många mindre räddningstjänster har svårt att själva producera informationsmaterial och efterfrågar därför färdiga informationsprodukter. Framförallt är det ett privat bolag, Informationsbolaget, som säljer sådant material till räddningstjänsterna.

Slutligen ställdes frågan till räddningscheferna om vad de önskade i form av stöd från Räddningsverket. Eftersom räddningscheferna i huvudsak hade definierat informations- och kommunikationsverksamhet som det man gör när man anser sig arbeta inom detta fält, så hade man svårt komma med några förslag till stöd. De flesta ansåg att det var bra som det var, och det var egentligen bara ett förslag som kom upp. En av räddningscheferna efterlyste en fungerande hemsida hos Räddningsverket, samt en internetuppkoppling med e-post-möjlighet.

Studien har med andra ord visat på en rätt stor kommunal variation i hur man löser kommunikationsproblem, samt olikheter i hur man prioriterar dessa frågor.

Det har alltså framgått att kunskapen inom riskkommunikationsområdet kan utvecklas inom de kommunala räddningstjänsterna. Det gäller både i det vardagliga arbetet med att förebygga olyckor och att öka säkerheten i samhället. Det gäller också i faktiska beslutssituationer där man hanterar risker. Även där finns fortfarande mycket som kommunerna kan utveckla.

1. Uppdraget

Informationshantering och kommunikation inom räddningstjänst-området är ett område som har kommit att hamna i bakgrunden jämfört med de mer tekniska delarna av räddningstjänsten.
När man idag satsar allt mer av resurserna på att förebygga olyckor och att reducera risker krävs på ett annat sätt än tidigare kunskaper om och i informationshantering och kommunikation.
Inte minst gäller detta det område som främst syftar till att reducera risker, riskhantering och den kommunikation som då är nödvändig. Därför har Räddningsverket initierat ett antal projekt inom risk-kommunikationsområdet för att ta vara på de erfarenheter som finns, och för att systematisera denna kunskap. Denna studie är en del i kunskapsprojektet kring riskkommunikation.

Eftersom räddningstjänst till största delen produceras av kommunerna, måste också de kommunala räddningstjänsternas hantering av frågan kartläggas. Denna studie kan ses som en pilotstudie, en första studie, över det kommunala arbetet med riskkommunikation.

Den viktigaste funktionen för en första studie är att kartlägga sådant som senare kan visa sig vara viktiga delar av ett område. Det är därför lämpligt att gå lite mer på djupet, snarare än på bredden, i kunskapssökandes. Därför har denna studie arbetat med ett mindre antal kommuner men lite mer på djupet i dessa. Utifrån kunskapen om dessa "fallbeskrivningar" kan man sedan i ett senare skede med en bredare studie avgöra vilka delar i dessa fall som är respektive inte är generellt giltig kunskap.

En fallbeskrivning kan göras mer eller mindre förutsättningslös beroende på vilket problem man ställer sig. Eftersom vi i detta fall inte är ute efter att skapa kunskap kring relativt okända fenomen, utan snarare att studera hur man i praktiken hanterar ett relativt väldefinierat begrepp, så har studien kunnat göras lite mindre förutsättningslös. Det innebär att vi har kunnat leta efter kommunala lösningar på vissa definierade problem.

De frågor som vi i första hand har försökt att få svar på var följande: Vilken bakgrund finns för att arbeta med kommunikation av risker, och vilken laglig reglering stödjer kommunerna sig på? Vilken syn har räddningscheferna på begreppet riskkommunikation, och vilka traditioner finns? Finns det goda exempel?

Svaren på dessa frågor har sökts genom intervjuer med räddnings-cheferna i de utvalda kommunerna, genom att diskutera vilka aktiviteter som är vanliga respektive ovanliga. Vidare vem som gör vad inom kommunen, vilka problem och hinder det finns i arbetet

och hur man ser på det stöd som kommer från Räddningsverket. Avslutningsvis har också räddningscheferna fått komma med förslag till vad de önskar att Räddningsverket skall stödja dem med i framtiden.

Föreliggande studie har därmed tagit sin utgångspunkt i de frågor som uppdragsgivaren ansåg viktigast. Utan dessa frågor hade det varit svårt att genomföra en studie med denna pionjärkaraktär.

Det slutliga resultatet har dock i vissa stycken förändrats och fördjupats jämfört med de problem och frågor som verkade viktiga vid projektets start. Det beror på, som alltid skulle man kunna påstå, att verkligheten i form av räddningschefernas svar visade en annan bild än den vi trodde fanns vid projektets början.
För att komma till slutsatser har räddningschefernas svar tolkats och den delen av arbetet har rapportens författare svarat för.
Eventuella oklarheter, feltolkningar eller andra besynnerligheter är därmed något som författaren helt och hållet ansvarar för.

2. Inledning och bakgrund

Släckningsteknik och byggnadstekniskt kunnande har alltid varit en självklar kompetens, om än med varierande djup, inom räddningstjänsten/ brandförsvaret i alla tider. Mindre självklart är kanske att information och kommunikation alltid har utgjort ett lika givet problem i dessa sammanhang.

Äldre tiders brandförsvar hade ett informationsproblem framförallt i spridningen av byggnadsregler och i brandordningarnas förebygganderegler. Förebygganderegleria var särskilt viktiga eftersom det släckande brandförsvaret sällan utgjorde något effektivt skydd när väl brand hade uppstått. Framförallt var det byggnadssättet som innebar den stora brandrisken. Tätbyggt med material som var särskilt eldfängda, t ex halm- eller spåntak, eller dåligt murade och underhållna eldstäder och skorstenar. Därför kan man redan i våra första lagtexter återfinna regler för byggnation, just ur brandsäkerhetsaspekt (se t ex Nyström Lagar och ansvarsförhållanden i det svenska brandväsendets historia , Räddningsverket 1992). I städerna fick vi med tiden lokala regelverk för byggnation, byggnadsordningar, för brandförsvaret, brandordningar. I huvudsak var dessa lokala ordningar tillämpningar av nationella regelverk nästan helt och hållet överensstämmande med dessa. På landsbygden fick vi motsvarande regler genom 1734 års lagreform, i Byggningabalken. Detta överfördes också till lokal nivå genom byordningarna, som åtminstone fram till enskiftet spelade en roll i det förebyggande brandförsvaret. Till dessa regelverk kom de informella regler som levde i folkmedvetandet. Det var t ex vanligt att man försökte skydda sig mot brand genom sk himmelsbrev. Dessa brev, som ansågs vara avskrifter av brev komna från Jesus eller Gud, ansågs skydda mot brandfaran. Det var också vanligt med offergåvor till elden. Bland annat finns från 1700-talet ett exempel på en dom, där den dömde har kastat en vit tupp in i elden vid en bybrand. Den dömde förklarade att han därmed försökt att få elden att slockna, och hänvisade till att det var brukligt att göra på så sätt. Han dömdes vid häradsrätten för vidskepelse till böter (Forslid, Skånska Brandkårsförbundet 1909-1959, Ystad 1959).
Så informationsproblemet var komplext. Dels skulle reglerna naturligtvis vara kända och efterlevas, dels hade de en pedagogisk uppgift att plantera ett mer rationellt brandorsaksmedvetande i befolkningen.
Informationen klarades av genom att reglerna kungjordes på ett sätt som gjorde att man kunde anta att allmänheten hade kännedom om regelverket. Kännedomen om regelverket kontrollerades också, som i exemplet ovan, genom domar och straff.
Ett annat sätt att kontrollera efterlevnaden av reglerna av byggnadsbestämmelserna var de brandsyner som förekom årligen. Dessa hade dock mycket lite att göra med kontroll i ordets rätta mening.

Följande beskrivning, hämtad från Nicolovius Folklivet i Skytts härad från 1800-talets början, är återgiven i Forslids bok om Skånska Brandkårsförbundet, och det vore synd att undanhålla den för läsaren. "Byemännen församlade sig därför vid mårtensdagstiden och tågade samfällt från hus till hus för att hålla b r a n d s y n.// Brandsynen besiktigade vanligtvis först alla skorstenar och bakugnar i husmanskojorna, där vid en eldsvåda ingenting var att förlora och där dels detta medvetande, dels fruktan för alla utgifter gjorde, att mindre omsorg användes på eldstädernas underhållande, och där därför all möjlig stränghet var nödig. Därifrån gick tåget med ännu ofördunklad syn till de mera förmögna, där först stugan besöktes, och öl och brännvin förtärdes under sång och allehanda glam. Munterheten stegrades på varje ställe. Skorstenar och bakugnar slogos så småningom i förgätenhet. En och annan av gubbarna kunde väl till en början, då de lämnade gården, falla in med den anmärkningen: "Vi glömde ju se efter eldstäderna". Mot slutet upphörde även denna anmärkning. Skaran förminskades så småningom, och de, som stodo pallen, hade alltför dunkel syn för att ens vilja bjuda till att syna." (Forslid, Skånska Brandkårsförbundet 1909-1959, Ystad 1959, s31).
Man måste säga, att det förr i världen krävdes god kondition för att arbeta förebyggande.
Så även om man faktiskt ställde sig frågor kring informationsproblemet förr, så hade kanske effektiviteten och kontrollen av detta en hel del övrigt att önska.

För det släckande brandförsvaret fanns också ett informationsproblem vid utlarmning av brandstyrkan och varning till allmänheten. Detta skedde oftast genom höga ljud och signalsystem. Det var vanligt att larma genom trummor, trumpeter, kyrkklockor eller kanonskott. Signalsystemen låg ofta i antalet klockringningar, genom flaggor eller lanternor som visade var olyckan hade inträffat.

Kommunikationsproblemet inträdde oftast vid olycksplatsen. Ordergivning och rapportering tillbaka till brandbefälet, var ett hasardliknande moment i det dåtida brandförsvaret. Framförallt utgjorde mängden människor som uppehöll sig vid olycksplatsen liksom det enorma uppbådet av personal stora kommunikationsproblem. Man löste det vanligtvis på militärt manér. Brandchefens position utmärktes med standar, och till sin hjälp hade han adjutanter som skulle verkställa kommunikationen.

Dessutom var det inte ovanligt att andra helt självpåtaget fyllde de glapp i kommunikationen som kunde förekomma, vilket följande citat kan belysa, "Befallningar som av en var underordnad person måste respekteras, utgå oftast ifrån olika håll, utan att de befallande med varandra i minsta mån rådgjort.//De arbetande råka i ovisshet, huru de skola förhålla sig, och denna ovisshet ökas ännu mera genom

en mängd civila och militära budbärare, som dels framföra andra befallandes ordres, dels meddela sina egna tankar och råd till de arbetande, vilket sistnämnda missbruk är nära besläktat med ett annat, som i senare tider vunnit ett slags hävd, att nämligen enskilda personer, utan vidare befattning vid elden därstädes opåtalt taga sig ett självmyndigt befäl över eldsläckningsmanskapet.." (Almquist J A, Stockholms stads brandförsäkringskontor 1746-1921, sid 285f, Stockholm 1921).
Citatet beskriver förhållandena under tidigt 1800-tal i Stockholm, men skulle kunna ha varit giltig för vilken stad som helst vid denna tid.

När man 1874 antog Brandstadga för rikets städer, den första i sitt slag, så fanns en särskild paragraf som behandlade informationen till allmänheten. Den stadgade att de lokala brandordningarna skulle "allmängöras genom Kungörelse", samt om det fanns en lokaltidning så skulle brandordningen införas även i denna.
Den information som på detta sätt reglerades var alltså allmänhetens kännedom om brandordningen. Den var på ett annat sätt än idag av vikt att känna till, eftersom den innehöll detaljregler om det förebyggande brandskyddet för fastighetsägare eller för de fall då man ville bränna skräp eller dylikt. Det var också ganska vanligt att städerna lät trycka upp sina brandordningar, som sedan spreds mot självkostnad till fastighetsägarna.

Dessa bestämmelser som behandlar information om det nationella och lokala regelverket har bibehållits genom åren. Exempelvis kan bestämmelsen från 1874 nästan ord för ord återfinnas i 1962 års brandstadga.
Vid den senaste lagrevisionen på 80-talet begränsades dock informationsplikten om regelverket. Den bestämmelse som behandlar detta idag återfinns i Räddningstjänstlagens 22 §. Där kan man läsa att "Kommunen skall se till att allmänheten upplyses om vad räddningstjänstplanen innehåller om varning och information till allmänheten vid allvarliga olyckshändelser."

Dessa bestämmelser i lag och förordning om informationsplikt utvidgades förr ofta i de kommunala brandordningarna. Även i detta fall var det fråga om central normering, eftersom föregångarna till Statens Räddningsverk utarbetade sk normalbrandordningar. Dessa låg till grund för de lokala brandordningarna. Om den kommunala brandordningen avvek från normen så brukade vanligtvis länsstyrelsen, genom sin expert länsbrandinspektören, vägra fastställelse.

Ett exempel på vad en kommunal brandordning kunde innehålla kan vi hämta från en 1961 fastställd brandordning för Köpings stad. I 13§ 8 mom står att läsa "Inom varje fastighet skall genom fastighetsägarens försorg anbringas tryckt underrättelse om var och hur alarm

skall givas i händelse av eldsvåda eller tillbud till sådan eller soteld samt om vad den som upptäckt brand har att iakttaga. Erforderliga trycksaker härför tillhandahålles kostnadsfritt å brandstationen."

Den här sortens information ansågs viktig, och kontrollerades också. Ett exempel kan vi hämta från Grästorps köping, som 1953 fick besök av inspektören vid Brandförsvarskommittén (Kommittén för brandsläckningsväsendets ordnade i Sveriges städer och köpingar, som det fulla namnet lyder. Kommittén fanns mellan 1891-1955, bildad av försäkringsbolagen svarade den bl.a. för bolagens inspektioner av det kommunala brandförsvaret).
Bland annat påtalades efter inspektion i köpingen att flera fastigheter saknade anslag angående förfarandet vid eldsvåda. Brandstyrelsen i Grästorp beslöt efter denna kritik att skaffa anslag att sätta upp i de berörda fastigheterna.

Vi kan alltså se att information om regelverket, och senare också om förfarandet vid nödläge har en lång tradition som problem inom räddningstjänsten/brandförsvaret.

Givetvis har det lika länge funnits krav på information från det lokala till det centrala i samma frågor, även om informationsströmmen uppåt inte berörts hittills. Bara det faktum att lokala brandordningar underställdes statens prövning för fastställelse innebar att man centralt hade information om landets brandförsvar. Det ingick för övrigt i den första centrala myndighetens (Riksbrandinspektören) instruktion att hålla sig informerad därvidlag.
Enligt en statlig utredning så skedde detta också. Mellan 1945 och 1959 hade Riksbrandinspektören granskat 521 lokala brandordningar. Intressant är också att samma utredning ansåg att det för framtiden var önskvärt att den centrala myndigheten kom in tidigare i processen genom yttranden innan brandordningarna antogs lokalt. Man har alltså en idé om ett kommunikativt förfarande mellan central och lokal myndighet redan 1960 (SOU 1960:34).

Idag, när underställningsplikten är borta, anger Räddningstjänstlagen att de lokala planerna skall tillställas de myndigheter som regeringen bestämmer, för att dessa skall hållas informerade om de lokala regelverken. De centrala myndigheter detta gäller är länsstyrelserna och Statens Räddningsverk. Dessutom finns fortfarande en möjlighet till prövning av de lokala regelverken. Statens Räddningsverk kan efter framställan till regeringen få en lokal räddningstjänstplan ändrad.

I takt med samhälls- och teknikutvecklingen har det dock blivit allt svårare att genom detaljregler förhålla sig till olyckor och olycksrisker. Dessutom har vi kunnat se att mycket av ansträngningarna har handlat om att i en sorts juridisk mening informera allmänheten om

gällande regler. I ett modernt samhälle är det bara en bråkdel av alla tänkbara olyckor som kan förhindras genom t.ex. regler om upplag av lättantändligt material i trappuppgångar. För att komma tillrätta med ett alltmer komplext samhälles risker har på detta, liksom på andra områden, idén om detaljreglering släppts.

Brandrisker förr var kanske också lättare för var och en att förstå, utan att man därför behövde besitta speciell utbildning. Idag krävs ett allt större kunnande för att värdera risker och olycksförlopp, något som inte enkelt kan göras till detaljregler. Detta har medfört ett ökat behov av information, och kanske framförallt av kommunikation, för att uppnå den grad av kontroll över riskerna som man förr klarade med detaljregler.

Eftersom den ökade kunskap vi idag har om olycksförlopp också gjort det lättare att se samband, så har vi också en helt annan kunskap om olyckors uppkomst. Det har förskjutit mycket av räddningstjänstens arbete från avhjälpande vid inträffad olycka till att förebygga uppkomsten av dessa. Ett framgångsrikt sådant arbete kräver att de människor som möter olycksrisker i sitt dagliga liv får del i den kunskap som idag i allt högre grad ägs av experter. Att människor på ett insiktsfullt sätt lär sig att ta ansvar för risker de själva hanterar samt att skydda sig mot risker som de själva inte kontrollerar.
Allt detta handlar om riskkommunikation.

Riskkommunikation har till syfte att skapa handlingsmönster som lär den enskilde att hantera och reducera risker. Det är framförallt tre punkter som det är särskilt viktigt att skapa kommunikation, och handlingsmönster, kring.
Det är dels vardagssäkerhet. Det handlar om att lära sig att hantera vardagslivets risker, som t ex kemikalier i hemmet, att ha brandvarnare eller att kunna släcka mindre bränder.
Dels är det att kunna hantera identifierade risker i omgivningen. Det kan t ex vara risker med farligtgodstransporter, industriella risker i närmiljön, eller att undvika att ramla i gamla gruvhål.
Dels är det att kunna skydda sig vid stora olyckor eller vid kriser.
Riskkommunikation handlar alltså om sådant som den enskilde både kan hantera och kontrollera till att kunna hantera ett händelseförlopp som den enskilde själv inte kontrollerar. Allt detta kräver kunskap, och att denna kunskap kan kommuniceras till den enskilde.

Riskkommunikation kan tänkas ske på flera olika sätt. Dels kan kunskaper förmedlas genom kurser, och dels kan den ske genom information till eller i vissa situationer genom kommunikation med riskutsatta. Även här är traditionen lång.

I det första fallet så initierades utbildning till skolelever redan i samband med krigsutbrottet. Genom ett kungligt cirkulär (SFS 1939:139) stadgades att undervisning i luftskydd skulle ges i skolorna. Efter kriget kompletterades detta med att undervisning i brandskydd och olycksfallsvård skulle ges i folkskola, nomadskola, fortsättningsskola, allmänt läroverk, högre kommunal skola samt i folk- och småskoleseminarium, dvs minst vid ett tillfälle till samtliga skolelever i Sverige (SFS 1953:384). Det är grunden till den civilförsvars- och brandsäkerhetsutbildning som fortfarande ges i skolorna.

Under åren har frivilliga organisationer bidragit med en rad kampanjer och utbildningar riktade till allmänheten. Bland de aktiva organisationerna märks Svenska Brandförsvarsföreningen och Svenska röda korset.

Redan vid de tidiga utbildningarna som riktade sig till skolelever användes personal från de kommunala brandkårerna, och på senare tid har antalet utbildningar som genomförs av den kommunala räddningstjänsten ökat. Exempel på utbildningar under senare år är heta arbeten-utbildningar samt utbildningar i brandskydd för personal vid omvårdnadsinstitutioner. I det senare fallet med information till riskutsatta så går traditionen av detaljregleringskaraktär ända fram till relativt sen tid. Det var framförallt genom brandordningarnas regler om vad fastighetsägare hade att iakttaga, eller under vilka villkor man fick bränna materiel. Eftersom vi redan i det föregående sett hur detaljregleringen fungerade genom brandordningarna så lämnar vi det historiska i det här fallet.

Första gången man överväger riskkommunikation i en modern mening är i samband med förarbetena till 1980-talets lagstiftning. Den kommitté som hade att utreda ny lagstiftning (Räddningstjänstkommittén) övervägde i flera av sina betänkanden behovet av riskkommunikation (se bl.a. SOU 1981:82 och slutbetänkandet SOU 1983:77). Riskkommunikation arbetades dock inte in i den nya lagstiftningen, utom i ett avseende. Den räddningstjänstplan som skall finnas i kärnkraftlänen skall innehålla punkten information till allmänheten. Men trots att riskkommunikation generellt inte skrevs in i regelverket, så har begreppet alltså en plats i förarbetena. Man framhåller särskilt den betydelse som information och utbildning har, samt ger exempel på informationskampanjer som satts i verket. Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande menar att information och utbildning till allmänheten främst bör produceras av organ på central nivå som har "kunnande, erfarenheter och resurser för dessa åtgärder", t.ex. Svenska Brandförsvarsföreningen eller Svenska röda korset. Utförandet av informations och utbildningsuppdrag borde med fördel skötas på regional och lokal nivå av nämnda organisationers regionala eller lokala avdelningar. Räddningsverket ansågs

kunna ha rollen att följa verksamheten samt att samordna dessa, eller när ingen annan fanns producera och utföra sådana tjänster.

Sammantaget kan vi se att information och kommunikation i vissa stycken har en mycket lång tradition. I stora delar ställs dock idag andra krav än tidigare, och innebörden i informations- och kommunikationsbegreppen är annorlunda mot tidigare. I lagstiftningen är det egentligen bara information om de lokala planerna som idag regleras. För alla övriga informations- eller kommunikationsinsatser saknas reglering, men samtidigt anges målsättningar av lagstiftaren i de förarbeten som finns till den nuvarande lagstiftningen. Det innebär alltså, alldeles oavsett att sådan verksamhet har sakliga motiv, att uppgiften måste lösas med insatser på det lokala, regionala och centrala planet. Att informations- och kommunikationsarbete dessutom har starka sakliga motiv, främst genom den ökade prioriteringen mot förebyggande och riskarbete som vi har idag, gör inte saken mindre angelägen.

Det informationsarbete och den kommunikation som idag genomförs kommunalt är, trots områdets vikt, mindre känt. Framförallt saknas en systematisk studie över de aktiviteter som sker lokalt. En omständighet som kanske också gör området intressant för en studie är att information och kommunikation haft en mindre framträdande roll inom räddningstjänstutbildningen. Det kan alltså tänkas att de kommunala räddningstjänsterna, som i övriga yrkesmoment har en professionellt utbildad personal, har utbildats i alltför liten grad inom detta område. Detta är dock en fråga där svaret inte är givet, eftersom både didaktiska moment i utbildningen och övrig kurs- eller övningsverksamhet kan ge en kompetens som inte framgår av kursplanerna.

Syftet med föreliggande studie är att i någon mån ge en bild av hur informations- och kommunikationsfrågor hanteras i de kommunala räddningstjänsterna.
Avsikten är att med denna studie inleda ett projekt som syftar till en systematisk beskrivning av attityder till och metoder för att arbeta med dessa frågor i det lokala perspektivet.
I denna studie kommer data från ett mindre antal kommuner att presenteras, för att efter analys kunna utgöra en grund för en bredare upplagd studie. I första hand alltså att ge en bild av hur frågan hanteras i de undersökta kommunerna, och att senare genom en större studie avgöra om mönstret i dessa första kommuner är generellt giltigt.

3. Studiens genomförande och metodfrågor

Datainsamlingen för denna studie har genomförts i sex kommuner. Urvalet har styrts av flera skäl, främst praktiska och erfarenhetsmässiga. Det främsta praktiska skälet var tillgänglighet under den relativt korta tidsrymd som projektet haft till sitt förfogande. Det skulle vara möjligt att relativt snabbt nå de utvalda kommunerna. Detta har inneburit begränsningar i kommunernas geografiska spridning. Kommunerna är dock spridda över ett relativt stort område i Mellansverige. Ett argument för att det valda tillvägagångssättet trots denna nackdel ändå skulle ge tillräckligt goda data, är att det finns inget teoretiskt argument som säger att informationshantering och kommunikation inom den kommunala räddningstjänsten skulle ha ett samband med vilken region som kommunen ligger i. Därmed skulle det vara tillfredsställande att välja kommuner på det sätt som gjorts i studien, genom att anta att skillnaderna är större mellan enskilda kommuner än mellan regioner i Sverige.

Det främsta erfarenhetsmässiga skälet är att det mellan närliggande kommuner förekommer rätt mycket samarbete. Det skulle kunna vara så att närliggande kommuner påverkar varandra även i aspekter som rör denna undersökning. Därför valdes de sex kommunerna på ett sådant sätt att det inte skulle vara risk för att ett sådant "närsamarbete" förekom mellan dessa kommuner. Vidare skulle länen kunna utgöra en gemensam faktor genom att Brandförsvarsförbundet och Kommunförbundet liksom den regionala tillsynsmyndigheten, Länsstyrelsen, är organiserade länsvis. Därför valdes de sex kommunerna ur sex olika län. Därmed uppnåddes en relativt god spridning över Mellansverige.
Det finns alltså inget skäl att misstänka att urvalet inte skulle svara mot krav som normalt ställs på ett slumpmässigt förfarande. Det fanns i urvalsförfarandet ingen dold förkunskap om de utvalda kommunerna.

I nuläget saknas kunskap om informations- och kommunikationsarbete i kommunerna, varför denna studie mer är att betrakta som fallstudie-baserad. Syftet är ju att ge en bild av vad som görs lokalt, och generaliseringarna får anstå till en senare studie.
Det viktiga är att generera de frågeställningar som en sådan studie kan arbeta med. Men i utgångsläget finns inget skäl att anta att de utvalda kommunerna skulle ha en praktik som skiljer sig från andra kommuner. De har alltså inte valts ut på grund av någon förhandskunskap om kommunens sätt att hantera dessa frågor, och därför kan vi heller inte anta att de skulle vara annorlunda än andra kommuner. Så för våra syften kan urvalet anses tillfredsställande. En brist skall

dock påpekas. Bland de undersökta kommunerna saknas de som är befolkningsmässigt stora. Skälet till det är främst praktiskt. Med den mer komplexa organisation som större kommuner har, skulle det med studiens korta tidsperspektiv varit svårt att få den överblick över kommunen som en mindre kommun betydligt snabbare kan ge. I en mindre kommun är det lättare att hitta befattningshavare som har ett samlat ansvar för informations- och kommunikationsfrågor, än vad det är i en större kommun med sin mer komplexa organisation och ansvarsfördelning.
Men eftersom det är rimligt att anta att information och kommunikation hanteras annorlunda i en större organisation, kan det därför tänkas att vissa sätt att lösa uppgiften saknar representation i studien. Nu kan man dock ändå motivera den bristen i en inledande studie, och att en bredare (och senare) studie ändå kommer att fånga in det som kan vara speciellt för de stora kommunerna.
Men det kan vara bra att ha denna brist i minnet vid den fortsatta läsningen.

Data från de olika kommunerna har samlats in genom intervjuer med räddningscheferna i respektive kommun. I viss mån har intervjuerna kompletterats med planer och annat källmaterial där så har krävts. Men huvudsakligen grundas studien på intervjuerna.
Dessa har genomförts med ett semistrukturerat upplägg. Det innebär i detta fall att vissa diskussionspunkter fanns med i varje intervju, men intervjuerna i sig styrdes varken ifråga om fråge- eller svarsutrymme. Upplägget ligger alltså nära den sk djupintervjun, men innehåller ett större mått av struktur.
Metoden är lämplig i en inledande fas, när syftet framförallt är att generera data för en första systematik av ett område. Ett mer strukturerat upplägg hade krävt en kunskap om området som vid studiens genomförande inte fanns.
Samtidigt var det viktigt att ha en viss styrning av intervjuerna för att få fram svar som gav jämförbarhet mellan kommunerna över de kommunikativa situationer som nämns i nuvarande lagstiftnings förarbeten. Den ganska öppna karaktären på intervjuerna gjorde det samtidigt möjligt för räddningscheferna att diskutera sådan praxis som inte förutsattes av lagstiftaren. Metoden valdes alltså med hänsyn till den explorativa karaktär som studien har.

I det följande kommer den kommunala praxisen att presenteras efter ett antal enkla frågeställningar. Den första frågan blir vad räddningscheferna anser sig göra inom informations/kommunikationsområdet.

4. Vad gör de kommunala räddningstjänsterna?

4.1 Informations- och kommunikationsbegreppen

Vid de första intervjuerna inleddes frågorna om kommunikation med att räddningscheferna fick redogöra för sin uppfattning om kommunikations- och informationsbegreppen. Syftet var att förstå vad räddningscheferna menade när de diskuterade kommunikation. I de senare intervjuerna har den frågan utgått. Skälet var att begreppet kommunikation låg utanför de yrkesbegrepp som räddningscheferna normalt använder.
För att få svar på frågan så krävdes sådana förtydliganden av vad intervjuaren avsåg med frågan att begreppet nästan definierades i frågan. Den fungerade alltså inte som inledande fråga för intervjuerna. Ett skäl till det kan man nog se i de svar som de inledande intervjuerna gav. Samtliga räddningschefer som svarade på frågan gav en mycket operativ innebörd åt begreppet. När man hörde begreppet kommunikation så tänkte man på radiokommunikation eller samband i första hand.
Det finns alltså en självklar innebörd i begreppet i operativa sammanhang, och det gör att begreppet för räddningscheferna är reserverat för detta. Det blev därför naturligt att överge frågan i de senare intervjuerna, och istället själv ange vad vi skulle diskutera för att undvika missförstånd.

Också när det gällde informationsbegreppet hade räddningscheferna en något instrumentell definition. När räddningscheferna skulle definiera informationsbegreppet så försökte man inte beskriva någon särskild typ av handlingar som skulle kunna ge informationsbegreppet en generell betydelse. På samma sätt som med kommunikationsbegreppet hade man svårt att se begreppet ur det här mer abstrakta perspektivet. Man gav alltså inte begreppet någon generell betydelse, och kanske ser man inte heller en sådan betydelse. Istället gav man begreppet en innebörd som beskrev vad man gör i yrket när man anser sig syssla med information.
Exempel är att man tänkte på de nya civilförsvarsuppgifterna där man nu var skyldiga att ge information eller att man som chef skall informera personalen och i andra riktningen erhålla information från personalen.

Det var alltså mindre fruktbart att diskutera med utgångspunkt i räddningschefernas begreppsdefinitioner. Information och kommunikation är för räddningscheferna det man gör i jobbet som kan anses vara just informations- eller kommunikationshandlingar. Men någon självklar självständig existens har de inte för räddningscheferna. Den alternativa utgångspunkten blir istället att söka i den

praktik som räddningscheferna anser vara förbunden med kommunikation/ information. Kort uttryckt - vad gör man inom det område som anses vara kommunikation/information?

Räddningscheferna tar upp en lång rad av aktiviteter som de anser faller under kommunikations- eller informationsaktiviteter. Några av dem utförs ganska allmänt i kommunerna, och några är specifika för enskilda kommuner.

4.2 Aktiviteter som de flesta kommuner utför

4.2.1. Skol- och daghemsinformation

Bland de allmänna finns det några aktiviteter som nämns i samtliga kommuner, en av dem är information riktad till skolor och daghem. Uppgiften utförs dock under olika former i kommunerna.

Men för att börja med det generella mönstret, så går det vanligtvis till så att skolor och daghem besöker stationen. För de äldre skol-eleverna (åk 8-9) så utgår man från Brandförsvarsföreningens material. Eleverna informeras i ett stationssystem där man har inslag som torrkokning, pulversläckare, SOS mm. Ofta ger man också civilförsvarsinformation till elever i högstadiet. En del kommuner förlägger tyngdpunkten i skolinformationen till mellanstadiet, och informationen har då ungefär samma utformning som för högstadiets elever.

Daghemsinformationen är ganska enkel till sin karaktär och består vanligtvis i besök på stationen. Man ger enkel information om t.ex. tändstickor/levande ljus, men mest av allt får barnen bekanta sig med brandmän och brandbilar. Idag finns också informationsmaterial som förskollärarna själva kan göra ett tema på som inslag i förskolornas normala verksamhet.

Två kommuner kan exemplifiera den olikhet i form som förekommer mellan kommunerna i hur man hanterar skolinformationen. I en av kommunerna bjuder man in alla 5:e klasser till en dag på brandstationen. Där ordnar man ett stationssystem som tar upp allmän information, SOS, utrymning och fett och vatten. Därefter skall eleverna skriva en uppsats om dagen på brandstationen där vissa förbestämda ord skall ingå. Den bland kommunens alla 5:e klassare som skrivit den bästa uppsatsen belönas tillsammans med sin klass med ett vandringspris - "brandhjälmen".

I den andra kommunen ges informationen till högstadiet men initiativet till informationen måste komma från skolorna själva.

I stort sett samma stationssystem som i alla kommuner förekommer, men av besparingsskäl har man utformat den så att den sker på skolorna. Vidare har man av samma skäl ingen personal närvarande, utan informationen får skötas av lärarna. Inom kommunen tar man nämligen betalt för varandras tjänster, och det blir billigare för skolorna att själva sköta informationen. Av besparingsskäl så tar man också betalt för det material som förbrukas t.ex. påfyllning av pulversläckare, däremot kör man utan kostnad ut materialet till skolorna.

4.2.2. Lokalpressen

En annan aktivitet som förekommer i alla kommuner är att man utnyttjar lokalpressen för information. I de flesta kommuner har man ett, som man kan kalla det, passivt förhållande till pressen. Med det menas att man utnyttjar pressen för att ge information när det finns särskilda behov, t.ex. annonsering av eldningsförbud. I några kommuner säger man sig arbeta medvetet för att hålla ett gott förhållande till pressen för att de skall skriva positivt om räddningstjänsten eller att man ser t.ex. artiklar om det nya larmnummret som en sorts information som gott och väl kan ges av pressen. I det senare fallet bevakar man att informationen verkligen kommer i lokalpressen.

I en av kommunerna hade man vad vi kan kalla ett aktivt förhållande till pressen. Man menade att det var lätt att förmedla information i en förhållandevis liten kommun genom ett gott förhållande till pressen, i synnerhet som befattningshavare inom räddningstjänst och lokalpress känner varandra. I det här fallet hade till och med en fotograf vid tidningen utrustats med en personsökare som gjorde att pressen alltid fanns på plats när räddningstjänsten gjorde en insats. Det var menade räddningschefen bra att räddningstjänsten uppmärksammades eftersom det annars kunde vara lätt att en så liten förvaltning "försvann" i rapporteringen från den kommunala sektorn.

Både de kommuner som har ett aktivt förhållande till pressen, liksom de som har ett passivt hade dock en innehållsmässigt ganska snäv idé om vilka uppgifter som lämpade sig för pressen.
Ur riskinformationssynpunkt ansågs artiklar om brandrisk vid torka eller brandvarnare i hemmen vara lämpliga för spridning genom pressen. Som informationskanal kring beteende vid olycka ansågs det vara lämpligt med information om det nya larmnumret. I övrigt utnyttjades kanalen främst för att skildra räddningstjänstens utryckningsverksamhet, som naturligtvis är av högre nyhetsvärde även för pressen. Främst sågs detta av räddningstjänsten som ett bra sätt att "synas", dvs visa upp sin verksamhet. Inte minst viktigt i detta sammanhang var att inom den kommunala organisationen visa upp sin verksamhet som varande en liten och "bortglömd" förvaltning.

Möjligen kan det vara så att man också ville demonstrera sin samhällsnytta, och att den beredskap som kommunen håller faktiskt kommer till användning då och då. Vi kan alltså se att pressen utnyttjas på ett innehållsmässigt ganska begränsat sätt som informationskanal i de studerade kommunerna. Det innebär att det finns en outnyttjad potential till information om risker och riskhantering genom lokalpressen.

4.2.3 Evenemang

Något som de flesta kommuner arbetade med var att finnas med i samband med olika evenemang inom kommunen. Det var bara en av kommunerna som inte nämnde att de deltog i sådana evenemang.

Det handlade i samtliga fall om att delta vid olika "dagar" genom att ställa upp en brandbil och att ha något program, t.ex. att visa livräddning med docka eller enkel släckning. Det handlade alltså främst om att visa upp enkla tekniker vid avhjälpande vid olycka, men också om att bara synas. Det finns ju ofta en attraktionskraft i att bara visa upp brandmän och materiel liksom brandövningar i alla tider har samlat åskådare. Information och framförallt möjligheten till kommunikation sköttes mer spontant med de evenemangsbesökare som själva tog initiativ till sådan kommunikation. Det fanns förstås ett vanligt inslag om risk i hemmen, och det var information och kommunikation runt brandvarnare.

Flera räddningschefer utryckte en medveten strävan att synas vid sådana här evenemang, vilket också tycktes vara det vanliga mönstret. Någon av räddningscheferna förhöll sig mer passiv, men ställde upp om det kom en förfrågan.

4.2.4 Kurser

Ett annat vanligt inslag som de flesta kommuner arbetar med är kursverksamhet. Det ligger kanske i gränslandet för vad som kan betraktas som kommunikation eller information, men har ändå tagits med eftersom den externa kursverksamheten erbjuder goda tillfällen till kommunikation kring förebyggandefrågor och risker. Det är ju också så att kurser av det här slaget ur en aspekt kan ses som riskkommunikation.

De kurser som förekommer i nästan samtliga kommuner är "heta arbeten" och brandskyddsutbildningar till personal inom vård- och omsorgsverksamhet. Några av kommunerna går på den här punkten ytterligare ett steg genom att erbjuda kortare informationstillfällen till företag och förvaltningar i enkelt brandskydd, t.ex. hanterandet

av handbrandsläckare. Det var bara i en kommun som kursverksamhet inte förekom, och det berodde i det fallet på personalsituationen där det för tillfället endast fanns en heltidstjänst inrättad.

4.2.5 Föredrag

Ett sista ganska allmänt inslag var att räddningscheferna höll föredrag i olika sammanhang. Den verksamheten sköttes i samtliga fall passivt. När någon organisation efterfrågade ett föredrag om räddningstjänstens verksamhet så ställde man upp. Men det förekom alltså ganska allmänt. Organisationer som var intresserade av den här typen av föredrag var Rotary (mycket vanligt) och pensionärsföreningar.

I några kommuner förekom det också att räddningschefen fick hålla information till kommunala politiker, främst kommunstyrelsen. Ibland avslutades sådana inslag med att styrelsen besökte brandstationen. Men ett sådant, ur vissa aspekter självklart, intresse för den verksamhet man beslutar över fanns långt ifrån i alla kommuner.

Utöver dessa inslag av kommunikation som förekommer mer allmänt i de undersökta kommunerna, så uppvisar de också tekniker och lösningar som är speciella för en enskild kommun eller bara förekommer i högst två av de undersökta kommunerna.

4.3 Aktiviteter som bara förekommer i vissa kommuner

4.3.1 POSOM

Ett arbetssätt som nämns i två av kommunerna, men som med säkerhet förekommer allmänt, är POSOM-gruppen (Psykiskt Och Socialt Omhändertagande i samband med svåra olyckor och andra akuta händelser. I POSOM-gruppen brukar förutom räddningstjänst ingå socialtjänst, skola, landsting, polis och kyrka). Det har ändå tagits med här, därför att det bara nämnts i de kommuner som har gjort erfarenheter i gruppens arbete med kriskommunikation. Förmodligen skulle fler kommuner nämnt POSOM om de gjort liknande erfarenheter och därmed kopplat gruppen till kommunikationsbegreppet.

I en av de undersökta kommunerna drabbades man hårt av Estonia-katastrofen, och gjorde erfarenheten att gruppen fungerade utmärkt vid kriskommunikation. Därmed blev det naturligt för räddningschefen att hänvisa till POSOM-gruppen som en "färdig" kommunal organisationsstruktur för att hantera kriskommunikation.

En liknande reflexion förekom i en annan kommun, men där till att man vid krislägen hade en färdig ledningsstruktur. I denna var kanslichefen utsedd att svara för all kommunikation/information. På samma sätt som i de kommuner som nämnde POSOM hade man alltså en färdig organisation för kriskommunikation. Därmed menar också räddningscheferna att de själva har ett ganska litet ansvar för den typen av kommunikation.

4.3.2. Brandsyn

Två av kommunerna utnyttjar också det tillfälle som brandsynen ger till information och kommunikation.

I den ena av dessa kommuner har man drivit det systemet ganska långt. Där gör man normal brandsyn, men man ordnar efterbesiktningen som en utbildningsdag. Vid denna samlar man inte bara företagets ansvariga, utan om möjligt hela personalen. Diskussionen rör inte bara de anmärkningar som riktats mot objektet utan framförallt vilka förebyggande åtgärder som kan vara naturliga inslag i det dagliga arbetet och enkla brandskyddsåtgärder. Räddningschefen i den kommunen arbetar också gärna efter samma metodik vid andra uppdrag mot förvaltningar eller företag. Så man kan säga att det finns en implicit informationsplan i just den kommunen i form av en metod för information/kommunikation.

4.3.3. Särskilt informationsmaterial

I två av kommunerna förekommer även särskilt tryckt informationsmaterial som har delats ut till allmänheten.

I det ena fallet var det en tillfällig insats i samband med ett kårjubileum, men materialet var ganska påkostat och informationsrikt.

I det andra fallet delades material ut med jämna intervall på grund av att det inom kommunen fanns en § 43-anläggning. Kostnaden för detta svarade det aktuella företaget för. I den kommunen hade kanske erfarenheterna av detta gjort att man också ägnade sig åt tillfälliga informationsinsatser av liknade slag.
Inför julen delades t.ex. ett julkort som manade till försiktighet med julljus ut till samtliga hushåll i kommunen. För att hålla kostnaderna låga delades kortet ut av vaktstyrkan.
I en av kommunerna har man också distribuerat riskanalysen till samtliga kommunala förvaltningar, vilket också kan ses som ett kommunikativt inslag. Riskanalysen påtalas rent generellt av kommunerna som ett utmärkt underlag för den kommuninterna kommunikationen.
Framförallt får räddningscheferna genom riskanalysen ett underlag för en diskussion med politikerna kring de riskerna i kommunen - ett instrument för riskkommunikation.

4.4. Vad man gör kommunalt, sammanfattning och diskussion

I tabellform följer nedan en sammanfattning av de olika aktiviteter som räddningscheferna uppgivit fördelat per kommun.

Tab. 1.

Aktivitet/Kommun	A	B	C	D	E	F
Skolinfo	x	x	x	x	x	x
Förskoleinfo	x	x	x	x	x	x
Info vid evenemang	x	x	x	x	-	x
Info förv/företag	x	-	-	x	x	-
Kurser	x	x	x	x	-	x
Lokalpress aktivt	-	x	-	-	-	-
Lokalpress passivt	x	-	x	x	x	x
Föreläsningar	-	x	x	x	-	x
Särskild info*	-	-	x	-	-	x
POSOM	-	-	x	-	x	-
Info/utb vid brandsyn	-	-	x	x	-	-
Info/utb vid övriga uppdrag	-	-	-	x	-	-

*Avser särskilda trycksaker som riktats till viss målgrupp eller delats ut generellt till kommuninvånarna.

Som vi kan se i tabellen framstår några av kommunerna som mer aktiva än de övriga.
I tabellen kan man dock inte urskilja de skillnader i kvalitet som aktiviteterna kan rymma, så även en kommun med få aktiviteter kan ha förhållandevis god aktivitet inom informations/kommunikations-fältet.

Från pilotstudien är det heller inte möjligt att dra slutsatser om varför de här kvantitativa skillnaderna förekommer, men ett ganska enkelt faktum kan konstateras för de kommuner som har redovisat få aktiviteter. Den kommun som har det minsta antalet aktiviteter har bara en heltidstjänst, och en av kommunerna som bara har någon aktivitet ytterligare har bara en och en halv tjänst förutom de del-tidsanställda i kåren. Dessa båda kommuner är de minsta som ingår i urvalet. Det är under sådana omständigheter kanske inte så konstigt att antalet aktiviteter blir lägre än i de större mer välbemannade kommunerna.

En aspekt som hittills bara diskuterats i förbigående är den kategorisering av aktiviteterna som kan göras efter innehållet. Lagstiftningen gör bland annat den explicita indelningen i

information om planen och riskinformation/kommunikation. Implicit så förutsätter man också information/kommunikation i krissituationer.

Ser vi de under det ovanstående redovisade aktiviteterna ur denna aspekt så finner vi att information om planen saknas. De flesta kommuner anser att de fullgör sin informationskyldighet genom att anslå planen på räddningstjänstens anslagstavla. Dessutom finns samtliga kommunala planer tillgängliga på kommunkontoren. Genom att planen därmed är offentliggjord så är informationsskyldighet också fullgjord. Det finns åtminstone två argument för detta, dels finns idag ingen lagreglering som tvingar kommunen att informera allmänheten om räddningstjänstplanens innehåll, och dels innehåller planerna idag inte särskilt mycket som direkt riktar sig till allmänheten. Risken för att enskilda invånare bryter mot planen är därmed minimal. Dock kan man dra slutsatsen att information av detta slag, i den mån den är relevant, är mycket eftersatt idag.

Kriskommunikation är också ett område där inte mycket aktiviteter förekommer. Det har en alldeles naturlig förklaring. Lyckligtvis inträffar inte kriser så ofta att kriskommunikation kan sägas, eller ens bör, vara en naturlig aktivitet. Det är därför förståeligt om inte kriskommunikation nämns av räddningscheferna i någon större utsträckning. Däremot är planering och andra förberedelser för kommunikation vid kris ett naturligt inslag i arbetet.
Att bara två kommuner har nämnt POSOM-grupperna innebär inte att de saknas i de övriga kommunerna, sådana grupper finns idag i de flesta kommuner. Att de nämns i bara två kommuner indikerar istället att man där har större eller viktigare erfarenheter av gruppens arbete. De kommuner som har mindre erfarenhet av kriskommunikation tänker förmodligen mindre på detta när de skall redogöra för kommunens aktiviteter. Det kan därför inte uteslutas att det finns en betydligt mer omfattande planering inför kommunikationen i krissituationer än vad ovanstående data antyder.

En tendens kan dock noteras, det är att räddningscheferna, genom POSOM-grupperna eller som fallet i den kommun där kanslichefen hade allt informationsansvar vid krishändelser, inte självklart har något eget ansvar för kommunikation vid kris. Om det är på det sättet att uppgiften bara undantagsvis vilar på räddningschefen/räddningstjänsten, så kan man i och för sig förstå att kriskommunikation sällan nämns. Men om man därmed förlitar sig på att alla inslag av kriskommunikation ordnas av någon som är extern till förvaltningen så innebär det också att beredskapen inom räddningstjänsten för kriskommunikation är mycket låg, och det kanske inte är önskvärt. En framtida fördjupning av studien får klarare försöka beskriva det faktiska läget på denna punkt.

Den återstående gruppen, riskkommunikation, är den bäst tillgodosedda. De flesta av ovanstående aktiviteter hamnar inom kategorin riskkommunikation. Där finns redan idag ett stort antal aktiviteter riktade till invånarna. Dessutom finns många uppgifter som räddningstjänsten utför som lämpar sig alldeles utmärkt för medveten riskkommunikation. Ett exempel kan vara bygglovsärenden, som lämpar sig alldeles utmärkt för kommunikation mellan räddningstjänsten och den bygglovssökande. Istället för att hantera frågan som ett rent myndighetsärende, kan man arbeta kommunikativt och på så sätt nå en större kunskap och medvetenhet hos den bygglovssökande om risker och åtgärder mot dessa.

Man kan också notera att det idag finns ett stort intresse bland kårerna för att arbeta förebyggande, och då inte bara bland brandbefälet. I deltidskårerna finns i detta sammanhang ytterligare vinster med det stora intresse för förebyggandefrågor som finns på djupet inom räddningstjänsten idag. De deltidsanställda har i sina ordinarie yrken och kontaktnät utanför räddningstjänsten utmärkta möjligheter till riskkommunikation. Tyvärr saknar deltidsbrandmannen utbildning inom förebyggande-området och i riskkommunikation, vilket ger deltidsbrandmannen små möjligheter att utnyttja sina naturliga kanaler.

Sammantaget har dock riskkommunikation de bästa förutsättningarna att finna kreativa lösningar inom de kommunala räddningstjänsterna. Det återspeglar sig också i resultaten från studien. Ett exempel som förtjänar att nämnas än en gång är brandsyneförfarandet i en av kommunerna som refererats ovan. Det förfarande där man gjorde efterbesiktningen till en utbildningsdag för personalen vid brandsyneobjektet.

5. Vilka befattningshavare utför informations- och kommunikationsarbete?

Informations- och kommunikationsuppgifter fördelades i de undersökta kommunerna på i huvudsak tre personalkategorier. Det var dels räddningschefen, dels brandinspektör/vice räddningschef eller annat brandbefäl och dels på brandmännen vanligtvis vaktlaget.

5.1. Räddningscheferna

Om vi ser på de olika personalkategorierna för sig så utför räddningscheferna de flesta uppgifterna. Räddningscheferna deltar i princip i alla de ovan redogjorda aktiviteterna. Ju mindre kommunen är desto fler uppgifter hanteras av räddningschefen, vilket beror på att man i små kommuner har få anställda. När kommunstorleken ökar är det vanligt att utbildning och information hamnar på vice räddningschef eller en brandinspektör. I motsvarande grad som uppgifter på det sättet överförs minskar räddningschefens informations- och kommunikationsuppgifter. Vissa av uppgifterna utförs ytterst sällan av räddningschefen. Det är skol- och förskoleinformation samt information vid evenemang, där räddningschefen deltar endast i de minsta kommunerna.

Några uppgifter behåller räddningschefen för sig oavsett kommunstorlek. En är föredrag som efterfrågats av olika organisationer. De vanliga exemplen är som vi sett Rotary och pensionärsorganisationer, och då är det kanske naturligt att man vill ha räddningschefen som föredragshållare. Andra uppgifter som räddningscheferna behåller är de aktiviteter som hänger samman med chefspositionen. Det är t.ex. räddningschefens uppgift att ingå i POSOM-gruppen. Åter andra kan bero på räddningschefens utbildning, som t.ex. information i samband med brandsyn. Ytterligare en uppgift som i regel sköts av räddningschefen är de kontakter som förekommer med pressen. På den punkten kan det tänkas att kommuner större än de som finns med i urvalet kan ha en annan ansvarsfördelning.

5.2. Vice räddningschef, brandinspektör

När kommunerna når upp till en storlek av 9-10 000 invånare finns i regel underlag för mer än en heltidstjänst. Det är då vanligt att vice räddningschef, brandinspektör eller en brandmästare får ansvar för flera av de uppgifter som i de mindre kommunerna vilar på rädd-

ningschefen. Det är t.ex. mycket vanligt att någon av ovannämnda kategorier ansvarar för brandsyn eller utbildning/ kursverksamhet. De tar då över informations/kommunikationsuppgifter som hänger samman med dessa aktiviteter. Räddningschefen frigörs därmed för att i större grad handha administrativa sysslor och att svara för kontakter med kommunledningen.

I kommuner med denna mer spridda ansvarsfördelning kan man notera att kommunintern information/kommunikation är vanligare. Det är i dessa kommuner det förekommer att man sprider risk-analyser till politiker eller att det ordnas informationsmöten för kommunstyrelsen.

5.3. Brandförmän och brandmän

Brandförmän och brandmän, oavsett om det är en hel- eller deltids-kår, utnyttjas ofta för ett begränsat antal aktiviteter. Vid evenemang är det vanligt att man låter vaktlaget ställa upp en brandbil samt utföra demonstrationer. Vid förskoleinformation är det nästan ute-slutande dessa kategorier som tilldelas uppgiften, och vid skol-information är det vanligt att brandförmän och brandmän deltar. Däremot förekommer dessa tjänstekategorier inte alls i övriga informations/kommunikationsaktiviteter.

I de undersökta kommunerna saknades i samtliga fall en särskild informationsplan för räddningstjänsten, om man bortser från den planering som hör samman med kriskommunikation och som redogjorts för i det ovanstående.

6. Vilka problem och hinder ser man?

6.1. Resursbrist

Det största problemet för kommunerna idag är resursbristen. För de flesta krymper resurserna, och för vissa kommuner har resurserna varit mycket begränsade redan tidigare. I undersökningen finns bara en kommun som inte ser några problem eller hinder i samband med informations- eller kommunikationsuppgifter. De övriga fem tar samtliga i en eller annan form upp resursproblemet. Bristande resurser yttrar sig ju olika beroende på vilken aspekt man lägger på problemet, och det speglas också i räddningschefernas svar.

Två av kommunerna tar upp problemet som ett personalproblem. Det är de två minsta kommunerna, som har en respektive en och en halv heltidstjänst. Man menar att verksamheten för de få heltidsanställda tas i anspråk för så många andra tvingande uppdrag att det blir svårt att också hinna med informations- eller kursuppdrag. För sådana här uppgifter kan man heller inte använda deltidspersonal, eftersom de har sina ordinarie arbeten. Inte heller är det lämpligt att använda tillfälligt anställd personal, t.ex. ALU-anställda, för informations- eller kursverksamhet. Man kan förstås tänka sig att anställa någon som genom kursverksamheten drog in sin egen lön, men kommunerna är för små för att nå en sådan volym på utbudet.

En kommun tar upp problemet som en fråga om tidsbrist, men det uttrycker ungefär samma problem. Eftersom den kommunen är större och redan har en hel del verksamhet inom fältet, så är det möjligt att svaret också uttrycker en prioriteringsordning. När grundläggande behov av information/kommunikation är lösta, så kanske ytterligare resurser på fältet har låg prioritet och därför blir till ett tidsproblem. Det skulle då inte automatiskt innebära att ytterligare resurser skulle satsas på information/kommunikation.

Två av kommunerna pekar på anslagen direkt, och menar att sparandet idag gör att räddningstjänsten inte har råd med alla verksamheter man skulle vilja ha. Bland all verksamhet som måste prioriteras så är det lättare att skära ned på informationsverksamheten än annat. Exempel som nämns är skolinformationen.

Den ena av dessa kommuner är en av de minsta kommunerna, och där framhåller man att man i en sådan kommun alltid har rört sig med relativt lite pengar. När det sedan kommer sparkrav, så handlar det snabbt om tjänster för att besparingarna skall vara effektiva. I sådana kommuner måste man vara uppfinningsrik för att få behålla

dimensioneringen, och under sådana omständigheter så blir inte informationsverksamhet lika prioriterat.

Ett direkt resursproblem som en av dessa kommuner nämner är den relativt höga kostnad som är förbunden med riktad information till särskilt riskutsatta.

En av kommunerna framhåller resursproblemet ur ett lite annorlunda perspektiv. Där menar man snarast tvärtom, man måste prioritera den information och kommunikation som hör till det förebyggande, riskkommunikationen. Det finns, menar man, en lönsamhet med sådana aktiviteter i ett längre perspektiv eftersom antalet räddningsinsatser kan komma att minska om man är effektiv i det avseendet. Vidare menar man att det finns en risk med den ökade avgiftsfinansieringen inom många av räddningstjänstens arbetsområden. Man nämner som exempel brandsyn och utryckning vid "falska" automatlarm, där den ökade avgiftsfinansieringen kan leda till ett försämrat förebyggandeskydd eftersom en ekonomisk kalkyl kommer in. Därför menar man att information och kommunikation som rör risker är ett prioriterat område, där kommunerna medvetet bör sträva mot låg eller ingen kostnad för brukaren.

6.2. Mottagarproblem

Ett annat problem som påtalas av flera räddningschefer är problemet med mottagare av informationen, också det ur olika aspekter.

En av kommunerna menar att skolinformation måste drivas av en pedagogisk idé där skola och räddningstjänst är överens om syftet. Om syftet är att "plantera" ett säkerhetstänkande i eleverna, då måste skolinformationen planeras så att man uppnår målet. I många kommuner så tas initiativ till skolinformation från skolorna själva, och det kan naturligtvis finnas pedagogiska skäl till det från skolans sida. Men räddningschefen misstänker att det ibland fungerar som "utfyllnad" i samband med terminsslut eller strax före lov. Man riskerar då att informera/utbilda vid tillfällen då motivationen bland eleverna är låg. Det vore istället önskvärt att skolinformationen inpassades i ett system som utformades i dialog mellan skola och räddningstjänst. Räddningschefen i den här kommunen åtog sig därför av princip inte skolinformationstillfällen som låg i anslutning till elevernas ledigheter.

En annan kommun tar upp mottagarproblem vid kriskommunikation. Just den här kommunens centralort är inte skyddsrumsort, och har därför inte larmsignal. All information vid en inträffad händelse går alltså över radion, och här uttrycker räddningschefen sina farhågor över att verkligen nå mottagarna.

En tredje kommun tar mer generellt upp problemet med att det är svårt att nå ut med information, och kopplar det delvis till ett kompetensproblem hos räddningstjänstpersonalen. Här uppmärksammar alltså denna kommun ett ytterligare problem, bristen på utbildning i information/kommunikation. Räddningschefen här menar att situationen kunde förbättras genom att det t.ex. fanns en skyldighet för räddningsbefäl att varva sin kommunala tjänst med läraruppdrag vid räddningsskolorna. Det skulle ge tillfälle till erfarenheter i att informera och kommunicera, vilket skulle leda till förbättringar i kommunernas eget informations/ kommunikationsarbete.

Ytterligare en kommun tar upp problemet med att inslagen av information och kommunikation är så få i den nuvarande utbildningen, att den högre räddningstjänstpersonalen i det närmaste är amatörer på området. Räddningschefen i denna kommun vill ha en utbildning som gör det lättare för honom att veta att informationen ges på "rätt sätt".

6.3. Riskanalys

Slutligen tar en av kommunerna upp ett lite annorlunda problem. Frågan rör riskkommunikation med utgångspunkt i riskanalysen. Räddningschefen menar att det är mycket svårt att informera med utgångspunkt i riskanalysen. Orsaken är att de scenarior som riskanalysen är byggd kring har så låg sannolikhet, att information om detta snarast skulle sprida obefogad rädsla om inte informationen hanteras på ett ytterst balanserat sätt.

Problemet som räddningschefen ställer är i stort sett detsamma som man står inför vid information om kärnkraftolyckor. Även dessa har låg sannolikhet och svåra konsekvenser. De erfarenheter man gjort i dessa sammanhang visar att det är fullt möjligt att skapa en balanserad information om risker med låg sannolikhetsgrad. Räddningschefens påpekande har dock ett visst stöd i förarbetena till den nuvarande lagstiftningen på räddningstjänstområdet. Räddningstjänstkommitténs slutbetänkande tar upp just den här aspekten. Man skriver:
"Lika viktigt som att alla de förebyggande åtgärderna på det tekniska området vidtas är det således att människor lär sig att inse riskerna, att minska dem och att handla enligt kunskaper som de har skaffat sig. De allra flesta har inga egna erfarenheter av olyckor förrän något har hänt dem. Det är känt att många underskattar riskerna för t ex brand. Genom information och utbildning i arbetslivet och på fritiden finns det förutsättningar att skapa den beredskap hos människor som fordras inför olyckor som kan hota dem.

Informationen och utbildningen måste vara sådan att mottagarna identifierar sig med dem som drabbas. Informationen måste vidare få människor att känna sig motiverade att skaffa sig kunskaper. Den skall upplysa dem om t ex att de har möjligheter att klara sig vid olyckor om de vidtar vissa åtgärder. Många behöver vidare lära sig att verkligen handla i situationer när detta är nödvändigt. Dessa mål ställer flera krav på informationen och utbildningen. Det som lärs ut måste vara enkelt, lättbegripligt och trovärdigt. Överdrifter som enbart skapar skräck hos mottagaren leder normalt ingenstans."
(SOU 1983:77, s455, förf understrykning)
Men med det citerade stycket avses ju ändå inte att man skall avstå från information om t ex olyckor med låg sannolikhet och svåra konsekvenser, utan att den skall presenteras på ett enkelt, lätt-begripligt och trovärdigt sätt. Det ställer alltså krav på ett pedagogiskt och stilistiskt kunnande, som kanske inte automatiskt återfinns i de kommunala räddningstjänsterna. Det är nog också det som räddningschefen menar, det är svårt att informera om de risker som riskanalysen identifierar. Information om riskanalysen kan alltså vara ett problem för de kommunala räddningstjänsterna, där de skulle behöva hjälp för att informationen skall bli balanserad.

6.4. Hinder och problem, sammanfattning och diskussion

För att summera är det alltså ett stort problem eller hinder som är generellt, och det är resursproblemet. Även om räddningscheferna utrycker det lite olika, så ligger bristande resurser bakom många av de problem som man ser. Omvänt betyder det också att räddningscheferna (tvingas) satsa de resurser man ändå har på annan verksamhet, och då framstår problemet som ett prioriteringsproblem. Ser man till den ganska visionsfria definition av informations- och kommunikationsbegreppen som räddningscheferna lämnade, är det lätt att dra slutsatsen att information och kommunikation är lågprioriterade verksamheter. Slutsatsen beror i så fall på ett psykologiskt antagande som inte alls är säkert. Men det skulle kunna vara så att prioriteringen betingas av att det är lättare att uppvärdera sådana arbetsmoment som man känner till, eller behärskar, bäst. I så fall skulle prioriteringen ha ett samband med den kompetens som räddningstjänstpersonalen, främst räddningscheferna besitter. Därmed skulle det också vara möjligt att på sikt kunna nå en uppvärdering av informations- och kommunikationsuppgifter inom de kommunala räddningstjänsterna. Detta skulle kunna nås genom en kompetensutveckling inom nämnda område. Nu tror jag inte att det är så enkelt, att bara viljan fanns så skulle det bli mer och bättre av både information och kommunikation. Det finns ett högst påtagligt resursproblem för de flesta kommunala räddningstjänster. Budgeten är ofta så snäv att sparbeting snabbt blir en diskussion om indragna tjänster, och i

det läget måste räddningscheferna i första hand se till att försöka att behålla sin organisation. Annars innebär det att man de facto sänker ambitionsnivån för räddningstjänsten jämfört med räddningstjänstplanen. Problemet med att hålla uppe de politiskt fattade besluten om ambitionsnivå under spartider brukar oftast påtalas av verksamhetens företrädare. För politikerna separeras ofta besluten om besparingar från planeringsambitionsbeslut. Det är alltså inte alls säkert att politikerna ser kopplingen mellan ambitionsnivå och sparbeslut, utan "bara" fattar beslut om budgeten.
Det blir då verksamhetsföreträdarna som får ta den obehagliga uppgiften att göra prioriteringar som samtidigt skall uppnå sparkraven och bevara så mycket som möjligt av ambitionsnivån. Det är ofta svårt att förena, och i vart fall börjar sparutrymmet i förhållande till givna ambitionsnivåer att vara tämligen begränsat idag. En motverkande faktor skulle naturligtvis kunna utgöras av en ökad kompetens bland räddningstjänstens personal i dels kommunikation, och dels i en sorts "kommunal kompetens". Med en ökad kompetens inom kommunikationsområdet skulle säkert fler problem kunna hanteras genom riskreducering istället för som nu genom avhjälpande räddningstjänst. Med en ökad "kommunal kompetens" skulle kanske också räddningstjänsten kunna vara mer framgångsrika i den kommunala budgetprocessen.

Men som det ser ut idag är det största problemet de bristande kommunala resurserna. På längre sikt kan naturligtvis riskkommunikation minska behovet av resurser för utryckningsverksamhet, men innan dessa åtgärder ger resultat måste kommunerna behålla en god beredskap. Det är i den situationen som räddningscheferna sitter idag.

Ett annat hinder som man också kan lägga märke till är att några räddningschefer anser att utbildningen inom informations-/kommunikationsområdet kan förbättras. Det finns nog överlag en osäkerhet kommunalt om hur man bäst kommunicerar inom räddningstjänstområdet. Riskkommunikation kan vara en svår balansgång om den inte skall bli pekpinnemässig eller måla skräckscenarior. Här tror jag att de flesta räddningstjänster behöver en ökad professionalitet.
En given aktör är då Räddningsverket, och det kan vara intressant att studera hur räddningscheferna ser på dels den information man idag får från Räddningsverket och dels vilket stöd man skulle vilja ha.

7. Räddningschefernas syn på informationen från Räddningsverket

7.1. Publikationer och material

Räddningscheferna ger en allmänt mycket positiv bild av de publikationer och annan information som kommer från Räddningsverket.

Rent generellt anser man att Räddningsverket har en "imponerande förmåga att producera god information", som en av räddningscheferna utryckte det.

Av publikationerna får Sirenen beröm från flera räddningschefer. Man påpekar också den nytta Sirenen gör som gemensamt underlag inom kårerna. Sirenen har ju läsare i alla personalkategorier vilket alltså gör att befäl och brandmän får ett gemensamt underlag för diskussioner om yrkesproblem.

Även de övriga publikationerna och informationsmaterialet anser man ha stramats upp på ett positivt sätt under senare tid. Som en av räddningscheferna påpekade, så hade förr varje avdelning inom Räddningsverket sitt eget material och uppstramningen därvidlag har numera medfört en förbättring.

I en kommun menar man också att det finns en god utvecklingspotential genom att RIB nu håller på att utvecklas mot ett sökbart system som svarar mot kommunala behov.

Räddningscheferna har också ett stort förtroende för den information som kommer från Räddningsverket. Man litar på att Räddningsverket har den kompetens som krävs för att avgöra vilken information som är relevant för de kommunala räddningstjänsterna.

7.2. För mycket information?

I de kommunala räddningstjänsterna är det ofta ordnat så att all inkommande post till räddningstjänsten sänds till räddningschefen. Det har därför ibland uttryckts åsikter om att räddningscheferna skulle "drunkna" i all inkommande post som de måste hantera. Inte sällan upphöjs åsikter om förhållanden till sanningar om de upprepas tillräckligt ofta. Det var därför intressant att se om det verkligen var så att räddningscheferna dignade under oket av inkommande post.

Resultatet var att ingen av de intervjuade räddningscheferna ansåg att de fick för mycket information. Det intressanta är också att räddningscheferna gav nästan identiska svar, och det var den enda fråga där åsiktsöverensstämmelsen var nästan total. Den enda punkt där åsikterna gick något isär var om det kom mycket (inte för mycket) information eller inte. Några menade att det inte var särskilt mycket som kom, och den var dessutom lätt att strukturera. Att det var en bra struktur där det var lätt att hitta det intressanta, i synnerhet i materialet från Räddningsverket, var alla räddningscheferna överens om. En räddningschef uttryckte det så att han i varje fall inte ville ha mindre information, och han kände sig inte "överöst" med information. Däremot kunde han tänka sig en "sökbar struktur" över publikationernas innehåll.

Men några räddningschefer menade alltså att det visst kom mycket information, men att det var viktigt med mycket information. Man ville absolut inte ha riktad information, så att t.ex. mindre kommuner skulle ha en viss information och större kommuner en annan. Inte heller ville man ha endast sammanfattningar av t ex rapporter. Det upplevdes istället som viktigt att själv få strukturera informationen och välja vad som var viktigt för den egna kommunen. Mycket enkelt uttrycktes detta av en räddningschef, "det man inte behöver lägger man åt sidan, och så läser man det som är intressant".En av räddningscheferna påpekade att om det skulle finnas ett problem med för mycket inkommande post, så låg det knappast på den del som kom från Räddningsverket. Det var istället reklam och annat från företag och organisationer, men det sorterades oftast ut direkt till pappersåtervinningen.

7.3. Vidareförmedling av information

Intervjuerna understryker räddningschefernas roll som "gatekeeper" över den information som når räddningstjänsterna. Eftersom all information passerar räddningschefen så är det först efter räddningschefens bedömning som information slussas vidare inom organisationen. Förmodligen sker detta alldeles odramatiskt, som en av räddningscheferna uttrycker det, "det jag ser att de andra behöver sänder jag vidare till dem". Vissa kårer har också en funktionsuppdelning, så att t.ex. om vice räddningschefen har ansvaret för utbildning så går allt som rör utbildning direkt från räddningschefen till vice räddningschefen. I övrigt varierar tekniken för att föra information vidare inom organisationen. Viss information sätts upp på anslagstavlorna, annat kopieras och sänds till dem som räddningschefen anser behöver informationen. Det som berör anställda vid bistationer sänds skriftligt eller via fax, och till vaktlagen handlar det ofta om skriftlig information till förmännen samt föredragning för brandmännen. Mycket av den information som kommer via publika-

tionerna innehåller information om ett flertal ämnesområden samtidigt, och det skulle kunna tänkas att en sådan struktur gör det besvärligt att gå tillbaka till vissa artiklar. Det här problemet löser man mycket enkelt i de undersökta kårerna. Räddningschefen kopierar helt enkelt artiklarna som är intressanta och för in dem efter sitt eget lagringssystem.

7.4. Andra informationssändare

Nu är som nämnts tidigare inte Räddningsverket den enda informationssändaren till de kommunala räddningstjänsterna. Om vi räknar bort den reklam som ankommer, så är det främst två andra sändare som nämns relativt ofta.

Den ena är Svenska Brandförsvarsföreningen, och de regionala brandförsvarsförbunden. De förser bland annat räddningstjänsterna med skolinformationsmaterial och kursmaterial t.ex. för "Heta arbeten".

På vissa håll har de regionala förbunden en rätt omfattande verksamhet med hög ambitionsnivå. Man försöker t.ex. att skapa likformighet i den externa utbildningen för att öka utbytbarheten av instruktörer, samt att producera standardiserat informationsmaterial. Räddningscheferna upplever den här verksamheten som positiv, man får hjälp med sådant som är svårt att producera själv och det medverkar till att man även i små kårer får tillgång till ett bra material.

En andra stor aktör är Informationsbolaget, som säljer informations- och kursmaterial bland annat. Flera räddningschefer har nämnt Informationsbolaget som ett företag varifrån man kan köpa bra och ganska billigt informationsmaterial. Ofta får man materialet i pärmar med instruktion och färdiga OH-bilder. Också här upplever man samma fördelar som med materialet från Svenska Brandförsvarsföreningen.

Att de här aktörerna finns medför att man i många kårer upplever ett mindre problem än det annars skulle vara att framförallt framställa ett helt eget material.

Med tanke på att utbudet av information är ganska stort, så kan man fråga sig var man idag upplever brister, och vad man i så fall vill att Räddningsverket skall göra inom informations/kommunikationsområdet.

8. Vilket stöd vill man ha från Räddningsverket

På den här punkten är räddningscheferna inte särskilt innovativa. Även om man som tidigare redovisats kan ange en rad hinder och problem för informations- och kommunikationsarbete i den egna kommunen, så har man svårt att komma på vilket stöd man vill ha från Räddningsverket. Ställda inför frågan är det flera av räddningscheferna som tycker att det är bra som det är.

En av dem påpekar att den främsta osäkerhet han känner rör frågor om farligt gods, och hos Räddningsverket finns redan jourhavande personal att tillgå för frågor. Så problemet, menar räddningschefen, kan hanteras i de flesta fall.
Två av räddningscheferna pekar på de egna nätverken med kontakter som man i första hand utnyttjar för att skaffa information eller att få tips om var informationen finns att tillgå. Den ene av dem menar i varje fall att Räddningsverket hör till det nätverket, medan den andre främst framhåller räddningschefsträffar, alltså det personligt uppbyggda nätverket.

Man pekar också i några fall på att det redan finns en marknadslösning, där bland annat Informationsbolaget erbjuder lösningar på informationsproblem.

Men med tanke på den rätt instrumentella bild av vad informations- och kommunikationsbegreppen innebar som räddningscheferna tidigare redovisat, så är det kanske inte så konstigt att de har svårt att tänka sig vilken typ av stöd som de önskar från Räddningsverket. Det är möjligt att information utgör ett problem där man saknar en klar strategi och att problemen istället löses när de uppstår. Kanske skall man därför mer ta fasta på probleminventeringen snarare än att utgångspunkt i räddningschefernas önskemål om stöd. Dessutom skjuter svaren på den här frågan räddningschefernas attityd till information och kommunikation i förgrunden. Det är möjligt att betydelsen av information och kommunikation i främst det förebyggande arbetet behöver bli klarare för räddningscheferna.

En av räddningscheferna avviker dock från mönstret genom att faktiskt ha synpunkter på vad Räddningsverket kunde förbättra. Denne räddningschef efterlyser en fungerande internetuppkoppling till Räddningsverket, och att Räddningsverket hade en bra hemsida. Vidare skulle där kunna återfinnas e-post adresser, vilket menar räddningschefen skulle underlätta kontakterna med verket. Själv använde han ett sådant system vid kontakterna med länsstyrelsen, och det fungerade alldeles utmärkt. Men detta var det enda förslag till önskvärt stöd från Räddningsverket som räddningscheferna hade.

Men som diskuterats ovan så utesluter det inte att ett ökat stöd skulle vara önskvärt, men det får i så fall utbudsstyras snarare än efterfrågestyras.

9. Slutsatser och vidare arbete

Vi har i det föregående redovisat resultaten av intervjuer med räddningscheferna i sex kommuner, efter frågorna vad man gör på informations/kommunikationsområdet, vem som gör det, vilka problem och hinder man ser samt hur man ser på och vad man önskar från Räddningsverket.

Den bild som framträtt visar att det fortfarande finns mycket att göra för att förbättra kommunernas arbete inom detta fält. Resursbrist och bristande kompetens inom kommunikationsområdet idag utgör de största hindren för förbättringar inom området. Samtidigt finns kreativitet och goda lösningar på problemet i många kommuner, men detta hänger mer samman med enskildas insatser än en mer systematisk strategi för att utveckla information och kommunikation. Studien har med andra ord visat på en rätt stor kommunal variation i hur man löser kommunikationsproblem, samt olikheter i hur man prioriterar dessa frågor.

Det har som ovan påpekats framgått tydligt att kunskapen inom riskkommunikationsområdet kan utvecklas. Det gäller både i det vardagliga arbetet med att förebygga olyckor och att öka säkerheten i samhället. Det gäller också i faktiska beslutssituationer där man hanterar risker. Också där finns fortfarande mycket som kommunerna kan utveckla. Även i krissituationer är det "lönsamt" för kommunerna att vara förberedda. Exempel på det kan hämtas i de kommuner i studien som hade ett utvecklat samarbete i POSOM-grupper, eller i den kommun som hade en färdig informationsplan vid kris. Krishantering och kriskommunikation handlar i hög grad om att så långt möjligt förbereda en kapacitet att handla i sådana situationer. Det innebär att planer, nätverksbyggande och övningar får en framskjuten position, och där finns erfarenhet i många kommuner.

Det är också så i kommunerna att man fortfarande oftare talar om information än om kommunikation. Momentet av dialog som är en viktig skillnad mellan information och kommunikation är avgörande för att räddningstjänsten skall veta om allmänheten har förstått och kan använda den kunskap man vill sprida. Det är därmed en fråga om relationen mellan den kunskap som förmedlas och de handlingar som den enskilde behöver utföra för att hantera risker.

Slutligen har studien har givit en första inblick i de kommunala räddningstjänsternas arbete inom kommunikationsområdet, och som resultat belyst ett antal viktiga problemställningar att arbeta vidare med. En mer generell uppfattning om kommunernas arbete med kommunikationsfrågor kräver en något breddad studie. Data behövs från ett större antal kommuner för att avgöra i vilken grad de problem och lösningar som denna studie lyft fram är generellt

giltiga. Det krävs också data från ett större antal kommuner för att avgöra vilka mönster som är typiska för t ex små - stora kommuner eller för deltidskårer - heltidskårer. En sådan kan då göras mer standardiserad eftersom den första kunskapen inom fältet vunnits genom denna studie. Utan en första fallstudie som genererar frågeställningar befinner sig en bred datainsamling i okunskap om vilka problem och frågor som är viktiga.

Källor och litteratur

Intervjuer med räddningscheferna i kommuner i följande län:

Värmlands, Älvsborgs, Örebro, Göteborgs- och Bohus, Skaraborgs och Västmanlands län

SFS 1874:26 Brandordning för rikets städer

SFS 1992:948 (1986:1102) Räddningstjänstlagen

SFS 1995:502 (1986:1107) Räddningstjänstförordningen

SFS 1944:722 Instruktion för riksbrandinspektören

SFS 1939:139 Kungligt cirkulär

SFS 1953:384 Kungligt cirkulär

SOU 1960:34 Reviderad Brandlagstiftning

SOU 1981:82 Samhällets räddningstjänst

SOU 1983:77 Effektiv räddningstjänst

Brandordning Köpings stad 1961

Brandstyrelsens protokoll Grästorps köping 1953-09-01

Almquist J A, Stockholms stads brandförsäkringskontor 1746-1921, Stockholm 1921

Forslid E, Skånska Brandkårsförbundet 1909-1959, Ystad 1959

Nyström L, Lagar och ansvarsförhållanden i det svenska brandväsendets historia, Statens Räddningsverk, Karlstad 1992, rapport P 90-070/92

RÄDDNINGSVERKET
BIBLIOTEKET

RÄDDNINGS VERKET
Bs
Riskhantering

Räddningsverket, 651 80 Karlstad
00, telefax 054-10 28 89. Internet http://www.srv.se
P21-184/97. Telefon 054-10 42 86, telefax 054-10 42 10
ISBN 91-88890-86-4

Räddningsverkets bibliotek
Karlstad
26152005812