

# **Tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor**

**- En jämförelse mellan de nationella, regionala och  
kommunala synsätten**

*Åsa Andersson*

---

**Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety  
Lund University, Sweden**

**Brandteknik och Riskhantering  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet**

**Report 5436, Lund 2013**



**Tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor**  
**- En jämförelse mellan de nationella, regionala och kommunala synsätten**

**Åsa Andersson**

**Lund 2013**

Titel: Tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor - En jämförelse mellan de nationella, regionala och kommunala synsätten

Title: Adequate and equal protection against accidents

- A comparison between the national, regional and local viewpoints

Författare: Åsa Andersson

**Report 5436**

**ISSN: 1402-3504**

**ISRN: LUTVDG/TVBB-5436-SE**

Number of pages: 76

Illustrations: If not specified, by author

Keywords

Adequate, equal, the Civil Protection Act, concept, methods, definitions

Sökord

Tillfredsställande, likvärdigt, lag om skydd mot olyckor, begrepp, metoder, definitioner

Abstract

This thesis is an exploratory study with the aim to identify and analyze similarities and differences between different actors perspective on adequate and equal protection against accidents. The study shows that no common understanding of the meaning of the terms adequate and equal has been reached since the Civil Protection Act (LSO) was taken into use. This has caused a non-homogenous perspective on the meaning of the terms and the methods to achieve such protection, which in turn could cause differences in the protection against accidents throughout the country. Based on the study it is recommended that a common meaning of the terms be established, and more guidelines and elaboration in regards to how to achieve an adequate and equal protection be given. Several people whose work is affected by the Civil Protection Act share this opinion. However, it is important that these operational definitions and guidelines do not become too detailed, or the purpose of the law change will be lost.

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2013.

---

Brandteknik och Riskhantering  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet  
Box 118  
221 00 Lund

[brand@brand.lth.se](mailto:brand@brand.lth.se)  
<http://www.brand.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60  
Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering  
and Systems Safety  
Lund University  
P.O. Box 118  
SE-221 00 Lund  
Sweden

[brand@brand.lth.se](mailto:brand@brand.lth.se)  
<http://www.brand.lth.se/english>

Telephone: +46 46 222 73 60

## Förord

Detta examensarbete har genomförts på avdelningen för brandteknik och riskhantering vid Lunds tekniska högskola (LTH). Arbetet omfattar 30 högskolepoäng och är den avslutande delen av utbildningen till Brandingenjör och Civilingenjör i Riskhantering. Under arbetets gång har författaren fått mycket hjälp och stöttning och vill därför rikta ett stort tack till:

Handledare *Hanna Palmqvist*, doktorand vid Avdelningen för brandteknik och riskhantering LTH, för stor hjälp och vägledning under hela arbetets gång.

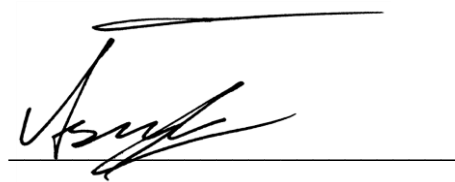
Extern handledare *Håkan Helgesson*, ställföreträdande räddningschef vid Älmhults räddningstjänst, för enorm stöttning och många roliga fikapausar.

*Älmhults räddningstjänst* för tillhandahållandet av lokaler och övrig utrustning samt möjligheterna att följa med på larm och annat dagligt arbete.

Alla som tog sig tid och medverkade i intervjustudien: *Frida Billström, Eleonor Storm, Gunnar Karlsson, Jan-Erik Gustavsson, Marcus Holmqvist, Roger Almgren, Sven-Åke Josefsson* och *Henry Linnsén*. Utan er hade detta examensarbete aldrig kunnat genomföras och jag är därför mycket tacksam för de intervjuer, diskussioner och möten ni har ställt upp på.

Sist men inte minst vill jag rikta ett tack till nära och kära för att ni har kommit med tips och idéer, korrekturläst texter och hela tiden stöttat och peppat mig. Ni har minst sagt varit en ovärderlig hjälp!

Lund, november 2013



Åsa Andersson



## Sammanfattning

År 2004 togs lagen om skydd mot olyckor (LSO) i bruk, vars syfte var att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten. Räddningstjänsterna styrs nu istället av två nationella mål, vilket det ena är att ”i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor” (SFS 2003:778). I arbetet med att uppnå intentionerna i LSO involveras aktörer på kommunal, regional och nationell nivå. Då arbetet delvis bedrivs tvärssektoriellt är det viktigt att det finns en gemensam syn på vad tillfredsställande och likvärdigt innebär.

Detta examensarbete syftar till att studera och analysera vilka likheter och skillnader som finns mellan olika aktörers synsätt på tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Dels med avseende på vad de lägger för betydelse i begreppen och dels med avseende på vilka metoder som används för att bedöma skyddet mot olyckor. Genom dokumentanalys samt sex intervjuer med respondenter från kommunal, regional och nationell verksamhet, avsåg författaren att besvara följande problemställning:

- Lägger olika aktörer olika betydelse i begreppen tillfredsställande och likvärdigt? Vilka likheter och skillnader finns?
- Vilka metoder finns för att uppnå och bedöma om en kommuns skydd mot olyckor är tillfredsställande och likvärdigt? Vilka likheter och skillnader finns?
- Har kommuner som bedöms likvärdiga med MSB:s tillsynsverktyg liknande syn på aspekten tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor?
- Vilka problem kan eventuella skillnader i samtliga ovanstående frågeställningar leda till?

Utifrån studiens resultat framgår att betydelsen av begreppen tillfredsställande och likvärdigt skiljer sig åt mellan olika aktörer. Samtliga respondenter hade problem att beskriva betydelsen av begreppen och det begrepp som överlag upplevdes som svårast att beskriva var tillfredsställande. Vid arbetet med skydd mot olyckor tenderar därför huvudfokus att ligga på likvärdighetsbegreppet, eftersom det upplevs som lättare att mäta och relatera till.

En kommun kan på flera olika sätt uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Vilken metod som används är oviktigt så länge de lokala verksamhetsmålen och de nationella målen uppnås. Det viktiga är således att kunna bedöma och säkerställa att ett tillfredsställande och likvärdigt skydd verkligen uppnås. Till följd av att begreppen tillfredsställande och likvärdigt inte har någon tydlig teoretisk eller operationell definition ännu har metoder för att säkerställa att ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor har uppnåtts knappt utvecklats. Studien visar att det i dagsläget enbart finns en metod, nämligen MSB:s tillsynsverktyg, vars syfte är att identifiera likvärdiga tätorter. Denna metod anses dock inte helt färdigutvecklad.

Studien tyder även på att kommuner som bedöms likvärdiga med MSB:s tillsynsverktyg inte har en liknande syn på aspekten tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Den främsta skillnaden mellan kommunerna är att de tenderar att fokusera på olika begrepp vid bedömningen av skyddet mot olyckor.

Utifrån studien verkar huvudproblemet ligga i att begreppen tillfredsställande och likvärdigt inte har en allmängiltig eller gemensam teoretisk eller operationell definition i landet. För att en bedömning om ett tillfredsställande och likvärdigt skydd uppnås ska kunna genomföras måste man veta vad orden tillfredsställande och likvärdigt innebär.

För att komma till rätta med problematiken föreslår författaren följande åtgärder:

- Operationalisera begreppen, huvudfokus bör ligga på tillfredsställandebegreppet eftersom det är grundparametern
- Utarbeta riktlinjer för hur ett tillfredsställande och likvärdigt skydd ska bedömas
- Kontrollera att egenkontroll verkligen bedrivs hos samtliga kommuner
- Utarbeta en lösning för framställandet av bristfälliga kommunala handlingsprogram

Slutligen konstaterar författaren att skyddet mot olyckor varken bör eller får styras av kommunalekonomin, utan ska baseras på kommunernas riskanalyser och skyddsbehov varefter den mest kostnadseffektiva lösningen ska väljas.



## Summary

In 2004 the Civil Protection Act (LSO) was taken into use, of which the purpose was to reduce the detailed regulation of the local emergency services. The rescue services are now controlled by two national objectives, one of which is to "across the country prepare human life and health and property and the environment, with consideration to the local conditions, with an adequate and equal protection against accidents" (SFS 2003:778). The task to achieve the goals of LSO involves stakeholders at local, regional and national levels. Since the work is partly managed across the sectors, it is important that there is a common understanding of the meaning of adequate and equal.

The aim of this thesis is to study and analyze the similarities and differences between different actors perspective on adequate and equal protection against accidents. Partly regarding the meaning of the terms and partly regarding the methods used to evaluate the protection against accidents. Based on literature and six interviews with respondents from the local, regional and national levels, the author intended to answer the following questions:

- Do different actors have different meanings of the terms adequate and equal? Which similarities and differences can be identified?
- Which methods can be used to achieve and assess whether a municipality's protection against accidents is adequate and equal? Which similarities and differences can be identified?
- Do municipalities considered equivalent by MSB:s regulatory tool have similar perspective on the aspect adequate and equal protection against accidents?
- Which problems can differences in the above given questions generate?

The result of the study shows that the meaning of the terms adequate and equal differs between the actors. All respondents had trouble with describing the meaning of the concept and the term that generally was perceived more difficult to describe was adequate. Hence, while working with protection against accidents, the main focus tends to be on the term equal, since it is perceived easier to measure and relate to.

A municipality can in several different ways achieve an adequate and equal protection against accidents. Which method that is used is unimportant as long as the local operational goals and the national goals are achieved. What is important is to assess and ensure that an adequate and equal protection is reached. Since the terms adequate and equal still has no clear theoretical or operational definition, methods to ensure that an adequate and equal protection against accidents is reached has barely been developed. The study shows that in the present situation only one method exists, namely MSB:s regulatory tool, which purpose is to identify comparable towns. This method is however not fully developed.

The study also indicates that municipalities that are considered equivalent by MSB:s regulatory tool do not have a similar perspective on the aspect adequate and equal protection against accidents. The primary difference between the municipalities is that they tend to focus on different terms while evaluating the protection against accidents.

Based on the study, the main problem seems to be that the terms adequate and equal do not have a universal or common theoretical or operational definition within the country. To assess whether an adequate and equal protection is achieved or not, the meaning of the terms adequate and equal has to be established.

To overcome the problems, the author suggests the following actions:

- Operationalize the terms, the main focus should be on the term adequate since it is the basic parameter
- Develop guidelines for how an adequate and equal protection should be assessed
- Ensure that self-monitoring actually is carried out in all municipalities
- Develop a solution for managing inadequate municipal action programs

Finally, the author notes that the protection against accidents neither should nor may be controlled by the local economy; it shall be based on local risk assessments and protection needs after which the most cost effective solution should be selected.

## **Akronymer**

<b>FSO</b>	Förordningen om skydd mot olyckor
<b>LSO</b>	Lagen om skydd mot olyckor
<b>MSB</b>	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
<b>RäL</b>	Räddningstjänstlagstiftningen
<b>SCB</b>	Statistiska centralbyrån
<b>SKL</b>	Sveriges kommuner och landsting
<b>SRV</b>	Statens räddningsverk
<b>SÄRF</b>	Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund



## Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Syfte och Mål.....	2
1.2.1	Problemställning.....	2
1.2.2	Personliga mål .....	2
1.3	Avgränsningar och Begränsningar .....	2
2	Metod .....	3
2.1	Dokumentanalys .....	3
2.2	Datainsamling.....	4
2.3	Sammanställning av resultat.....	6
2.4	Analys och slutsatser .....	6
3	Dokumentanalys.....	7
3.1	Olycksteorier .....	7
3.1.1	Reduktionistiskt synsätt.....	7
3.1.2	Komplext synsätt.....	9
3.1.3	Risk som ett spel .....	15
3.1.4	Sammanfattning .....	15
3.2	LSO.....	15
3.3	FSO.....	17
3.4	Förarbeten.....	17
3.5	Uppföljning av reformen .....	18
3.6	Övrig litteratur .....	19
3.7	Rättsfall.....	21
3.7.1	Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund.....	21
3.7.2	Pajala kommun.....	21
3.8	Sammanfattning.....	21
3.8.1	Begrepp .....	22
3.8.2	Metoder .....	22
3.8.3	Struktur.....	22
4	Intervjustudie.....	25
4.1	MSB.....	25
4.1.1	Frida Billström och Eleonor Storm .....	25

4.2	Länsstyrelser .....	28
4.2.1	Gunnar Karlsson, Länsstyrelsen Kronoberg .....	28
4.2.2	Jan-Erik Gustavsson, Länsstyrelsen Västra Götaland .....	30
4.3	Kommuner .....	33
4.3.1	Marcus Holmqvist, Älmhults kommun .....	33
4.3.2	Roger Almgren, Skaras kommun .....	35
4.3.3	Sven-Åke Josefsson och Henry Linnsén, Ulricehamns kommun .....	37
5	Analys .....	39
5.1	Olycksteori .....	39
5.2	Begreppen tillfredsställande och likvärdigt .....	40
5.2.1	Fokusering .....	41
5.2.2	Problematik .....	42
5.3	Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor .....	42
5.3.1	Effekterna av LSO:s införande .....	44
5.4	Koppling mellan olycksteorier och betydelse av begrepp respektive val av metod ..	45
5.5	Skillnader mellan lokal, regional och nationell nivå .....	45
5.6	Skillnader mellan kommuner vars centralorter anses likvärdiga .....	45
6	Diskussion .....	47
6.1	Dokumentanalys .....	47
6.2	Studiens och intervjuernas reliabilitet och validitet .....	47
6.2.1	Metodval .....	47
6.2.2	Intervjuurval .....	48
6.2.3	Intervjuernas genomförande .....	49
6.2.4	Intervjustudiens resultat .....	49
6.2.5	Slutsatser .....	50
6.3	Framtida studier .....	50
7	Slutsatser .....	51
	Referenser .....	53
	Bilaga A - Respondenternas bakgrund .....	55
	Bilaga B - Beskrivning av kommuner .....	57
	Bilaga C - Intervjuplan .....	59

# 1 Inledning

I följande kapitel beskrivs bakgrunden till rapporten, dess syfte och mål samt vilka avgränsningar författaren valt att göra.

## 1.1 Bakgrund

År 2002 fick statens offentliga utredning i uppdrag att modernisera den gällande räddningstjänstlagstiftningen. Målet var att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten och istället göra den målstyrd (SOU 2002:10, s. 105). År 2003 infördes den idag gällande räddningstjänstlagstiftningen, numera kallad lagen om skydd mot olyckor.

Enligt 1 kap. § 1 i LSO ska man ”i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor” (SFS 2003:778). Utifrån denna lag ska kommuners handlingsprogram utarbetas och redovisa hur kommunen i fråga avser uppnå intentionerna i nämnd lag. Tillsynen av kommunernas handlingsprogram sköts av länsstyrelserna med hjälp av en tillsynsvägledning framtagen av MSB (tidigare SRV). Utefter denna vägledning ska länsstyrelserna bedöma rimligheten i kommunernas jämförelse av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor samt om handlingsprogrammets mål överensstämmer med de nationella målen (Prop. 2002/03:119).

Då aktörer på tre olika nivåer i samhället är involverade i arbetet med och tillsynen av handlingsprogrammen anser författaren att en harmoniserad och likvärdig syn på vad tillfredsställande och likvärdigt innebär bör vara eftersträvanvärt. Eventuella problemområden liknande detta identifierades redan under förarbetet till LSO av vissa remissinstanser. Exempelvis önskade Statskontoret och Jönköpings kommun en närmre förklaring av uttrycket ”tillfredsställande och likvärdigt skydd” (Prop. 2002/03:119, s. 43).

Räddningstjänsten i Älmhults kommun är ett exempel på en kommun som upplever denna problematik med hur aspekten tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor ska bedömas. I dagsläget appliceras MSB:s tillsynsverktyg för identifiering av likvärdiga kommuner/tätorter. Älmhults kommun är en kommun med speciella förhållanden. Dagtid fördubblas antalet invånare i tätorten, från cirka 10 000 nattetid, till cirka 20 000 genom inpendling för handel och arbete. Kommunen utmärker sig dessutom med sin investeringstakt i samhällsexpansion per capita som är i paritet med Stockholmsregionen. Där finns även en multinationell, världsledande aktör inom sin specifika bransch som, efter Landstinget Kronoberg och Växjö kommun, är länets största privata arbetsgivare. Dessa unika förhållanden har resulterat i att kommunen exklusive Älmhults tätort anses likvärdig med en svensk medelkommun medan tätorten bör jämföras med exempelvis Finspång, Ronneby, Nybro, Skara och Ulricehamn (H. Helgesson, personlig kommunikation, 7 april, 2013).

## **1.2 Syfte och Mål**

Syftet med detta examensarbete är att studera och analysera vilka metoder som finns för bedömning av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, något som enligt LSO ska genomföras av respektive kommun.

Målet med examensarbetet är att analysera vilka likheter och skillnader som finns mellan det nationella, regionala samt kommunala synsättet på innebörden av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, samt vilka konsekvenser eventuella skillnader kan innebära. Dels med avseende på vad de lägger för betydelse i begreppen tillfredsställande och likvärdigt och dels med avseende på vad de använder för metoder för att bedöma och jämföra kommuner.

### **1.2.1 Problemställning**

De frågeställningar som examensarbetet utgår från är:

- Lägger olika aktörer olika betydelse i begreppen tillfredsställande och likvärdigt? Vilka likheter och skillnader finns?
- Vilka metoder finns för att uppnå och bedöma om en kommuns skydd mot olyckor är tillfredsställande och likvärdigt? Vilka likheter och skillnader finns?
- Har kommuner som bedöms likvärdiga med MSB:s tillsynsverktyg liknande syn på aspekten tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor?
- Vilka problem kan eventuella skillnader i samtliga ovanstående frågeställningar leda till?

### **1.2.2 Personliga mål**

Personliga mål med detta examensarbete är att skapa kontakter med anknytning till räddningstjänsten samt att genomföra en djupdykning inom ett begränsat område av LSO. Detta för att förvärva meriterande kunskaper inför en eventuell framtida anställning inom räddningstjänsten.

## **1.3 Avgränsningar och Begränsningar**

Examensarbetet fokuserar enbart på delen ”tillfredsställande och likvärdigt” inom LSO och omfattar enbart ett urval av kommuner och länsstyrelser i Sveriges södra delar. Vid val av respondenter har kommuner valts som enligt MSB:s tillsynsverktyg anses likvärdiga med Älmhults kommun, samt deras tillhörande länsstyrelse.

På grund av examensarbetets begränsade tidsspann genomfördes enbart sex intervjuer. Resultaten ska därför användas med försiktighet om det generaliseras från stickprov till population eller vedertagna åsikter.

I intervjustudien fås enbart självrapporterade data, det vill säga att man får bara den informationen som respondenten kan och är villig att ge. Detta skulle kunna vara en begränsning av arbetet.



## 2 Metod

I följande kapitel beskrivs den metod som användes för att besvara problemställningen. Metoden består av fyra olika delar: dokumentanalys, datainsamling, sammanställning av resultat samt analys och slutsatser. Metodvalen genomsyras av ett kvalitativt perspektiv eftersom syftet med arbetet är att studera individers subjektiva åsikter och tolkningar.

### 2.1 Dokumentanalys

Dokumentanalysen genomfördes i syfte att identifiera relevant litteratur och information om examensarbetets område. Fokus har legat dels på litteratur om olycksteorier för att få fördjupade kunskaper samt för att skapa en bild av olika synsätt på olyckor, varför de inträffar samt hur man kan undvika att de inträffar, och dels på litteratur med anknytning till LSO, kommuners handlingsprogram för räddningstjänsten samt området tillfredsställande och likvärdigt. För att hitta relevant litteratur användes Lunds universitets elektroniska databas LUBsearch (EBSCO, 2013), litteratur från tidigare kurser på brandingenjörsprogrammet och civilingenjörsprogrammet i riskhantering vid Lunds tekniska högskola, samt litteraturförslag från författarens handledare. I den litteratur som har ansetts relevant har även dess referenslistor studerats för att eventuellt hitta fler relevanta publikationer.

De sökord som användes vid sökning av litteratur i LUBsearch samt dess resultat redovisas i tabell 1.

Tabell 1. Genomförda litteratursökningar i LUBsearch, för sökningar där antalet träffar har överstigit 1 000 har träffarna ej gått igenom

Datum	Exakt söksträng	Antal träffar	Antal relevanta dokument
2013-08-26	Likvärdigt	13	1
	Likvärdigt skydd	0	0
	Likvärdighet	47	0
	Tillfredsställande	66	1
	Tillfredsställande skydd	0	0
	"Tillfredsställande och likvärdigt"	0	0
	"Equal protection"	13 269	-
	"Equal protection" definition	259	1
	"Equal protection" methods	344	0
	"Adequate protection"	3 913	-
	"Adequate protection" definition	41	0
	"Adequate protection" methods	834	0
	"Adequate and equal"	26	0
	"Adequate and equal" protection	1	0
	"Adequate and equal" guidelines	1 374	-
	Adequate equal guidelines	987	0

Det fanns ett stort antal artiklar som behandlade tillfredsställande och likvärdigt men få av dessa behandlade räddningstjänst och skydd mot olyckor. Författaren hade därför svårigheter i att hitta relevant litteratur till arbetet på detta sätt.

## 2.2 Datainsamling

Eftersom en ökad och fördjupad förståelse av utvalda individers subjektiva erfarenheter eftersträvades, genomfördes en fallstudie via intervjuer. Syftet med intervjustudien var att identifiera vilken betydelse olika aktörer lägger i begreppen tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor samt vilka metoder de använder respektive förespråkar för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor på kommunal, regional samt nationell nivå. Eftersom intervjun utgör en kvalitativ studie vars huvudsyfte inte är att kunna representera populationen gjordes urvalet av respondenter inte slumpmässigt utan fokuserades istället på att täcka variationen som finns inom populationen. De instanser som författaren valde att intervjua är följande:

- MSB
- Länsstyrelser
- Kommuner

Detta eftersom MSB är ytterst ansvariga för tillämpningen av LSO, länsstyrelserna bedömer om kommunerna uppnår ett skydd mot olyckor som är i enlighet med LSO och kommunerna rent praktiskt tillämpar lagtexten i sina handlingsprogram och sin verksamhet.

Inom varje instans eftersöktes personer med anknytning till arbetet med och tillsynen av kommuners handlingsprogram. De personer författaren önskade intervjua kontaktades via e-post med en förfrågan att genomföra en intervju via videokonferens, telefon eller direkt möte. I förfrågan bifogades även en presentation av författaren samt syftet med examensarbetet. Samtliga tillfrågade deltog i intervjustudien.

Totalt genomfördes sex intervjuer varav tre genomfördes på kommunal nivå. En med Älmhults kommun, en med Skaras kommun och en med Ulricehamns kommun. Skara och Ulricehamn valdes eftersom de anses likvärdiga med Älmhult enligt MSB:s tillsynsverktyg för identifiering av likvärdiga tätorter, där invånarantal, boendeform, infrastruktur, verksamheter och räddningstjänstens förmåga beaktas. Skara och Ulricehamn tillhör dessutom samma länsstyrelse, vilket möjliggör intressanta jämförelser av synen på begreppen samt vilka metoder som används eftersom de befinner sig under samma tillsynsmyndighet. På regional nivå genomfördes två intervjuer. En med länsstyrelsen i Kronobergs län och en med länsstyrelsen i Västra Götalands län, detta eftersom kommuner tillhörande deras län intervjuats. På nationell nivå genomfördes enbart en intervju, detta eftersom MSB är den enda aktören på denna nivå som arbetar med denna sorts frågor. I tabell 2 redovisas information om respondenterna samt intervjuens upplägg, och i bilaga A redovisas bakgrundsinformation om respondenterna. Eftersom Skaras och Ulricehamns kommun inte har egna räddningstjänster, utan tillhör förbund, intervjuades personal från förbunden. I bilaga B ges även en kort beskrivning av kommunernas karaktäristiska drag.

**Tabell 2. Information om intervjuens upplägg samt respondenternas bakgrund**

<b>Instans</b>	<b>Datum</b>	<b>Deltagare</b>	<b>Enhet</b>	<b>Intervjumetod</b>
<b>MSB</b>	2013-09-17	2	Tillsynsenheten	Telefon
<b>Länsstyrelsen Kronoberg</b>	2013-10-07	1	Samhällsutvecklings- enheten	Direkt möte
<b>Länsstyrelsen Västra Götaland</b>	2013-09-23	1	Enheten för skydd och säkerhet	Telefon
<b>Älmhults kommun</b>	2013-09-30	1	Kommunlednings- förvaltningen	Direkt möte
<b>Skara kommun</b>	2013-09-18	1	Räddningstjänsten Skara- Götene	Videokonferens
<b>Ulricehamns kommun</b>	2013-10-14	2	SÄRF	Telefon

Intervjuformen som valdes var en riktad öppen intervju eftersom en kvalitativ beskrivning av begreppen tillfredsställande och likvärdigt samt metoder för att uppnå och bedöma detta önskades. Detta innebar att intervjun hade en relativt lös ordning där respondenten nyanserat kunde beskriva de dimensioner som hen fann relevanta i sammanhanget (Lantz, 2013).

Intervjun utgick från tre frågeområden (olycksteorier, definitioner och metoder) där författaren följde upp med frågor inom områdena så respondenten fördjupade sig i det författaren fann betydelsefullt. Respondenten fick alltså relativt fritt utifrån dessa tre områden beskriva sin bild av verkligheten för att ge författaren en ökad förståelse för de intervjuades subjektiva erfarenheter. Inför intervjuerna utarbetades en intervjuplan med ett antal frågor författaren ville ha besvarade, dessa redovisas i bilaga C.

När de tillfrågade hade tackat ja till att delta i intervjustudien fick de kännedom om vilken struktur intervjun skulle följa samt vilka frågeområden intervjun skulle baseras på. De fick dessutom tillgång till alla huvudfrågorna. Anledningen till detta motiveras med att författaren ansåg att intervjuerna skulle ge mer. Respondenterna skulle då hinna förbereda sig, veta vad intervjun skulle handla om samt känna sig tryggare, vilket enligt författaren förhoppningsvis skulle leda till mer uttömmande svar och att de vågade öppna upp sig mer. Farhågan med att lämna ut huvudfrågorna innan intervjun ansågs vara att respondenterna skulle läsa in sig på frågorna och ge så kallade skolbokssvar och inte deras subjektiva åsikter. Med hjälp av följdfrågor ansåg dock författaren att denna problematik skulle elimineras.

Anledningen till att intervjuer genomfördes trots att enkätutskick skulle kunna ha varit ett alternativ, är för att intervjuer ger djupare och mer utvecklade svar samt möjlighet till följdfrågor. Om oklarheter uppstår i svaren från respondenterna har författaren vid en intervju möjlighet att få förtydligande svar, något som inte är möjligt i samma utsträckning vid enkätutskick.

Intervjuerna dokumenterades, med tillåtelse från respondenterna, via ljudupptagning. Dels för att författaren skulle kunna koncentrera sig på samtalet med respondenten istället för att ställa frågor, lyssna och anteckna samtidigt, och dels för att kunna analysera det inhämtade materialet i efterhand. De delar av intervjuerna som ansågs viktiga till arbetet transkriberades medan övrigt material förstördes efter arbetets färdigställande. När intervjuerna var sammanställda skickades de till respektive respondent för att erbjuda tillfälle att revidera texten. Efter detta skickades texterna tillbaks till författaren som genomförde respondenternas

ändringar innan den slutliga texten infogades i rapporten. Detta gjordes som en säkerhetsåtgärd så att inga missuppfattningar, felaktiga åsikter eller felaktigt dragna slutsatser publicerades i arbetet.

### **2.3 Sammanställning av resultat**

När intervjuerna var genomförda sammanställdes resultat från dokumentanalysen och intervjuerna för att ge en klarare bild av synen på begreppen tillfredsställande och likvärdigt. Sammanställningen visar även vilka metoder som används och förespråkas för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Sammanställningen följde en så kallad mallbaserad metod där materialet från intervjuerna delades upp i redan färdiga kategorier för att underlätta jämförelserna. Kategorierna valdes så att de efterliknar intervjuplanens struktur och ordningsföljd. Först behandlas olyckor och hur de kan begränsas, sedan behandlas betydelse av och problematik kring begreppen tillfredsställande och likvärdigt samt metoder för att uppnå ett sådant skydd och slutligen behandlas effekterna av införandet av LSO. Det är denna sammanställning som analysen och slutsatserna grundar sig på.

### **2.4 Analys och slutsatser**

Under denna fas analyserades sammanställningen av resultatet och slutsatser drogs för att besvara arbetets problemställning. En stor del av analysen utgörs av diskussioner kring problematiken med olika synsätt på olika nivåer i samhället, samt vilka för- och nackdelar de olika metoderna medför. I analysen vägs även egna reflektioner och tankar från litteratur- och intervjustudien in.

### **3 Dokumentanalys**

I följande kapitel redogörs olika olycksteorier samt litteratur som berör LSO.

#### **3.1 Olycksteorier**

Olycksteorier används för att beskriva vad en olycka är, varför den sker och hur den kan förebyggas. Olika teorier skiljer sig åt i synen på orsaker, ibland motsätter de sig även varandra, och tillsammans kan de bidra med olika perspektiv på en olycka. I praktiken arbetar man dock oftast enbart utifrån en modell (Akselsson, 2011).

En olycka kan karaktäriseras på många olika sätt och dess konsekvenser kan variera från triviala till katastrofala. Enligt Rosness et al. (2010) definieras en olycka som en plötslig, oavsiktlig händelse eller serie av händelser där signifikant skada vållas på människor, miljö eller egendom. Denna definition exkluderar avsiktliga handlingar såsom terroråd och sabotage. Enligt LSO (SFS 2003:778) definieras en olycka som en händelse som föranleder en räddningsinsats på grund av behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Eftersom arbetets huvudfokus ligger på olyckor som behandlas enligt LSO använder detta arbete dess definition av en olycka.

Två extrema synsätt på risker som kan orsaka olyckor är risk som en produkt av otillförlitliga systemkomponenter (det reduktionistiska synsättet) och risk som en produkt av komplexitet (Dekker et al., 2011). Ett tredje synsätt är att se risk som ett spel där reglerna förhandlas vid varje tillfälle (Slovic, 2001). I detta kapitel följer en beskrivning av dessa synsätt och olycksteorier som följer av dem.

##### **3.1.1 Reduktionistiskt synsätt**

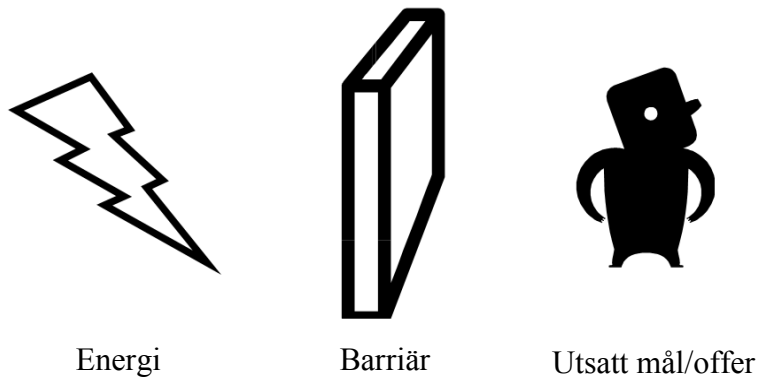
Enligt det reduktionistiska synsättet finns enbart linjära förhållanden och ett systems funktion i helhet kan reduceras till funktionerna hos de ingående komponenterna. Olyckor och risker som uppstår i ett system kan därför alltid härledas till otillförlitliga komponenter i systemet (Dekker et al., 2011). För att uppnå en tillförlitlighet hos systemet ska alla ingående komponenter följa sina designregler, således kan systemets risknivå påverkas av konstruktionen och designen (Bergström, 2013).

Eftersom förhållandet mellan orsak och verkan är linjärt, har alla händelser en slutgiltig, identifierbar orsak och en definitiv effekt (Dekker et al., 2011). Systemets sammanlagda risk kan därför beräknas som en funktion av konsekvensen av en händelse hos en komponent och sannolikheten för att händelsen ska inträffa (Kaplan, 1997). Med anledning av detta kan människan tolkas som oaktsam om hen inte undviker åtgärder som kunde förutsetts leda till oönskade effekter (Dekker et al., 2011).

Utifrån denna tolkning av risk kan risker hanteras och olyckor undvikas på olika sätt. Nedan följer ett exempel på metod.

## ***Energimodellen***

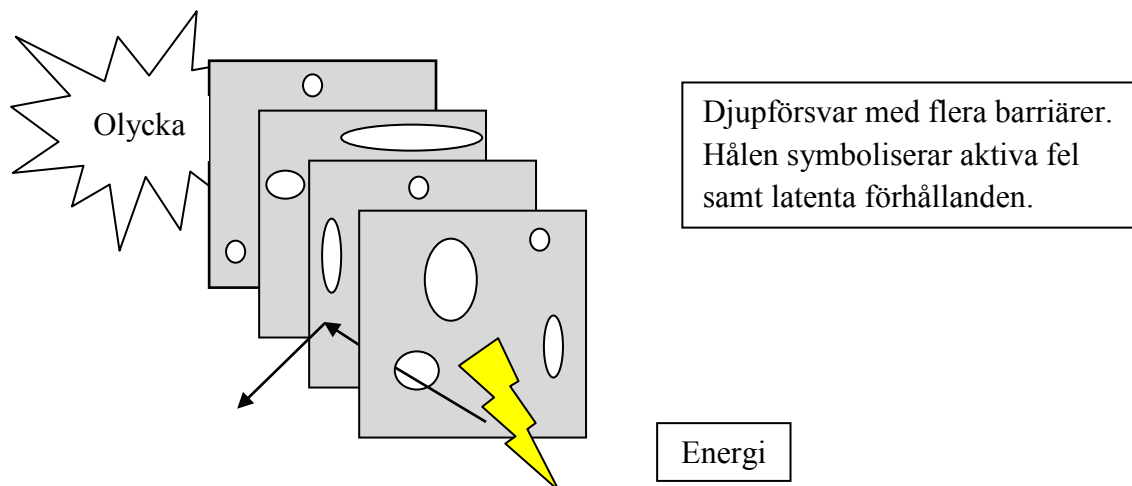
Energimodellen är antagligen den vanligaste förekommande och mest frekvent använda olycksteorin. Idén populariserades av William Haddon och bygger på att olyckor kan förklaras i termer av farliga energier, barriärer och utsatta mål (Rosness et al., 2010), se figur 1. Enligt modellen inträffar olyckor när en farlig energi når det utsatta målet.



**Figur 1. Illustration av energimodellen (Rosness et al., 2010).**

Strategierna för att förebygga en olycka kan delas upp i tre olika angreppssätt, antingen genom att påverka energin, införa barriärer eller skydda och rehabilitera de utsatta målen och offren (Haddon, 1970).

En barriär har i sig en grad av otillförlitlighet på grund av aktiva fel och latenta förhållanden. Aktiva fel är fel som utlöser en oönskad händelse och vars konsekvenser blir synliga direkt eller efter maximalt några timmar. Latenta förhållanden är förhållanden som finns passiva i barriären och kan öka sannolikheten för att ett aktivt fel ska inträffa. De kan exempelvis bero på dålig design, underhållsfel och dåliga procedurer. För att öka tillförlitligheten samt skyddet mot olyckor, kan man införa ett barriärsystem bestående av en kombination av flera barriärer, ett så kallat djupförsvar. En olycka kan då inte inträffa på grund av ett ensamt, isolerat fel. Denna modell brukar ibland kallas för schweizerostmodellen och illustreras i figur 2 (Reason, 1997). För att djupförsvaret ska vara effektivt är det viktigt att beroendena och kopplingarna mellan barriärerna inte är sådana att en händelse eller omständighet gör att två eller flera barriärer fallerar (Rosness et al., 2010).



**Figur 2. Illustration av Schweizerostmodellen (Reason, 1997).**

Med hjälp av energimodellen kan de flesta brister i ett system identifieras innan de orsakar en olycka. Med modellen kan dessutom systemets risknivå uppskattas genom antaganden om effektiviteten hos barriärerna. Detta kan exempelvis göras med hjälp av ett händelsetråd, där varje nod motsvarar en barriär och där sannolikheterna representerar aktiva fel och latent förhållanden. På detta sätt kan man bestämma om risknivån är acceptabel redan innan ett system byggs, istället för att lära sig genom försök och misslyckanden (Rasmussen, 1997).

### **3.1.2 Komplext synsätt**

Det andra extrema synsättet på risk är att risk är en produkt av komplexitet. Då kan inga kompletta beskrivningar av system göras. Delvis för att de är öppna och adaptiva och ständigt anpassar sig till omgivningen och delvis för att det är teoretiskt omöjligt för en aktör att greppa komplexiteten i det fullständiga systemet. Eftersom komplexitet är en funktion i systemet, inte av komponenterna i det, kan risker och olyckor inte längre härledas till komponenters och beståndsdelars otillförlitlighet. Risker och olyckor uppstår nu istället på grund av icke-linjära relationer och interaktioner (Dekker et al., 2011).

Enligt det komplexa synsättet kan användandet av fler barriärer inte längre helt oproblemiskt användas som riskhanteringsstrategi utan andra metoder och strategier är önskvärda. Detta eftersom en ökning av antalet barriärer även leder till en ökning av antalet potentiella relationer och interaktioner, och således även risknivån (Dekker et al., 2011).

Utifrån denna tolkning av risk kan risker hanteras och olyckor undvikas på olika sätt. Nedan följer ett par exempel på olika metoder.

#### ***Normala olyckor***

Enligt teorin om normala olyckor karakteriseras system av graden av komplexitet respektive kopplingar. Beroende på systemets karaktär ska ledningen och kontrollen av systemet utformas på olika sätt (Rosness et al., 2010).

Ett komplext system karakteriseras av att de är svåra att kontrollera. Det består av många komponenter och interaktionen mellan dem är icke-linjär. De ska därför ha en decentraliserad kontroll som ger personal på lägre nivåer större handlingsfrihet. Detta för att lättare kunna hantera oförutsedda händelser och hantera uppgifter som är svåra att standardisera (Rosness et al., 2010).

Ett hårt kopplat system karakteriseras av att de inte har buffertar, utan effekter från en förändring i en komponent sprider sig snabbt inom systemet till andra komponenter. Anledningen till att organisationer trots detta väljer att ha hårt kopplade system är att det oftast ger en ökad effektivitet. För att snabbt och koordinerat kunna agera mot störningar som fortplantar sig i systemet krävs en centraliserad kontroll (Rosness et al., 2010).

Ett komplext system och ett hårt kopplat system kräver alltså två olika typer av kontroll. Ett system som innehar båda egenskaperna drabbas därför oundvikligen av obegripliga, multipla, fortplantade fel och sideffekter och bör därför undvikas (Rosness et al., 2010).

En sammanfattning av de olika kombinationerna samt vilket organisationssätt som förespråkas för respektive kombination redovisas i tabell 3.

**Tabell 3. Förespråkad organisation beroende på ett systemets koppling och komplexitet (Rosness et al., 2010)**

Koppling \ Samspel	Linjär	Komplex
Hård	Centralisera för att hantera hårda kopplingar	Denna kombination bör undvikas
Lös	Centralisera eller decentralisera, båda metoderna fungerar	Decentralisera för att hantera oförutsedda samspel

Enlig teorin om normala olyckor kan olyckor förebyggas genom följande riskkontrollstrategier (Rosness et al., 2010):

- Minska graden interaktiv komplexitet
- Minska graden av kopplingar
- Bygg en decentraliserad organisation då hög grad av interaktiv komplexitet är oundviklig
- Bygg en centraliserad organisation då system med hårda kopplingar är oundvikliga
- Förkasta system med katastrofal potential där ovanstående strategier inte är användbara

Genom tiderna har kritik riktats mot teorin om normala olyckor. Det anses svårt att värdera och övervaka risker som kan orsaka olyckor eftersom det är svårt att mäta och övervaka egenskaper som komplexitet, kopplingar och decentralisering (Rosness et al., 2010). Enligt Hopkins (1999) har dessutom analyser av nyligen inträffade olyckor visat att olyckan har orsakats av andra problem än kombinationen av komplexitet, koppling och grad av centralisering. Vidare menar Hopkins att teorin enbart kan appliceras på en liten del av alla olyckor och att konceptet är dåligt fastslaget och beskrivet.

### ***HRO-perspektivet***

HRO står för *High Reliability Organization*, det vill säga organisationer med hög tillförlitlighet. Denna olycksteori utmärker sig genom att den, till skillnad från de andra teorierna, inte beskriver varför olyckor uppkommer utan istället varför så få allvarliga olyckor uppkommer. Teorin har accepterat att misstag och olyckor alltid kommer att ske och att en nollnivå aldrig kommer att nås (Rosness et al., 2010).

HRO-perspektivet vill erhålla pålitliga system byggda på opålitliga delar genom att bygga in redundans med tillräckliga resurser för att identifiera, korrigera och kompensera mänskligt felhandlande och misstag innan det utvecklas till allvarliga olyckor (LaPorte & Consolini, 1991). För att göra detta krävs både strukturella och kulturella förutsättningar, se figur 3. Den strukturella dimensionen beskriver till vilken nivå personalen direkt kan observera sina kollegor och eventuella misstag som begås, samt vilka överlappande kompetenser, uppgifter och ansvarsområden som finns. Den kulturella dimensionen beskriver förutsättningarna för ingripande i och förbättring av beteenden och processer, viljan att utbyta information och ge feedback samt förmågan att ompröva beslut fattade av en själv och andra (Rosness et al., 2010).



<b>Kulturell dimension</b>	Utmärkt	Strukturell sårbarhet	Organisation med hög tillförlitlighet
	Dålig	Organisation med låg tillförlitlighet	Kulturell sårbarhet
		Dålig	Utmärkt
		<b>Strukturell dimension</b>	

**Figur 3.** Schematisk bild över de två dimensionerna av organisationsredundans (Rosness et al., 2010).

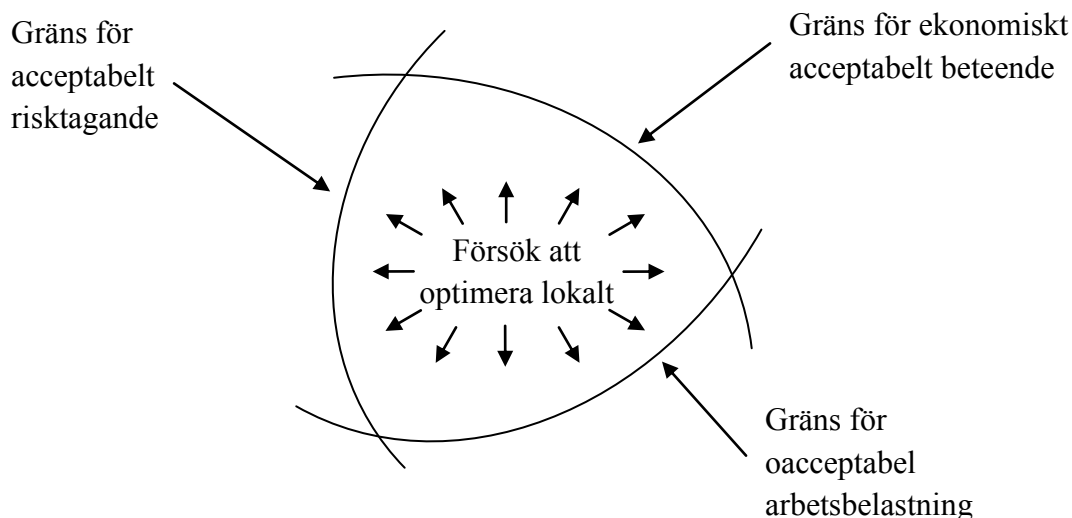
Enligt HRO-perspektivet uppstår en olycka då brister i de kulturella eller strukturella förutsättningarna inte åtgärdas, exempelvis genom att personalstyrkan är för liten eller att viljan och förmågan att kontrollera och korrigera varandra försvinner (Rosness et al., 2010).

Till skillnad från teorin om normala olyckor där en organisation måste vara centraliserad eller decentraliserad, tar HRO-perspektivet hänsyn till att en organisation kan vara både komplex och hårt kopplad samtidigt. Den tillåter även spontana omkonfigurationer vid kritiska situationer (LaPorte & Consolini, 1991).

### ***Målkonflikter***

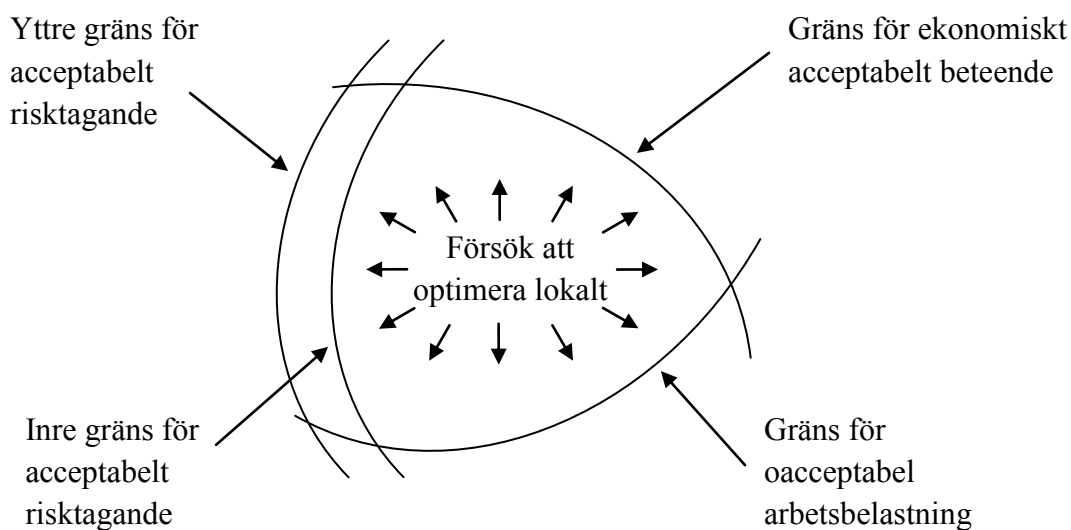
Denna teori grundar sig i att säkerhet ständigt tvingas konkurrera med andra mål eftersom organisationer ofta är starkt målbegränsade. Ett sätt att åskådliggöra målkonflikter på är via designenvelopen, se figur 4. Denna figur avgränsas av tre olika kriterier: gräns för oacceptabel arbetsbelastning, gräns för ekonomiskt acceptabelt beteende och gräns för acceptabelt risktagande

De tre ovanstående kriterierna konkurrerar med varandra och skapar ett tryck bort från gränsen. Eftersom organisationer strävar efter stor ekonomisk vinst samt låg arbetsbelastning, glider system ofta automatiskt mot ett ökat risktagande. När gränsen för acceptabel risk till sist korsas kan en olycka uppstå (Rasmussen, 1997).



Figur 4. Illustration av designenvelopen (Rasmussen, 1997).

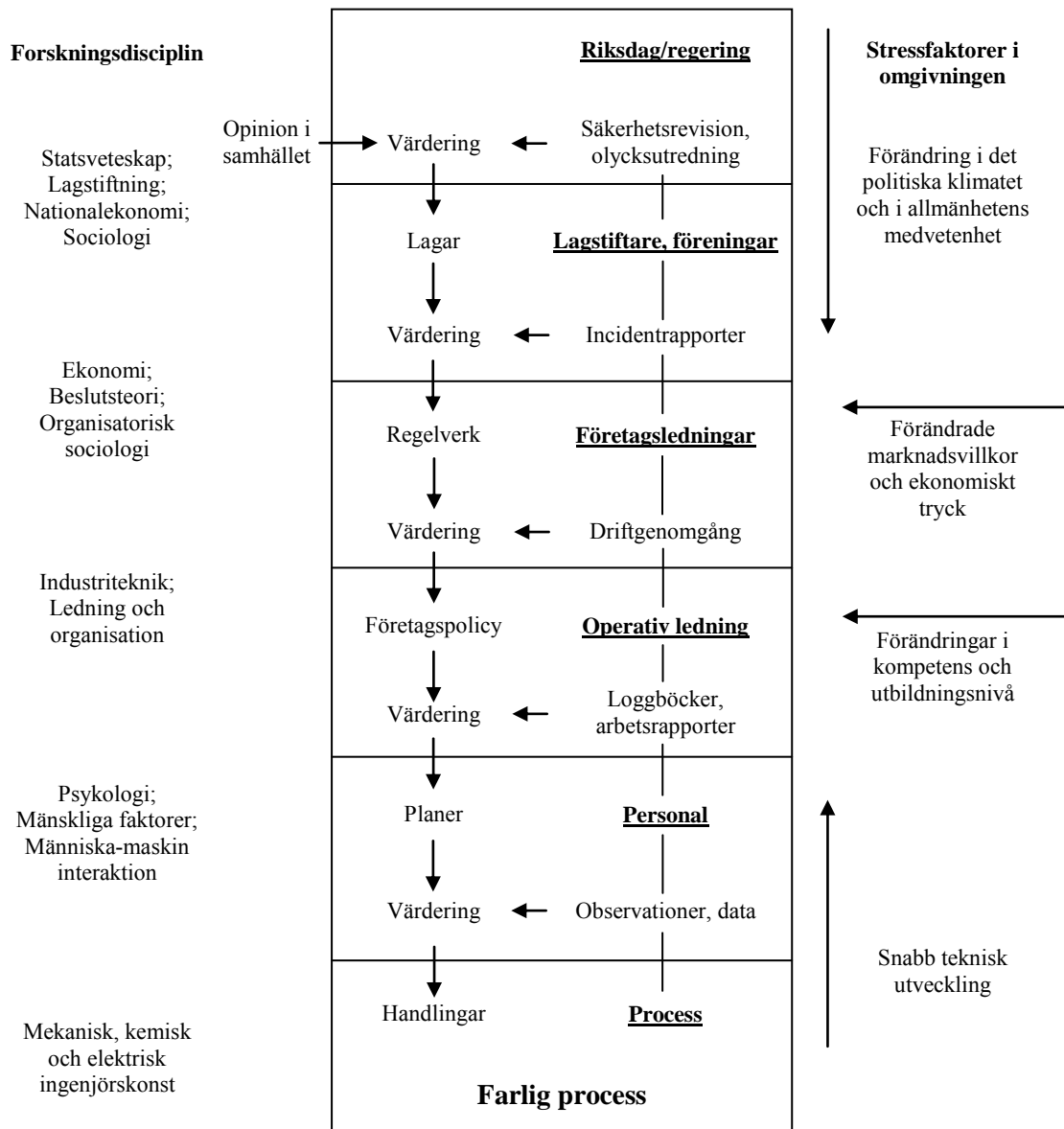
När aktiviteter sker parallellt och aktörer kan påverka och influera varandra, illustreras designenvelopen med två gränser för acceptabel risknivå, se figur 5. En inre gräns för villkorlös säker prestanda och en yttre gräns för villkorligt säker prestanda. En ensam aktör eller aktivitet kan befinna sig mellan de två gränserna utan att oacceptabla risknivåer uppnås. Om däremot två eller fler aktörer befinner sig mellan gränserna samtidigt kan oacceptabla risknivåer uppnås (Rosness et al., 2010).



Figur 5. Illustration av designenvelopen med inre och yttre gräns för acceptabel risknivå (Rosness et al., 2010).

Problematiken med designenvelopen är att åskådliggöra gränserna samt göra dem ofrånkomliga, såväl på individnivå som högre nivåer. För att förebygga olyckor bör det finnas en funktion som uppmärksammar att man närmar sig eller har överskridit en gräns, samt tydliggör villkoren som föreligger inom området för villkorligt säker prestanda (Rosness et al., 2010).

Ett annat sätt att illustrera målkonflikter på är med Rasmussens nivåmodell, se figur 6, som sträcker sig från de politiska systemen till de individuella operatörerna. Dess syfte är att åskådliggöra att beslut på en nivå kan influera och interagera med andra nivåer, samt påverka risknivåerna (Rasmussen, 1997). Det är därför viktigt att beslutsfattaren hålls ansvarig för olycksrisker som kan associeras till hans beslut. För att undvika olyckor och hantera målkonflikter förespråkas en oberoende institution eller organisation som övervakar och reglerar säkerhetsarbetet (Rosness et al., 2010). Ledningssystem bör dessutom utformas för att snabbt kunna adaptera sig till nya förutsättningar, eftersom omvärlden och förutsättningar ständigt förändras (Akselsson, 2011).

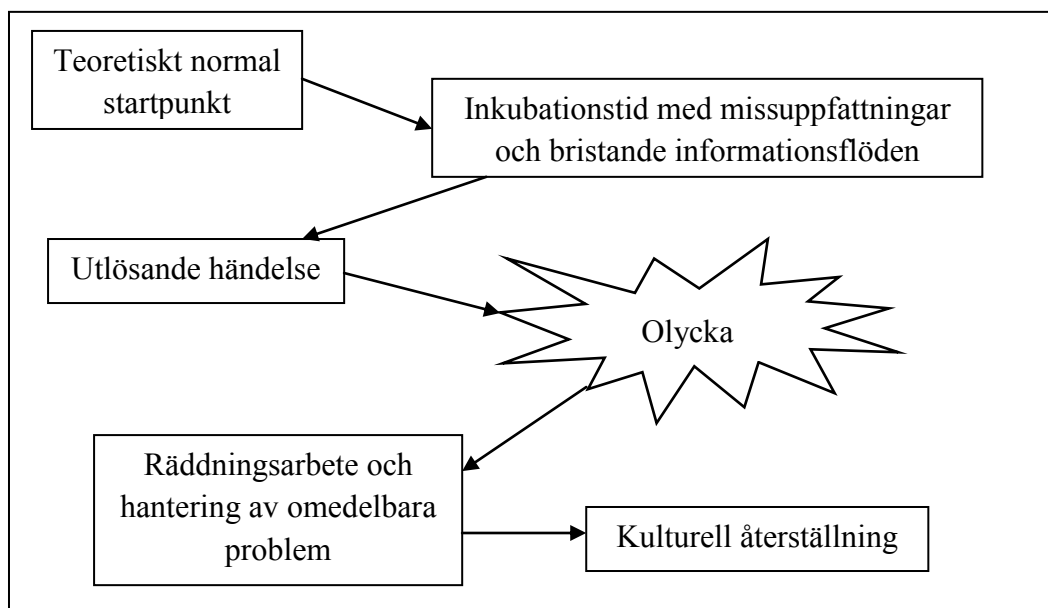


Figur 6. Illustration av Rasmussens nivåmodell (Rasmussen, 1997).

### **Turners teori om man-made disasters**

Denna teori kallas även för *Information processing perspective* och bygger på att information om att en olycka kommer inträffa allt som oftast redan finns inom organisationen innan olyckan inträffar. Olyckor utvecklas från en lång kedja av händelser som ofta tar flera år, se figur 7 (Turner & Pidgeon, 1997).

I det normala tillståndet finns en kunskap om olyckor och hur man ska undvika och skydda sig mot dem. Individer och grupper accepterar de normer, föreskrifter och regler som finns för att uppnå en acceptabel risknivå. Under inkubationstiden ackumuleras mindre avvikelser och felaktigheter som strider mot uppfattningarna om olyckor och normerna för att undvika dem. Sådana händelser kan orsakas av exempelvis brister i informationsflöden och missuppfattningar av varningssignaler och händelser. Med tiden sker en normalisering av avvikande beteenden samt en förändring i vad som anses normalt och vad som anses vara norm. Vid en viss punkt kommer en utlösande händelse att ske, vilket gör att en olycka inträffar och räddningsarbete måste påbörjas. I samband med att räddningsarbetet börjar, startar även arbetet med att återställa den kulturella inställningen. Detta görs exempelvis genom att justera normer samt fastställa nya nivåer på försiktighetsmått och förväntningarna så att de efterlever den nyvunna kunskapen om hur världen fungerar (Turner & Pidgeon, 1997).



**Figur 7. Flödet över hur en olycka uppstår enligt Turners teori (Turner & Pidgeon, 1997)**

För att undvika olyckor bör man fokusera på systemets informationsflöden och arbeta med att: ständigt söka nya, bättre procedurer för informationsflöden, inte underskatta information på grund av falsk trygghetskänsla eller andra distraktioner samt dela med sig av information och placera den där samtliga kan ta del av den (Turner & Pidgeon, 1997).

Organisationer måste konstant övervaka dessa faktorer eftersom erfarenheter har visat att någon, någonstans, har vetat någonting som hade kunnat avhjälpa och förhindra att olyckan inträffade (Turner & Pidgeon, 1997).

### **3.1.3 Risk som ett spel**

Enligt Slovic (2001) finns det inget universellt set av karakteristiska egenskaper för att beskriva risk, vilket de två ovan beskrivna synsätten har. Han förklarar detta genom att jämföra risker med spelkonceptet. Det finns nämligen inget universellt set med regler som passar alla olika sorters spel, utan de måste anpassas efter vilket spel som spelas.

Riskkonceptet är något som människan har uppfunnit och infört för att hjälpa henne förstå och hantera faror och osäkerheter i livet. Det har visat sig att allmänhetens riskperception spelar en stor och viktig roll vid fastställning av prioriteringar och lagstiftningar. Det fungerar således inte längre med enbart ett tekniskt perspektiv på risk när riskbedömningar görs. Experter och allmänhet har nämligen olika syn på risker, vilket kan leda till att risker som enligt myndigheternas tekniska experter förtjänar högre prioritering inte får det. Majoriteten av de ekonomiska medlen spenderas då på det som allmänheten upplever är störst risk, istället för det som experterna vet är en större risk. Stora summor riskeras då läggas på att förebygga statistiska dödsfall, istället för på att förebygga och förhindra vardagsolyckor (Slovic, 2001).

För att komma till bukt med detta problem måste man kommunicera och belysa riskens subjektiva och värdeladdade natur. Risk borde därför definieras och bedömas som ett spel där reglerna måste ha blivit socialt accepterade inom den specifika riskens sammanhang. Spelet ska sedan spelas mellan aktörer som representerar olika värderingar och olika referensramar, där varje risk har inneboende värden som med fördel ska uttryckas explicit. I spelet bör även intresserade samt personer påverkade av risken få delta och uttrycka sina värderingar för att därigenom påverka vad som kan föranleda en olycka samt hur den ska förebyggas (Slovic, 2001).

### **3.1.4 Sammanfattning**

Beroende på vilken syn man har på risk förespråkas olika metoder för att förebygga olyckor. En större kunskap om olika olycksteorier kan ge ett bredare perspektiv av olyckors uppkomst och hur man kan förebygga dem. Det tillåter oss även att tänka på nya sätt för att bygga motståndskraftiga organisationer och förebygga olyckor (Rosness et al., 2010).

Som tidigare nämnts motsätter sig dock vissa olycksteorier varandra, exempelvis energimodellen och teorin om normala olyckor. Fokuserar man på energimodellen ökar skyddsnivån när antalet barriärer ökar. Fokuserar man istället på teorin om normala olyckor innebär ett ökande av antalet barriärer även en ökning av den interaktiva komplexiteten, vilken kan öka risken för olyckor (Rosness et al., 2010).

Vid användande av olycksteorier är det alltid viktigt att vara medveten om att de enbart är teorier och inte ska förväxlas med verkligheten (Akselsson, 2011).

## **3.2 LSO**

Nedan presenteras de paragrafer i LSO (SFS 2003:778) som på ett eller annat sätt knyter an till bedömningen av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, hur ett sådant skydd ska uppnås samt vilket ansvar som ligger på kommunal, regional och nationell nivå.

Det första av de två nationella målen som anges i LSO går att utläsa i 1 kap. 1 §:

*1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.*

I 1 kap. 3 § kan det andra nationella målet utläsas:

*3 § Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.*

Vidare kan man i 1 kap. 5 § läsa att:

*5 § Länsstyrelserna skall genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt denna lag.*

I 3 kap. 3 och 8 §§ finns information om de kommunala handlingsprogrammen som ska säkerställa att de nationella målen uppnås:

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

(...)

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

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

(...)

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

I 5 kap. 1 § återfinns information om tillsynen kring LSO:

*1 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Statens räddningsverk eller, i fråga om statlig räddningstjänst, den myndighet som regeringen bestämmer, utövar den centrala tillsynen.*

### 3.3 FSO

Nedan presenteras de paragrafer i FSO (SFS 2003:789) som på ett eller annat sätt knyter an till bedömningen av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, hur ett sådant skydd ska uppnås samt vilket ansvar som ligger på kommunal, regional och nationell nivå.

Den myndighet som enligt regeringen får framställa kommunala handlingsprogram går att utläsa i 3 kap. 5 §:

*5 § En framställning enligt 3 kap. 3 § tredje stycket och 3 kap. 8 § tredje stycket lagen (2003:778) om skydd mot olyckor får göras av Statens räddningsverk.*

### 3.4 Förarbeten

I detta kapitel presenteras de avsnitt från Statens offentliga utredning (SOU 2002:10) samt regeringens proposition (2002/03:119) som berör bedömningen av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, hur ett sådant skydd ska uppnås samt vilket ansvar som ligger på kommunal, regional och nationell nivå. Lagskiftets bakgrund presenteras även kort.

#### ***Bakgrund***

Syftet med LSO:s införande var att övergå till målstyrning och ge ökade möjligheter att anpassa och dimensionera verksamheten utefter de lokala förhållandena. Detta eftersom RÄL upplevdes som föråldrad och delvis alltför detaljerad. Med lagskiftet skulle samhällets förmåga att förebygga och hantera räddningsinsatser förbättras och således skulle antalet olyckor och dess konsekvenser minska (Prop. 2002/03:119, s. 34).

#### ***Målstyrning och handlingsprogram***

Varje enskild kommun ska komplettera de nationella målen med lokala verksamhetsmål baserade på kommunens riskbedömning. Dessa ska fastställas i handlingsprogrammen (SOU 2002:10, s. 108; Prop. 2002/03:119, s. 46-47). I remissvaren inkom många positiva tankar om denna struktur eftersom den ansågs ge kommunerna större flexibilitet och kunde generera ett helhetstänkande (Prop. 2002/03:119, s. 46).

Huruvida de nationella målen ansågs genomförbara rådde delade meningar. Vissa remissinstanser ansåg att målen var för vaga och opreciserade, samt att kvalitetskraven som angavs borde förtydligas och konkretiseras. Andra remissinstanser ansåg däremot att målen var välavvägda och lagom hårt formulerade, men att de ställer höga krav på tillsynsfunktionen. Det poängterades även att de nationella målen måste vara möjliga att uppnå även av kommuner med små ekonomiska resurser (Prop. 2002/03:119, s. 43).

I remissvaren framkom även önskemål om en mer utförlig beskrivning av begreppen tillfredsställande och likvärdigt. Regeringen ansåg dock att detta inte behövdes eftersom en godtagbar skyddsnivå redan uppnåddes med RÄL och att det är upp till tillsynsmyndigheterna att säkerställa att kommunerna uppfyller målet angående tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (Prop. 2002/03:119, s. 43-44).

Begreppet likvärdigt tolkas enligt Statens offentliga utredning (SOU 2002:10, s. 119) som att:

*”... medborgarna i hela landet ska vara tillförsäkrade lika behandling i det offentliga åtagandet att ge dem ett skydd mot olyckor.”*

### **Tillsynsverksamhet**

För att LSO och dess styrning ska fungera på ett tillfredsställande sätt är tillsynsfunktionerna av avgörande betydelse (Prop. 2002/03:119, s. 72).

Länsstyrelserna ska, baserat på kommunernas handlingsprogram, granska kommunernas egenkontroll och resultat av verksamheten. De ska även säkerställa att uppföljning och utvärdering genomförs samt att kommunerna besitter den kompetens och erfarenhet som krävs för att kunna erbjuda en rimlig säkerhetsnivå (SOU 2002:10, s. 203; Prop. 2002/03:119, s. 73-74).

MSB:s roll är att bistå länsstyrelserna i sitt tillsynsarbete via resurstöd och kompetensutveckling. De ska även ge ut föreskrifter och allmänna råd till enskilda, kommuner och landsting samt genom tillsynsverksamhet tydliggöra och konkretisera lagstiftningens intentioner (SOU 2002:10, s. 205-206 ; Prop. 2002/03:119 s. 74).

Regeringens befogenhet att genomföra ändringar i handlingsprogram ska ses som en yttersta utväg. En förutsättning för att rekvisitet synnerliga skäl ska uppfyllas är att en kommun inte rättar sig efter ett påpekande från länsstyrelsen. Handlingsprogrammet i sig ska dessutom behäftas med mycket allvarliga brister (Prop. 2002/03:119, s. 48).

### **3.5 Uppföljning av reformen**

I detta kapitel presenteras de avsnitt från uppföljningen av reformen som berör bedömningen av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor samt hur ett sådant skydd ska uppnås.

#### **Allmänt**

Även om utvecklingen har gått långsamt anser utredningen att huvudsyftet och intentionerna med LSO har uppfyllts och att lagstiftningen således inte behöver korrigeras (Ds 2009:47, s. 8).

#### **Målstyrning och handlingsprogram**

Utredningen (Ds 2009:47, s. 114-125) bedömde att det fanns stora variationer i kommunernas arbete med målstyrning och handlingsprogram, vilket försvårade länsstyrelsernas tillsynsarbete. Det framkom även att kommunerna ansåg att det är ekonomin som styr arbetet och inte skyddsbehovet och riskbilden. Återigen eftersöktes dessutom bättre vägledning för hur det nationella målet avseende tillfredsställande och likvärdigt skydd ska tolkas, vilket enligt utredningen ska utgå från den enskildes behov och nytta.

Utredningen ansåg att det fanns två huvudproblem med anknytning till LSO. Dels att majoriteten av kommunerna inte hade påbörjat arbetet med egenkontroller och dels att ingen tillfredsställande lösning kring hanteringen av bristande kommunala handlingsprogram hade uppnåtts. För att åtgärda detta ansåg utredningen att MSB löpande skulle utveckla



handböcker, exempelsamlingar och utbildningar som stöd till kommunernas arbete samt länsstyrelsernas tillsyn (Ds 2009:47, s. 120-127).

### ***Statens tillsynsverksamhet***

I utredningen (Ds 2009:47, s. 182) framkom att länsstyrelsernas resurser för att genomföra tillsyner enligt LSO i flera fall inte varit tillräckliga, både vad gäller kompetensen och arbetsformernas effektivitet.

Åtgärdsförslaget för att korrigera problemen bestod av tre delar (Ds 2009:47, s. 182-183):

1. Länsstyrelsen bör årligen redovisa tillsynsresurser och förmågor
2. Länsstyrelserna bör samverka mer vid tillsynsarbetet för att utveckla kompetensen
3. MSB bör genom särskild sakkunskap, metodstöd och andra verktyg, fortsätta stödja länsstyrelserna i att effektivisera tillsynerna

Ytterligare en avhjälpande åtgärd hade varit om kommunerna till större grad kom igång med sin egenkontroll och utvecklade ett systematiskt säkerhetsarbete. Då hade tillsynerna kunnat fokusera på målen och resultaten snarare än på detaljerna (Ds 2009:47, s. 182).

### **3.6 Övrig litteratur**

I detta kapitel presenteras övrig litteratur, exempelvis handböcker från MSB, som berör bedömningen av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, hur ett sådant skydd ska uppnås samt vilket ansvar som ligger på kommunal, regional och nationell nivå.

#### ***Målstyrning och handlingsprogram***

De lokala verksamhetsmålen ska säkerställa att kommunen uppnår de nationella målen. Kostnadseffektivitet får inte skymma undan att räddningstjänsten har en humanitär uppgift (Jonsson & Frödin, 2003), trots detta är det ofta ekonomi och media som skapar prioriteringarna (MSB, 2009a).

Ett tillfredsställande och likvärdigt skydd uppnås enligt MSB (2011b) om kommunerna utgår från ett jämställdhetsintegrerat arbetssätt och möter medborgarens behov på det sätt som anses bäst och mest effektivt för de medel som finns att tillgå. Det är även viktigt att ha ett gemensamt språk med enhetliga definitioner av de fackord som används och gemensamma värderingar.

Enligt T. Schlegel (föreläsning, 22 maj 2013) kan tillfredsställande skydd ses som summan av kommunens operativa och förebyggande verksamhet samt den enskildes skydd och förmåga. Det är därför viktigt att kommunen informerar medborgarna om vilket skydd som erbjuds samt vilka skyldigheter den enskilda har (MSB, 2009a).

Enligt Johan Hermelin kan likvärdigt skydd mot olyckor tolkas som att skyddet ska vara likvärdigt i förhållande till riskerna. Ur ett geografiskt perspektiv innebär det att skyddet ska vara större i tätorter och orter med riskfylld verksamhet och ur ett individuellt perspektiv innebär det att inga grupper ska vara mer utsatta för olyckor än andra grupper (MSB, 2009a). Chefen för MSB:s rättsenhet, T. Schlegel (föreläsning, 22 maj 2013) belyser dock att likvärdigt skydd inte innebär likadant skydd eller samma olycksutfall. Han poängterar även att

begreppet likvärdigt måste tolkas tillsammans med tillfredsställandebegreppet samt att begreppet likvärdigt främst signalerar att ett problem kan ha flera individuella lösningar. Eftersom det inte finns något direkt kvantitativt mått för likvärdigt skydd är det dock svårt för räddningstjänsterna att mäta och veta om skyddet de erbjuder är likvärdigt (Jonsson & Frödin, 2003).

Redan när de lokala verksamhetsmålen formuleras är det viktigt att fundera över hur de kopplar till de nationella målen samt hur de ska följas upp. Det kan vara svårt att se sambanden mellan mål och resultat, vilket gör det svårt att redovisa om vidtagna åtgärder har bidragit till ett ökat skydd mot olyckor. Denna problematik kan förebyggas genom SMART-kriterierna, vilka innebär att målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta. Ytterligare en viktig aspekt att beakta är att målens syfte bör vara att skyddet i kommunen ska utvecklas mot att bli likvärdigt med skyddet i andra kommuner (MSB, 2011b). Enligt Johan Hermelin är dock sambanden mellan räddningstjänstens prestationer, resurser och effekter betydligt mer komplexa än vad smarta mål kan beakta och anses därför olämpliga (MSB, 2009a).

### ***Statens tillsynsverksamhet***

År 2009 gav MSB ut ett metodstöd för länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna (MSB, 2009b), detta metodstöd ger dock ingen direkt vägledning i hur länsstyrelserna ska bedöma om en kommun har uppnått ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor eller ej.

### ***Utvärdering och uppföljning inom kommunerna***

Det är viktigt att kommunerna följer upp och utvärderar sina lokala verksamhetsmål eftersom deras värde annars uteblir. Denna del av verksamheten har dock överlag skiftande kvalitet inom räddningstjänsterna (Jonsson & Frödin, 2003). I en undersökning utförd av Mona Pütsep år 2009 (MSB, 2011) framkom att enbart 28 av 195 tillfrågade kommuner har utvärderat sina handlingsprogram. Av dessa kommuner var det enligt Pütsep enbart tre som har genomfört en fullständig utvärdering, nämligen Norrköping, Älmhult och Laholm.

Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering är att uppföljning sker kontinuerligt och utvärdering genomförs när man vill ha grundliga bedömningar. MSB förespråkar att uppföljningar genomförs genom ett system liknande kommunernas redan befintliga miljöledningssystem och kvalitetssäkringssystem eftersom den som ska utföra arbetet då redan är förtrogen med metoden (MSB, 2011b).

En populär metod för att utvärdera kommunens skydd mot olyckor är benchmarking. Då jämför man kommunen med, samt tar lärdom av, de "bästa i klassen". Problematiken med metoden är dock att veta vem eller vad som är bäst (Jonsson & Frödin, 2003).

En annan metod, vars syfte är att underlätta uppföljning och utvärdering av skydd mot olyckor, utarbetades av MSB år 2006. Metoden bygger på att kommunerna med hjälp av indikatorer och informationssystemet IDA kan skaffa sig en bild av nuläget och trenderna i kommunen. Den möjliggör även jämförelser med lägen och trender i riket, länen och kommunerna. I en utredning av Johan Hermelin framkom dock att det är svårt för kommunerna att använda sig av denna metod. Dels för att metoden tenderar att göra

verksamheten måttstyrd snarare än målstyrd och dels för att fokus tenderar att hamna på aktiviteter som genomförts snarare än på vilka samhällseffekter som uppnåts (MSB, 2009a).

Räddningstjänsten finns för sina kunder och det är därför viktigt att uppföljnings- och utvärderingsarbete, oavsett vilken metod som används, baseras på kund- och samhällsnyttan. Detta är dock svårt att göra eftersom räddningstjänsten är ett monopol som inte utsätts för någon konkurrens och inte erhåller samma feedback som konkurrensutsatta företag och organisationer. Kundernas efterfrågan är i stort sätt obefintlig, förutom när en olycka inträffar. Efterfrågan på förebyggande verksamhet är dessutom låg och uppstår oftast bara till följd av lagstiftningen och den kommunalpolitiska ambitionen (MSB, 2009a).

### **3.7 Rättsfall**

Nedan redovisas de två rättsfall som behandlats med anknytning till det nationella målet att hela landet ska beredas med ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor utefter de lokala förhållandena.

#### **3.7.1 Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund**

Denna händelse går inte direkt att koppla till begreppen tillfredsställande och likvärdigt eller metoder för att uppnå ett sådant skydd, men det visar på en problematik kring lagstiftningen och dess hierarkiska struktur vilket gör att den ändå är av intresse för arbetet.

I Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbunds valde direktionen att tillsätta en polis som räddningschef. Eftersom individen i fråga saknade formell behörighet fick han gå kursen Räddningsledare A, varefter direktionen ansåg att kraven på kompetens var tillgodosedda. Denna uppfattning delades inte av länsstyrelsen i Västra Götaland och dåvarande SRV, utan ärendet framställdes till regeringen. Flera år efter framställan gjorts, fattade regeringen beslut om att inte genomföra någon ändring i handlingsprogrammet (Johansson, 2013).

#### **3.7.2 Pajala kommun**

Under sommaren år 2008 beslutade Pajala att lägga ner sin deltidstation i Korpilombolo. Detta beslut godtogs av länsstyrelsen under förutsättning att ett brandvärn skulle införas för att säkerställa att nivån på skyddet mot olyckor fortfarande höll en godtagbar nivå. MSB ansåg dock att kommunen inte uppfyllde kraven enligt LSO och lämnade på eget initiativ en framställan till regeringen i november 2011. De ville få till stånd en ändring i Pajalas handlingsprogram och återinföra någon form av deltidstyrka i Korpilombolo. Anledningen till detta var att MSB ansåg att avståndet från Korpilombolo till närmaste deltidstyrka i Pajala var för stort (Ivansson, 2013; MSB, 2011a). Regeringen beslutade att inte ta ställning till om skyddet mot olyckor i Korpilombolo är likvärdigt eller inte, eftersom förutsättningarna för en formell prövning saknades. Anledningen var att MSB inte får ställa direkta krav på kommuner utan får agera först efter att en kommun vägrat rätta sig efter påpekande från länsstyrelsen (Ivansson, 2013).

### **3.8 Sammanfattning**

I detta kapitel sammanfattas kort den information som tagits fram om begreppen tillfredsställande och likvärdigt, metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd samt hur den organisatoriska strukturen ser ut.

### **3.8.1 Begrepp**

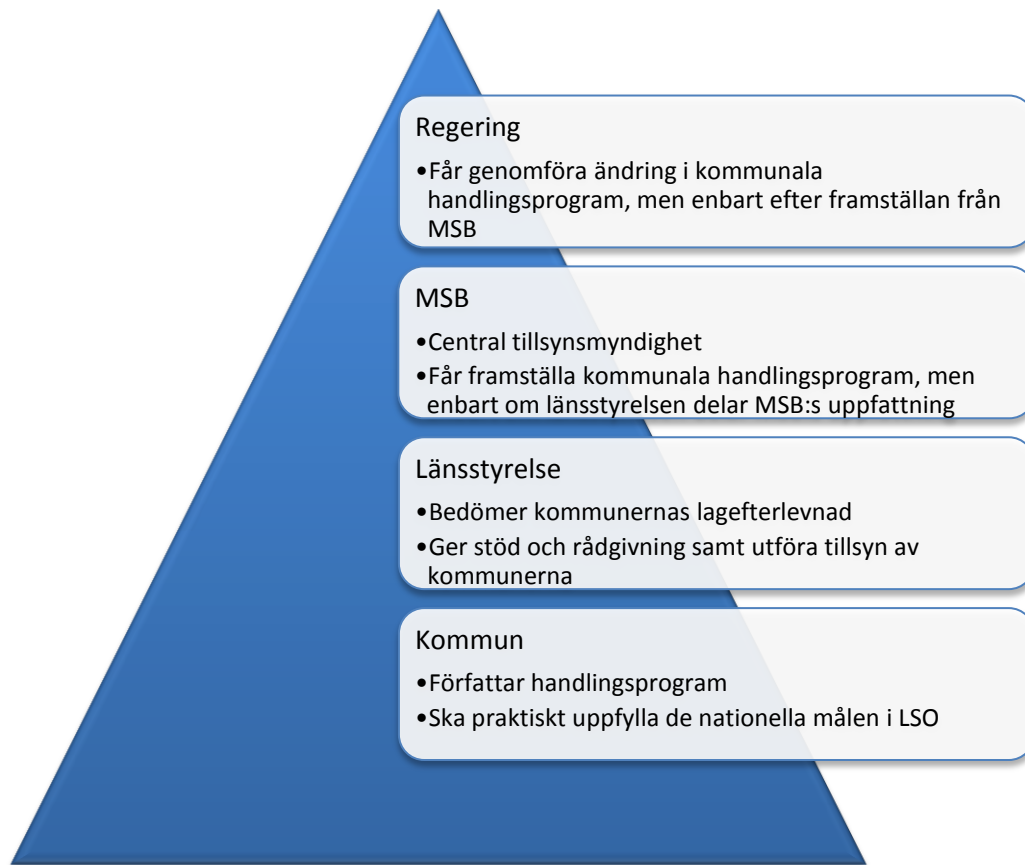
Enligt författarens tycke finns varken teoretiska eller operationella definitioner av begreppen vare sig i lagen, förordningen, förarbetena eller uppföljningen av reformen. Inte heller i övrig litteratur kan författaren hitta någon klar beskrivning på vad som menas med likvärdigt respektive tillfredsställande. De tolkningar av begreppen som författaren kan hitta är dels att ordet likvärdigt ska tolkas som att ”medborgarna i hela landet ska vara tillförsäkrade lika behandling inom det som ryms inom det offentliga åtagandet när det gäller skydd mot olyckor.” (SOU 2002:10, s. 119) och dels som att skyddet ska vara likvärdigt i förhållande till riskerna (MSB, 2009a). Det enda som sägs om begreppet tillfredsställande är att det enligt T. Schlegel kan ses som summan av kommunens förmåga och den enskildes skydd och förmåga (föreläsning, 22 maj 2013).

### **3.8.2 Metoder**

Författarens uppfattning efter dokumentanalysen är att kommunernas handlingsprogram används för att nå de nationella målen, men att de i sig inte garanterar eller visar att kommunen faktiskt når de nationella målen. Hur en kommun arbetar för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor är valfritt, det som är viktigt och som även tillsynsmyndigheterna fokuserar på vid sitt arbete är att bedöma och säkerställa att ett tillfredsställande och likvärdigt skydd verkligen uppnås. Enligt författarens uppfattning kan denna bedömning ske på två sätt. Dels genom kommunernas egenkontroll och dels genom statens tillsynsverksamhet. Kommunernas egenkontroll kan med fördel utformas och följa samma systematik som i övriga delar inom kommunen (MSB, 2011b). Ett par exempel på metoder som kan användas för att underlätta egenkontrollen är benchmarking samt jämförelser med hjälp av informationssystemet IDA. Vad gäller tillsynerna bör de fokuseras på kommunernas lokala mål och resultat snarare än på detaljerna (Ds 2009:47).

### **3.8.3 Struktur**

I figur 8 visualiseras den organisatoriska struktur som finns i samband med de kommunala handlingsprogrammen samt uppfyllandet av de nationella målen i LSO.



Figur 8. Illustration av den organisatoriska strukturen mellan kommun, länsstyrelse, MSB och regering.



## 4 Intervjustudie

I följande kapitel redovisas resultatet från intervjustudien.

### 4.1 MSB

I följande kapitel redovisas resultatet från intervjun genomförd med MSB.

#### 4.1.1 Frida Billström och Eleonor Storm

*Vad är en olycka?*

Enligt respondenterna kan en olycka vara allt ifrån att någon spiller mjölk vid frukostbordet till olika tragiska händelser beroende på att innebörden kan variera utifrån vilken bransch man befinner sig i. Om innebörden av begreppet olyckor bryts ner är plötsliga, oförutsedda händelser med någon typ av negativ konsekvens den sortens olyckor som berör MSB. Denna händelse kan vara både avsiktlig och oavsiktlig. Exempelvis är en anlagd brand en avsiktlig händelse och definieras som en olycka enligt LSO. Respondenterna tar även upp att de olyckor som behandlas enligt LSO är händelser som föranleder en räddningsinsats. Det är således händelser vars räddningsinsats kan motiveras med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

*Hur undviker och begränsar man olyckor?*

Enligt respondenterna kan en olycka undvikas och begränsas på många olika sätt. Teoretiskt kan olyckor undvikas och risker hanteras med Haddons tio olika strategier. De tio olika strategierna är: eliminera risken, separera risken, isolera risken, modifiera risken, utrusta för överlevnad, instruera och träna, varna för risken, övervaka risken, rädda ifall en olycka mot förmodan inträffar och slutligen vårda och rehabilitera. Tittar man på hur MSB:s, och då främst tillsynsenhetens, arbete kan förebygga och förhindra olyckor, anser respondenterna att det finns kopplingar till Haddons teori. Syftet med deras arbete är i grund och botten, precis som huvudbudskapet i LSO, att antalet olyckor ska minska och att färre ska skadas eller dö. De säger att deras arbete skulle kunna ses som olycksförebyggande, precis som de åtta första stegen i Haddons teori. Som exempel diskuterades bland annat deras årliga uppföljningar av kommunerna och länsstyrelserna. Med hjälp av dessa anser respondenterna att man kan få en överblick av vad som behöver förändras och utvecklas för att göra kommunernas arbete mer effektivt, vilket i sin tur skulle kunna bidra till att antalet olyckor minskar. Även deras operativa tillsyn och tillsynsvägledning skulle på liknande sätt kunna ses som olycksförebyggande enligt respondenterna. Genom stöd, råd och tillsyn påverkar alltså tillsynsenhetens arbete länsstyrelserna och kommunerna att undvika olyckor på olika sätt.

*Begreppen tillfredsställande och likvärdigt*

Begreppet tillfredsställande har enligt respondenterna inte fått någon klar definition ännu, vilket till stor del beror på att ingen norm på vad som skulle kunna anses vara ett tillfredsställande skydd har fastslagits samt att det är oklart vad begreppen innebär i praktiken. MSB har hittills inte satt en norm för vad tillfredsställande är eftersom det då finns en risk för att nivån på skyddet sänks hos kommuner som har en högre nivå än den som anses vara tillfredsställande. Det beror även på att det finns många olika aspekter där både räddningstjänstens insatser och deras förebyggande arbete ska vägas in och detta kan göras på olika sätt. En låg nivå på insatsförmågan kan exempelvis vägas upp med en hög nivå på

förebyggande arbete och kunskap hos enskilda och vice versa. På grund av detta går det enligt respondenterna inte heller att sätta en minimivå på de olika delarna separat. Den enda gången MSB:s tillsynsenhet hittills har uttalat sig över att skyddet mot olyckor inte är tillfredsställande var i fallet med Korpilombolo, där MSB bland annat ansåg att tidsaspekten var oacceptabelt lång för att man skulle tycka att skyddet mot olyckor var tillfredsställande.

Begreppet likvärdigt anser respondenterna hittills har varit lättare att börja försöka hitta ett förhållningssätt till. Så trots att begreppen hör ihop fokuserar man mestadels på likvärdighetsbegreppet när länsstyrelserna behöver stöd att bedöma skydd mot olyckor. Respondenterna poängterar att likvärdighet inte kan likställas med lika utan att det istället handlar om att uppnå ett lika värde för medborgarna oavsett ålder, kön, ekonomiska förhållanden och bostadsort. Vad gäller likvärdighet har MSB hittills stöttat länsstyrelserna i ett flertal fall. Vissa av jämförelserna har visat att förmågan till räddningsinsats i en tätort inte är likvärdig med förmågan i jämförbara tätorter. Att bedöma huruvida en kommun har eller inte har ett likvärdigt skydd totalt är dock svårt att avgöra eftersom det totala skyddet består av både förmågan till räddningsinsats och effekterna av det förebyggande arbetet.

Problematiken som respondenterna ser kring begreppen är att de har olika betydelse för olika personer samt att de är retoriska. De önskar därför att begreppen ska definieras tydligare och mer konkret beskrivas vad de innebär. Detta för att alla som är involverade i arbetet med LSO ska få en enad definition och vetskap om vad begreppen står för. I ett försök att komma tillrätta med denna problematik har MSB tagit hjälp av olika universitet men hittills inte landat i något klart resultat. Ytterligare en betydande problematik finns i begreppet likvärdighet eftersom de just bara visar om skyddet är likvärdigt med andra kommuner och tätorter och inte om det är bra eller tillfredsställande.

#### *Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor*

Respondenterna berättar att ett arbetssätt har tagits fram för att på något sätt praktiskt kunna bedöma begreppen och hur de efterlevs. Arbetssättet är ett stöd för länsstyrelsen i deras bedömning om kommuner är likvärdiga och används i första hand vid ärenden där en kommun planerar att dra ner på sin förmåga till räddningsinsats. När likvärdigheten bedöms i arbetssättet är det inte likvärdigheten inom kommunen som bedöms utan likvärdigheten mellan tätorter. Anledningen till detta är att LSO anger att bedömningen ska göras utefter de lokala förhållandena och dessa förhållanden kan skilja sig mycket inom en kommun, men inte lika mycket mellan tätorter. Arbetssättets tillvägagångssätt består av fem delar:

1. Identifiering av liknande kommuner genom SKL:s kommungruppsindelning med avseende på kommuninvånarantal och gruppering
2. Identifiering av likartade tätorter inom de ovan identifierade kommunerna genom data från SCB med avseende på invånarantal och boendeform
3. Rundringning till och annan informationssökning om kommuner och tätorter för att identifiera ytterligare likheter vars information ej kan återfinnas hos SCB, exempelvis antal skolor, infrastruktur, verksamheter på orten m.m.
4. Kartläggning av kommunernas förmåga att genomföra räddningsinsatser, med avseende på:



- a. Insatstid
    - Hur lång tid tar det innan styrkan är på plats? (Mäts i antal kilometer mellan räddningsstyrka och tätort)
  - b. Vilka arbetsuppgifter kan genomföras
    - Hur många personer kommer?
    - Vilken formell kompetens finns inom styrkan?
  - c. Uthållighet
    - Hur lång tid tar det innan förstärkning är på plats? (Mäts i antal kilometer mellan förstärkningsstyrka och tätort)
    - Hur många kommer?
    - Vilken formell kompetens har förstärkningsstyrkan?
5. Om det framkommer att tätorten som man jämför med andra tätorter sticker ut och är mycket sämre rustad genomförs en vidare utredning för att identifiera om någon annan kompensande åtgärd har vidtagits så att det totala skyddet fortfarande är detsamma. Exempelvis genom mer förebyggande verksamhet eller högre förmåga hos de enskilda.

Utifrån detta bedömer länsstyrelsen om tätorterna är likvärdiga. Detta är den enda metoden respondenterna i dagsläget är medvetna om men det finns en del problematik med den. Till att börja med nämner respondenterna att det inte finns lika mycket information tillgänglig om tätorter som om kommuner samt att vissa värden som önskas kunna mätas rent praktiskt inte går att mäta. Ett exempel respondenterna tar upp angående det sistnämnda är de enskildas förmåga, vilken således inte ingår i jämförelsen. De anser att bara för att en individ har gått en utbildning betyder inte detta att de har en förmåga att exempelvis skydda sig själva. Vidare berättar respondenterna att arbetssättet förutsätter att innehavandet av en viss formell kompetens innebär att räddningstjänsten kan genomföra vissa speciella uppgifter, vilket de i verkligheten kanske inte kan. Det görs dessutom ingen skillnad på om räddningstjänsterna i fråga är heltids- eller deltidsstationer. Arbetssättet kan inte värdera kvalitén i kommunernas förmåga till räddningsinsatser utan endast faktiska omständigheter där mätvärden finns. Arbetssättet kan därför ses som rätt trubbigt varför MSB har lämnat i uppdrag till Mälardalens högskola att identifiera fler mätvärden och indikatorer, samt en rangordning mellan dem som möjliggör viktning, för att kunna göra bättre bedömningar.

Enligt LSO kan MSB om det finns synnerliga skäl begära att regeringen ändrar i ett kommunalt handlingsprogram. Detta har endast prövats ett fåtal gånger sedan LSO infördes och inget av fallen har lett till ändringar i ett handlingsprogram. Respondenterna anser att det i praktiken är svårt att få till stånd ändringar i handlingsprogram genom att ta upp ett ärende till regeringen. Som det ser ut nu är det i praktiken bara länsstyrelserna som formellt ska tycka att kommunerna bör utföra sitt arbete på ett annat sätt, men länsstyrelsen har vid tillsyn inga sanktionsmöjligheter på samma sätt som kommunen har vid tillsyn över den enskilde. Om kommunerna inte följer länsstyrelsen kan de i princip göra detta utan några konsekvenser i form av ett föreläggande. Detta beror enligt respondenterna på kommunernas självstyre samt att regeringen inte vill gå in och styra i detalj utan förlitar sig istället på att kommunerna vill och kan ha ett bra skydd och jobba för att det ska bli färre olyckor.

### *Effekterna av införandet av LSO*

Vad gäller effekterna av införandet av LSO anser respondenterna att arbets sättet överlag har blivit bättre. Ute i landet kan man hitta både kommuner som har tagit målstyrningen på allvar och det politiska engagemanget har ökat samt kommuner där ingen förändring har skett utan arbetet bedrivs likadant som innan LSO infördes. Tittar man istället på antalet olyckor och skador så går det inte att rent statistiskt påvisa att samtliga olyckstyper har minskat, vilket var syftet med lagen.

## **4.2 Länsstyrelser**

I följande kapitel redovisas resultaten från intervjuerna genomförda med länsstyrelserna i Kronoberg och Västra Götaland.

### **4.2.1 Gunnar Karlsson, Länsstyrelsen Kronoberg**

#### *Vad är en olycka?*

Enligt respondenten är definitionen av en olycka beroende av sammanhanget, men rent formellt är det en händelse som uppfyller de fyra kriterierna i 1 kap. 2 § i LSO. Respondenten belyser att det finns en skillnad mellan det formella perspektivet och gemene mans perspektiv, men för att en olycka ska kunna göra anspråk på räddningstjänst måste det vara en plötsligt uppkommen situation där de som är satta i situationen inte klarar av att hantera den själva.

#### *Hur undviker och begränsar man olyckor?*

Enligt respondenten kan en olycka undvikas genom förebyggande arbete, dels genom att bygga beredskap och dels genom att bygga bort riskmiljöer som genererar skador. Det förebyggande arbetet ska grundas på någon form av analys som beaktar både det korta och det långa tidsperspektivet. Han upplever att man tidigare har haft svårt att veta var och varför olyckor uppstår och således inte kunnat bedöma om det är enklare och billigare att minska risken snarare än att höja beredskapen för att hantera den. Respondenten anser att det alltför kommer inträffa olyckor som ingen räddningstjänst någonsin kunnat förutse skulle inträffa. Detta ställer stora krav på beredskapen. Respondenten anser därför att det är viktigt att dra lärdom av olyckor som inträffar samt att det sker ett utbyte av information och lärdomar sinsemellan kommuner och länsstyrelser.

#### *Begreppen tillfredsställande och likvärdigt*

Begreppet tillfredsställande är enligt respondenten svårt att definiera. Betydelsen ligger i betraktarens ögon och varierar således beroende på vems perspektiv man tar. I grund och botten anser respondenten att man ska utgå från medborgarnas perspektiv. Dock måste både medborgare och näringsidkare vara medvetna om att de har ett egenansvar och inte enbart kan tillförlita sig på exempelvis kommunens förmåga och resurser. Personligen vill respondenten se på begreppet som man gör i andra lagstiftningar, exempelvis miljöbalken. Det vill säga att man ska utnyttja bästa möjliga teknik, utbildning och metod, såvida åtgärderna står i rimlig proportion till kostnaden och kan motiveras av kommunens riskbild och riskanalyser. Respondenten menar att begreppet tillfredsställande ligger i förmågan att genomföra en effektiv insats. Skyddet ska vara tillfredsställande oavsett placering i Sverige och respondenten poängterar därför att det är kommunens riskbild som ska styra skyddet mot olyckor, inte kommunalekonomin.

Begreppet likvärdigt är enligt respondentens synvinkel enklare att hantera eftersom man kan göra jämförelser mellan kommuner. Om de lokala förutsättningarna för två kommuner är likvärdiga ska även skyddet mot olyckor vara likvärdigt, dock behöver skyddet inte vara likadant. Problematiken med jämförelser är att veta vilka man ska jämföra sig med - samtliga kommuner i landet, samtliga kommuner bortsett från Malmö, Göteborg och Stockholm, enbart industrikommuner, och så vidare. Enligt respondenten tittar man typiskt på befolkningsmängden, bebyggelsestrukturen, verksamheter och infrastruktur när man väljer lämpliga kommuner att jämföra med. Det kan även vara så att en kommun är likvärdig en annan i vissa avseenden men inte i andra. Enligt respondenten tenderar man att fokusera på att kommunerna sinsemellan ska vara likvärdiga men fokus bör även ligga på att uppnå en likvärdighet inom kommunerna.

Respondenten anser att båda begreppen är besvärliga men tycker personligen att det är lättare att argumentera utifrån likvärdighetsbegreppet. Han anser dessutom att det är lättare att argumentera med politiker utifrån likvärdighetsbegreppet eftersom de är vana att benchmarka sig. Med anledning av detta tenderar man att fokusera mer på likvärdighetsbegreppet än tillfredsställelsebegreppet.

Problematiken respondenten ser kring begreppen är att de är ganska diffusa och att det inte har skapats någon tydlig rättspraxis än. Respondenten anser att en ramlagstiftning kräver att prejudikat skapas, men att detta ännu inte har skett. Han ser två alternativa lösningar på problemet. Antingen att någon i den beslutande toppen definierar begreppen och bestämmer vilken skyddsnivå som ska finnas eller att det erbjuds mer resurser så marknaden själv kan anpassa sig och bestämma vad som är skäligt och rimligt, vad som är tillfredsställande och likvärdigt, samt hur man ska tolka lokala förhållanden. Respondenten anser att det möjligtvis skapas en kvalitativt bättre bedömning om många får tycka och tänka, precis som i dagsläget, men att det ur effektivitetssynpunkt hade varit bättre om någon med god insikt och kunskap utfärdade föreskrifter och allmänna råd som skulle följas. Respondenten inser dock att det är svårt för MSB att sätta en miniminivå eftersom det finns en risk att samtliga kommuner lägger sig på denna nivå.

I anknytning till problematiken med bedömningen av tillfredsställelse och likvärdigt skydd mot olyckor drar respondenten en intressant koppling till polisen. Båda organisationerna vill erbjuda ett likvärdigt skydd oavsett var i landet man befinner sig, skillnaden är att polisen löser det genom en statlig organisation och räddningstjänsten löser det genom en kommunal organisation. Två helt olika lösningar på samma problematik, frågan är vilken som fungerar bäst.

*Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställelse och likvärdigt skydd mot olyckor*  
Respondenten anser att den mest fruktbara metoden för att bedöma ett tillfredsställelse och likvärdigt skydd mot olyckor är att föra en dialog med kommunerna och då främst tjänstemännen. Respondenten anser att man med hjälp av diskussioner och resonemang till sist uppnår konsensus om vilken nivå skyddet rimligtvis ska ligga på. Dialogen som förs är inte specifikt inriktad mot räddningstjänst utan gäller kommunens skydd mot olyckor överlag. Länsstyrelsen tittar även på statistik, vad som inträffar i landet samt vilka trender som finns.

De genomför även tematiska tillsyner av kommunerna där de kontrollerar om de lokala målen uppnås, men inte på vilket sätt de har uppnåtts. Om en likvärdig och tillfredsställande nivå inte uppnås kan länsstyrelsen föra det vidare till regeringen, via MSB. Dock är det ytterst få gånger MSB väljer att skicka vidare ärenden till regeringen, på grund av att de bara vill föra fram principiella frågor. Trots att MSB agerar som filter blir inte ens de ärendena som skickas till regeringen behandlade i sak. Detta gör det blir besvärligt för länsstyrelserna att få en tyngd i sina åsikter om kommunens handlingsprogram. Respondenten tror att majoriteten av ändringarna i handlingsprogrammen beror på att allmänheten skapar opinion, snarare än att man har gått hela den formella vägen via regeringen.

För att kommunerna ska uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor anser respondenten att de ska göra riskanalyser samt utvärdera och dra lärdom av inträffade olyckor. Detta ska ligga till grund för deras handlingsprogram och lokala verksamhetsmål. Respondenten ser tyvärr tendenser till att dokumenten tas fram för dokumentets skull och att kommunerna egentligen inte vet vad de ska ha det till eller vad nyttan med det är. Målen är dessutom ofta formulerade på ett sätt som inte möjliggör någon uppföljning och utvärdering. Enligt respondenten kommer det antagligen ta en generation innan det blir självklart och kommunen kan se egennytta.

#### *Effekterna av införandet av LSO*

Vad gäller effekterna av införandet av LSO anser respondenten att utvecklingen har gått långsammare än han hade förväntat sig. Enligt respondenten borde kommunerna vara bekväma med att sätta och utvärdera mål, göra riskanalyser samt skriva handlingsprogram vid den här tidpunkten, något de tyvärr inte är.

#### **4.2.2 Jan-Erik Gustavsson, Länsstyrelsen Västra Götaland**

##### *Vad är en olycka?*

En olycka är enligt respondenten en plötsligt inträffad och oförutsedd händelse som förorsakar eller hotar att förorsaka skador på miljö, människor eller egendom. Detta kan vara allt ifrån en fallolycka till en stor katastrof. Huruvida en olycka är oförutsedd kan enligt respondenten dock diskuteras. Han anser att olyckor är oförutsedda ur den enskildes perspektiv men i ett större perspektiv är det inte oförutsett att exempelvis lägenhetsbränder och trafikolyckor förekommer, varför ordet oförutsedd kanske borde utelämnas i definitionen av en olycka. Vidare berättar respondenten att LSO enbart hanterar en avgränsad del av alla händelser som klassas som olyckor, nämligen de händelser som föranleder en räddningsinsats enligt 1 kap. 2 § i LSO.

##### *Hur undviker och begränsar man olyckor?*

Enligt respondenten kan en olycka undvikas genom den förebyggande verksamheten som samhället bedriver samt genom den enskilde individens kunskap, kraft och vilja. Den förebyggande verksamheten kan exempelvis bestå av informations- och rådgivning samt tillsyn. Respondenten lyfter även fram försäkringsverksamheten och samhällets tillsynsverksamhet, som båda syftar till att minska och begränsa olyckor. Vad gäller åtgärder som begränsar olyckor nämner respondenten den enskildes förberedande åtgärder samt samhällets beredskap för att ingripa vid olyckor, exempelvis räddningstjänsten. Respondenten

poängterar att hela samhällets gemensamma insatser behövs för att undvika och förhindra olyckor och att detta är en bidragande anledning till att kommunerna har fått en utpekad roll i LSO att ge råd till och informera de enskilda för att minska olycksriskerna och förbereda för att hantera dem. På samma sätt har länsstyrelsen en rådgivande roll åt kommunerna.

### *Begreppen tillfredsställande och likvärdigt*

Begreppet tillfredsställande skydd är enligt respondenten ett skydd som uppfyller skäliga anspråk på säkerhet och trygghet för den enskilde, både med avseende på förebyggande och operativ verksamhet. Enligt respondenten definieras säkerhet som en absolut objektiv nivå på skyddet och trygghet som den upplevda säkerheten. Begreppet tillfredsställande är enligt respondenten inget begrepp som det går att sätta ett absolut mått på, utan länsstyrelsen i Västra Götaland försöker skaffa sig en uppfattning om vad som är tillfredsställande med hjälp av jämförelser och erfarenheter i förhoppning om att det överrensstämmer med den enskildes åsikt.

Begreppet likvärdigt anses enligt respondenten betyda att skyddet mot olyckor ska vara oberoende av var man bor, vem man är, vad man har för ställning och så vidare. Skyddet ska alltså vara likvärdigt för alla människor och verksamheter i Sverige. Han poängterar även att likvärdigt inte betyder att det ska vara lika samt att skyddet ska vara likvärdigt med hänsyn till de lokala förhållandena. Det innebär alltså att de lokala förhållandena måste kunna mätas på något sätt. Respondenten uppfattar detta begreppet som ett politiskt begrepp.

Enligt respondenten är det tillfredsställandebegreppet som är den gränssättande faktorn medan likvärdighetsbegreppet bedöms mer med fingertoppskänsla. Han anser även att begreppen inte är något man pratar om i vardagen, men i de fallen man gör det så är det tillfredsställandebegreppet som används övervägande. Han har därför ingen unison uppfattning om hur likvärdighetsbegreppet används.

Problematiken som respondenten ser kring begreppen är att det inte finns en entydig bild av vad som menas med tillfredsställande och likvärdigt skydd och att ingen fullt ut har lyckats definiera begreppen. Han diskuterar dock om det kanske finns en mening och en storhet bakom det. Att begreppen inte är något som ska vara absolut, fast och bestämt, utan att de kan utvecklas och förändras med tiden, samt att det kan anpassas till samhällsutvecklingen.

### *Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor*

För att säkerställa att skyddet mot olyckor bland kommunerna är tillfredsställande och likvärdigt berättar respondenten att länsstyrelsen ständigt har en uppsikt över vad som händer i kommunerna för att följa utvecklingen av deras verksamhet. Dels genom tillsynsbesök och dels genom de årliga uppföljningarna som genomförs gemensamt i landet. Han poängterar att det är kommunerna som har ansvar för verksamheten och att länsstyrelsen "bara" ansvarar för tillsynen av verksamheten. Dock kräver tillsynsansvaret att länsstyrelsen har kunskap om länet och länets resurser utifall en händelse inträffar där länsstyrelsen måste ta över ansvaret för räddningstjänstverksamheten.

Respondenten berättar att det länsstyrelsen tittar på när de genomför tillsyner och försöker bedöma är om kommunerna har en rimlig förmåga att ingripa vid en olycka enligt LSO, samt

att de har en skälig organisation för att hantera de förebyggande verksamheterna. För att uppnå en tillfredsställande nivå ska kommunerna samråda med de som har ett väsentligt intresse i frågan när de utformar sina handlingsprogram. Där är länsstyrelserna en part, vilka lämnar yttranden om handlingsprogrammen och bedömer om kommunen har uppnått en tillräckligt hög nivå. Denna nivå är dock inget som det finns något absolut tal på utan bedömningen sker genom jämförelser med andra kommuner samt erfarenhet och bedömning för varje enskilt fall. Respondenten anser att det i grund och botten finns en uppfattning att kommunerna vill och kan samt att de har en ambitionsnivå att ha ett skäligt skydd. De brukar även följa länsstyrelsens råd till den grad det är möjligt med deras förmåga. Om länsstyrelsen mot förmodan upplever att skyddet mot olyckor inte uppnår en tillfredsställande och likvärdigt nivå är det slutligen via MSB och regeringen de går för att få till stånd en förändring i handlingsprogrammen. Detta görs dock väldigt sällan med respekt för det kommunala självstyret, vilket är anledningen till att få fall som har tagits upp till regeringsnivå.

Eftersom begreppet tillfredsställande skydd innegriper den upplevda säkerheten anser respondenten att det är viktigt att kommunen når ut med information till sina medborgare med en beskrivning om vilket skydd och vilken säkerhet de erbjuder, vilka förmågor som finns för att ingripa vid en olycka samt vad som krävs av den enskilda. Att beskriva vilka förmågor en kommun besitter för att skapa säkerhet och trygghet är dock inte så enkelt enligt respondenten.

För att uppnå ett både tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor berättar respondenten att länsstyrelsen försöker genomföra jämförelser mellan olika kommuner. De faktorerna länsstyrelsen i Västra Götaland tittar på när de genomför en sådan jämförelse är exempelvis kommunernas riskbild, inträffade olyckor, insatsstatistik, olycksutveckling över tid, tillgängliga resurser för förebyggande verksamhet och räddningstjänst, antal genomförda tillsyner och dess innehåll samt utbildningar och informationstillfällen. För att eventuellt kunna göra en mer rättvis jämförelse, jämförs ibland data och statistik per tusen invånare. Enligt respondenten finns det dock inga likvärdiga kommuner, utan varje kommun är unik i sitt slag, vilket gör jämförelser svåra. Han belyser även problematik med att jämföra data per tusen invånare eftersom kust- och turistkommunerna kan öka antalet individer i kommunen med tre, fyra, fem gånger under turistsäsongen. Något som skulle kunna leda till att jämförelserna blir orättvisa. Det länsstyrelsen i Västra Götaland istället försöker göra är att hitta goda exempel på hur man hanterar de förebyggande verksamheterna och räddningstjänstverksamheterna.

Respondenten berättar att länsstyrelsen i Västra Götaland i dagsläget främst försöker stimulera kommunernas egenkontroll där de följer upp och utvärderar sin verksamhet. Denna kan med fördel utformas och följa samma systematik som övriga delar inom kommunen. Eftersom det är en politiskt styrd verksamhet är det viktigt att måluppfyllanden på något sätt kan kommuniceras med de politiker som har beslutsmandat. Respondenten berättar även att länsstyrelsen ständigt har en dialog med kommunerna och tar fram underlag som kan vara av intresse, till exempel sammanställning över tid av de årliga uppföljningarna.

Respondenten anser att länsstyrelsens jobb hade kunnat underlättas om alla olika uppgifter som finns samlade på olika ställen systematiserades så att de blev ännu enklare att nå än de är idag. Som exempel nämns att insatsstatistik och årsuppföljningar är lätta att nå men att en slags gemensam syn över hur jämförelserna ska genomföras hade varit önskvärt. Detta för att underlätta omvärldsjämförelserna av och för kommunerna. Ett antal goda exempel på hur kommunernas egenkontroll kan bedrivas hade också varit önskvärt, något som respondenten menar att många, exempelvis MSB, har försökt att göra men hittills inte lyckats med. Respondenten efterlyser även en metod för att underlätta för kommunerna att genomföra och presentera sina förmågebedömningar.

#### *Effekterna av införandet av LSO*

Vad gäller effekterna av införandet av LSO anser respondenten, enligt sin egen uppfattning, att utfallet av olyckor är svårt att mäta men att utvecklingen i stort går åt rätt håll utefter de intentioner som sattes upp i LSO. Han berättar även att det tar ett tag för organisationerna att övergå och anpassa sig till målstyrning.

Slutligen nämner respondenten att stödet från MSB upplevs som bra. De är tillmötesgående och villiga att hjälpa till men det finns en förbättringspotential i att de samlar och intensifierar stödet de erbjuder. Detta är kanske något som ligger i sakens natur dock eftersom man alltid vill ha mer.

### **4.3 Kommuner**

I följande kapitel redovisas resultaten från intervjuerna genomförda med Älmhults, Skaras och Ulricehamns kommuner.

#### **4.3.1 Marcus Holmqvist, Älmhults kommun**

##### *Vad är en olycka?*

Enligt respondenten är en olycka en oönskad händelse som följs av negativa konsekvenser.

##### *Hur undviker och begränsar man olyckor?*

Enligt respondenten undviker man olyckor först och främst genom förebyggande arbete, detta eftersom olyckor helst inte ska få inträffa. Dock inträffar olyckor emellanåt ändå, exempelvis på grund av att man inte har kunskap om att en specifik olycka ens kan inträffa innan den har inträffat en gång. Respondenten poängterar att förebyggande arbete är svårt med tanke på bredden på olyckor och således även bredden på det förebyggande arbetet. Arbetet kan exempelvis bedrivas på ledningsnivå, där beslutsfattare beslutar om åtgärder som renderar i ett säkrare samhälle, samt via information, utbildning och införande av diverse säkerhetsbarriärer hos de enskilda.

##### *Begreppen tillfredsställande och likvärdigt*

Enligt respondenten handlar begreppet tillfredsställande om vilket skydd den enskilde ska ha. Han anser dock att det är ett sådant begrepp där man, beroende på vem man frågar, kommer att få olika svar. Detta gör att det är svårt att definiera vad tillfredsställande egentligen är. För den gemene medborgaren kan tillfredsställande exempelvis innebära att räddningstjänsten ska vara på plats inom en halvminut vid brand i hans bostad. För kommunen i stort däremot kan det handla om att erbjuda en rimlig nivå av skydd så samtliga medborgare känner sig trygga.

Svårigheten med begreppet anses enligt respondenten vara att tolka vad som är tillfredsställande för medborgarna eftersom medborgarnas, räddningstjänstens och politikernas bild av vad som är tillfredsställande kan skilja sig åt. Respondenten tror även att politikernas bild av vad som menas med tillfredsställande kan skilja sig från de övrigas syn eftersom politikerna till större grad beaktar den ekonomiska aspekten.

Begreppet likvärdigt anses enligt respondenten innebära att man utifrån de lokala förhållandena ska ha samma skyddsnivå, samt att effekten av skyddet och konsekvensen av en skada är likvärdig. Respondenten befarar dock att det vid bedömning av likvärdighet snarare kontrolleras om kommunerna är lika, exempelvis till antalet brandbilar och brandsläckare, vilket respondenten inte tror var lagstiftarnas intention.

Respondenten tror att man fokuserar mer på likvärdighetsbegreppet vid bedömning av skyddet mot olyckor. Detta eftersom det anses lättare att hantera, beskriva, mäta och utvärdera skyddet mot olyckor, snarare än att hantera och bedöma om skyddet är tillfredsställande.

Problematiken som respondenten ser kring begreppen är att det inte finns en gemensam bild av vad begreppen innebär. Han kan inte se att alla, från de som stiftade lagen till de som brukar den, är överrens om vad tillfredsställande och likvärdigt är. Ett sätt för att komma till rätta med denna problematik är att staten förtydligar och beskriver vad begreppen innebär och syftar till. Respondenten ser dock en problematik med denna lösning eftersom möjligheterna att hantera skyddet utifrån de lokala förhållandena försvinner och lagen riskerar att bli detaljstyrande igen. Att sätta en lägsta nivå för vad som är tillfredsställande och likvärdigt anser respondenten också är riskabelt. Han befarar då att samtliga kommuner lägger sig på den lägsta nivån eftersom staten har sagt att det räcker.

#### *Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor*

Med anledning av att respondenten inte arbetar med LSO eller de kommunala handlingsprogrammen för räddningstjänst respektive förebyggande verksamhet har han ingen kunskap om hur arbetet med att uppnå och bedöma ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor bör bedrivas. Respondenten kan dock tänka sig att man kan genomföra jämförelser med kommuner med liknande riskbilder. Han anser dock att det snarare är en kontroll om man är bättre eller sämre än kommunen man jämför sig med än en kontroll av om skyddet är tillfredsställande och likvärdigt men att det åtminstone kan vara ett steg i rätt riktning. Han anser även att det är svårt att veta vilka parametrar som ska jämföras, men att det är viktigt att beakta fler aspekter än bara räddningstjänstens operativa verksamhet. Detta eftersom exempelvis avstånden till den närmsta räddningstjänsten kan variera kraftigt.

#### *Effekterna av införandet av LSO*

Vad gäller effekterna av införandet av LSO har respondenten delade meningar. Intentionen att lagen skulle tillämpas på fler olyckstyper än just räddningstjänstolyckor har enligt respondenten misslyckats och den effekten man skulle kunnat få har inte uppnåtts. Respondenten anser däremot att lagen har haft en väldigt bra effekt på företags egenansvar för brandskyddet. Vad gäller antalet inträffade olyckor anser respondenten att införandet av lagen borde haft en positiv effekt men han poängterar att han inte har någon insikt i detta.



### **4.3.2 Roger Almgren, Skaras kommun**

Respondenten påpekar att svaren utgår från hans egna erfarenheter och subjektiva åsikter och att ingen annan inom räddningstjänsten eller kommunen har blivit tillfrågad om deras åsikt.

#### *Vad är en olycka?*

En olycka är enligt respondenten en oförutsedd händelse som leder till skada på människa, miljö eller egendom. Han poängterar även att olyckor inte går att planera även om man vet att det inträffar olyckor.

#### *Hur undviker och begränsar man olyckor?*

Enligt respondenten kan en olycka undvikas på två olika sätt. Det första sättet är genom att utbilda allmänheten eftersom många olyckor uppstår i samband med mänskliga aktiviteter. Detta för att de enskilda ska få en högre medvetenhet och ska kunna ändra sitt beteende eller sin organisation. De ska även bli bättre förberedda samt kunna hantera olyckor själva i första läget samt veta vilken hjälp som erbjuds om ett behov uppstår. Detta är något som Skara-Götene räddningstjänst satsar väldigt mycket på. Det andra sättet respondenten anser att olyckor kan förebyggas med är tekniska lösningar. Detta för att minska sannolikheten att olyckor inträffar samt minska konsekvensen av dem i de fallen de inträffar.

#### *Begreppen tillfredsställande och likvärdigt*

Begreppet tillfredsställande har enligt respondenten betydelsen att medborgarna i kommunen ska uppleva att riskerna är acceptabla. De ska alltså vara medvetna om vilka risker som finns och vilken risknivå de ligger på samt att de ska upplevas som acceptabla. En ytterligare aspekt som nämns är den utsattes upplevelse, som anses vara viktig. Kan man exempelvis minska insatstiden med någon minut tros det göra stor skillnad på den utsattes upplevelse och tillfredsställelse. Enligt respondenten tenderar man att mest fokusera på detta begrepp vid bedömning av skyddet mot olyckor.

Begreppet likvärdigt anses enligt respondenten betyda att man ska ha ett lika skydd över ytan. Trots att brandstationen ligger i tätorterna ska man i hela kommunen ha ett bra skydd. Vidare berättas att likvärdighetsbegreppet rent praktiskt behandlar den operativa verksamhetens uppbyggnad och organisation.

För att underlätta arbetet med tillfredsställande och likvärdigt anser respondenten att det hade varit bra med tydligare riktlinjer för vad som är tillfredsställande och vad som är likvärdigt samt vilken nivå man måste uppnå. Inte med avseende på antal personer i styrkorna eller liknande detaljer utan vilka mål som ska uppnås. De önskar en större tydlighet från MSB som central tillsynsmyndighet. Som det ser ut nu anser respondenten att det är kommunens egen tjänstemannabedömning som styr vilket gör att variationer mellan kommunerna kommer att finnas. Med tanke på att kommunerna har olika förutsättningar anser respondenten att det finns risk för att det blir en politisk och ekonomisk bedömning av hur mycket resurser som satsas på räddningstjänsten och förebyggande arbete i stort inom kommunerna.

#### *Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor*

För att nå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor berättar respondenten att de försöker göra ett så bra jobb som möjligt utefter de ekonomiska ramarna de har. De har då

valt att fokusera på kontakten med medborgarna och lägger väldigt stort fokus på sin utbildningsverksamhet. Räddningstjänsten Skara-Götene utbildar ungefär 4 000 - 5 000 individer per år, vilket gör att de inom loppet av sex år träffar alla sina invånare. Dock ligger fokus på utbildning av skolungdomar, med målet att skapa en brandsäker generation.

För att uppnå ett likvärdigt skydd inom kommunen samverkar de mycket med angränsande räddningstjänster. De har, vad respondenten kallar, en gränslös räddningstjänst i Skaraborg, vilket innebär att den räddningstjänst som snabbast kan nå en olycka rycker ut oavsett vilken kommun olyckan har skett i. För att uppnå en likvärdighet med andra kommuner hålls nätverkssamarbeten med kommunerna i Skaraborg och norra Älvsborg där man jämför resurser, arbetssätt inom den förebyggande verksamheten, den operativa verksamheten och utbildningsverksamheten samt hur väl man uppnår sina respektive mål. Man jämför även frekvensen av olyckor och försöker beskriva och förklara varför vissa olyckor inträffar oftare inom en del kommuner än i andra kommuner. Respondenten berättar även att man planerar att utveckla samarbetet ytterligare och ta det bästa av varandra för att öka likvärdigheten och tillfredsställelsen. Sporadiskt används även indikatorer från IDA-systemet samt information från SKL för att genomföra jämförelser, men detta är inget arbete som bedrivs systematiskt.

För att kontrollera att invånarna i kommunen anser att ett tillfredsställande skydd mot olyckor har uppnåtts berättar respondenten att det årligen genomförs medborgarundersökningar. Det genomförs även mätningar på hur nöjda företagarna är med räddningstjänstens myndighetsutövning. På så vis kan man kontrollera att medborgarna upplever att riskerna är acceptabla.

Respondenten berättar att de även arbetar med utvärdering och uppföljning av kommunernas prestations- och säkerhetsmål i handlingsprogrammen. De målen som har satts är kvantitativa mål eftersom de är lättare att mäta än kvalitativa mål, vilket anses vara en nackdel med denna metod. Ett exempel som tas upp är att de bland annat mäter hur många utbildningar som genomförs. En mätning som egentligen inte säger någonting om utbildningen har varit bra eller dålig eller om den har gett någon effekt på skyddet mot olyckor. För att råda lite bot på denna problematik genomför räddningstjänsten ibland enkätundersökningar i samband med utbildningarna för att få feedback och kontrollera vad deltagarna har tyckt om utbildningen. Respondenten berättar vidare att länsstyrelsen gör en avdömning när de granskar kommunernas handlingsprogram om det nationella målet angående tillfredsställelse och likvärdigt uppfylls men ställer sig frågande till om det verkligen är en kvalitetsstämpel på att kommunen har uppnått en godkänd nivå. I de fall som MSB har lämnat utlåtande om kommuners handlingsprogram, mål eller organisation har MSB inte fått något stöd från försvarsdepartementet utan det har enbart getts otydliga och flummiga svar som inte har gett någon vidare vägledning åt kommunerna. Respondenten efterlyser därför tydligare vägledning från MSB och regeringen.

#### *Effekterna av införandet av LSO*

Vad gäller effekterna av införandet av LSO anser respondenten att förändringarna har varit väldigt små, speciellt inom den operativa verksamheten. Det enda som enligt respondenten egentligen ändrades var myndighetsutövandet och det systematiska brandskyddsarbetet. Dock

upplever han att vikten av det systematiska brandskyddsarbetet har tonats ner mycket de senaste åren. Tittar man på antalet inträffade olyckor anser respondenten att det är oförändrat. Möjligtvis har storleken på olyckorna minskat men det är bara en känsla hos respondenten och inget han kan påvisa statistiskt. Ytterligare en effekt som införandet av LSO har burit med sig är att olikheterna mellan kommunerna har ökat och att MSB har backat i sin drivkraft i att utveckla räddningstjänsten.

### **4.3.3 Sven-Åke Josefsson och Henry Linnsén, Ulricehamns kommun**

#### *Vad är en olycka?*

Enligt respondenterna är en olycka en plötslig, oförutsedd, oönskad händelse. De poängterar dock att det är viktigt att komma ihåg att vad som anses vara en olycka ligger i betraktarens ögon. En händelse som betraktas som en tragedi för en individ kan betraktas som en bagatell för en annan individ.

#### *Hur undviker och begränsar man olyckor?*

Enligt respondenterna kan en olycka undvikas och begränsas på många olika sätt. De kan dels förebyggas genom att bygga bort risker, bygga in skydd, informera och utbilda enskilda för att höja deras förmåga att begränsa och eventuellt avvärja olyckor samt utöva tillsyn. I de fall en olycka inträffar kan olyckan begränsas med hjälp av räddningstjänstens insatsplanering och förmåga. Respondenterna berättar även att deras verksamhet inte enbart fokuserar på olyckor i trafik eller bränder utan försöker fokusera samhällsförebyggande överlag.

#### *Begreppen tillfredsställande och likvärdigt*

Respondenterna berättar att de inte har någon egentlig betydelse att lägga i begreppet tillfredsställande. Anledningen till att de inte har lagt någon betydelse i det hittills beror dels på att det är mycket ny personal och att de inte har diskuterat begreppet internt och dels för att MSB, vad respondenterna förstår, för närvarande försöker utarbeta en hjälp till kommunerna att tolka begreppet. Med anledning av detta beaktar respondenterna inte begreppet vid arbetet med skydd mot olyckor.

Vad gäller begreppet likvärdigt anser respondenterna att det inte innebär att skyddet ska vara likadant utan menar att en likvärdig skyddsnivå ska finnas. Exempelvis kan en likvärdig skyddsnivå uppnås i en kommun med längre insatstid än i övriga kommuner genom att intensifiera den enskildes förmåga, via exempelvis utbildning och information, samt förebyggande åtgärder.

Problematiken som respondenterna ser kring begreppen är att de är abstrakta och svåra att förstå. Det finns inte heller en miniminivå som skyddet ska hålla sig över. Respondenterna tror att problematiken rotar sig i att det har tagit lång tid för kommunerna att förstå vad ett handlingsprogram är samt hur det ska se ut. Detta har gjort att kommunerna ännu inte har hunnit reflektera varken över begreppen eller över metoder för att säkerställa att en likvärdig och tillfredsställande nivå uppnås. För att underlätta arbetet med begreppen efterlyser respondenterna definitioner och tydligare beskrivningar från MSB.

### *Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor*

Respondenterna upplever även bedömningen av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor som ett stort problem. Det finns inget i LSO som säger hur skyddet ska dimensioneras utan man får istället föra resonemang samt jämföra sig med andra kommuner. Man kollar då på räddningstjänstens insatstider, vilken förmåga de har samt vilken uthållighet de har i sitt system. Något som hade varit önskvärt, men i dagsläget inte är möjligt, är att mäta effekten av införandet av olika typer av skydd samt effekten av en viss specifik insatsförmåga hos räddningstjänsten. Ytterligare en metod för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd är genom tillsyner.

Vad gäller metoderna för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor anser den ena respondenten att det kan finnas en problematik i att det kommunala självstyret är så starkt som det är idag. Lagstiftningens utformning och det kommunala självstyret tillåter i dagsläget att kommunerna själva bestämmer hur stor räddningstjänsten ska vara och det är bara vid två fall ärenden har gått upp till regeringen för att skyddet ej har ansetts likvärdigt eller tillfredsställande. Respondenten efterlyser därför någon form av dimensioneringsregler och riktlinjer, även om det inskränker på kommunens självstyre. Dessa bör vara så pass öppna att kommuner kan hitta olika praktiska lösningar inom ramen som medges. I dagsläget är mycket av dimensioneringsunderlagen som räddningstjänsterna utgår ifrån historiskt betingade och har således ingen vetenskaplig bakgrund, vilket skulle kunna vara ett problem.

### *Effekterna av införandet av LSO*

Respondenterna ser positivt på införandet av LSO men anser att det är svårt att mäta effekterna av införandet. Vad gäller dimensioneringen av skyddet mot olyckor efterlyser respondenterna dock mer detaljstyrning.

## 5 Analys

I följande kapitel analyseras intervjustudien och knyts samman med dokumentanalysen och författarens egna reflektioner. Inledningsvis genomförs analysen med utgångspunkt i intervjustudiens frågeområden. Därefter analyseras skillnader mellan lokal, regional och nationell nivå samt skillnader mellan kommuner vars centralorter anses likvärdiga.

### 5.1 Olycksteori

Samtliga respondenter anser att en olycka är en plötslig, oväntad händelse med någon typ av negativ konsekvens, ofta i enlighet med LSO:s (SFS 2003:778) definition. Flera respondenter poängterar dock att vad som anses vara en olycka ligger i betraktarens ögon. De anser att olyckor kan förebyggas på många olika sätt, men majoriteten av respondenterna applicerar energimodellen, mer eller mindre omedvetet, i sitt olycksförebyggande arbete.

Respondenterna anser nämligen att olyckor kan förebyggas exempelvis genom utbildning, information, tillsyn, beredskap, fysiska säkerhetsbarriärer samt bortbyggnad av riskmiljöer, vilka alla är exempel på olika barriärer. Respondenterna har alltså till stor del ett reduktionistiskt synsätt på risker och förebygger olyckor genom Haddons (1970) tre olika angreppssätt, nämligen genom att påverka de farliga energierna, införa barriärer samt genom att skydda och rehabilitera utsatta mål och offer.

Hos Skaras och Älmhults kommuner samt länsstyrelsen Kronoberg kan man se tendenser till ett komplext synsätt på risker. De anser att även om man vet att olyckor kommer inträffa så går det inte att planera och förbereda sig på alla olika typer av olyckor. Dock beaktas inte att införandet av fler barriärer kan öka olycksrisken.

Länsstyrelsen Kronoberg har till viss del även ett HRO-perspektiv där de eftersträvar en hög kulturell dimension genom att ständigt utbyta information samt dra lärdomar av andra kommuner och länsstyrelser.

Av vad författaren kan uttolka från intervjustudien är det i dagsläget ingen av respondenterna som utgår ifrån Slovic's (2001) synsätt på risk. Författaren anser dock att det i samband med LSO hade varit bra att utgå från detta synsätt eftersom verksamheten till stor grad påverkar andra än beslutsfattarna. Det är därför en fördel om risker samt skydd mot olyckor är socialt accepterade.

En olycksteori som enligt författaren borde vara intressant för respondenterna, åtminstone på kommunal nivå, är målkonflikter. I intervjustudien framkom att skyddsnivån tenderar anpassas efter de ekonomiska förhållandena och inte skyddsnivån, till följd av detta kommer organisationen, enligt Rasmussen (1997), automatiskt röra sig mot ett större risktagande. Problematiken med att åtgärda detta verkar dock vara, precis som Rosness et al. (2010) belyser, att det är svårt att påvisa gränsen för oacceptabelt risktagande. Till en början har medborgarna troligtvis åsikter om skyddet mot olyckor minskar, men om inga olyckor inträffar kan uppfattningen om olyckor samt normerna för att undvika dem ändras vilket gör att acceptansen för ett sämre skydd ökar. Detta leder i sin tur till att risken för olyckor ökar ytterligare i enlighet med Turners teori om *man-made disasters* (Turner & Pidgeon, 1997).

Generellt verkar respondenterna ha dålig kunskap om olika olycksteorier, vilket inte förvånar författaren. Redan under förberedelsearbetet inför intervjustudien fick författaren hintar av personal på Älmhults räddningstjänst att kunskapsnivån nog inte skulle vara så hög och under intervjustudien framkom att exempelvis länsstyrelsen Kronoberg har haft svårt att veta var och varför olyckor uppstår. Precis som Akselsson (2011) hävdar arbetar dessutom respondenterna i princip enbart utifrån en olycksmodell. Om respondenterna istället hade haft en större teoretisk bakgrund kring olycksteorier hade de erhållit ett bredare perspektiv på olyckor och hur de kan förebyggas. Dock är det, som Akselsson (2011) påpekar, viktigt att inte förväxla teorierna med verkligheten.

## 5.2 Begreppen tillfredsställande och likvärdigt

Författaren anser att det har varit svårt att identifiera klara och entydiga teoretiska respektive operationella definitioner av begreppen. I intervjustudien framkommer att det begreppet som anses svårast att definiera är tillfredsställandebegreppet. Dels för att betydelsen anses ligga i betraktarens ögon och således kan variera och dels för att det är oklart vad det innebär i praktiken. SÄRF som ansvarar för räddningstjänsten i Ulricehamns kommun har dessutom valt att inte lägga någon betydelse i tillfredsställande, i väntan på tydligare definitioner och riktlinjer från MSB. Genom litteratur- och intervjustudien har författaren lyckats identifiera följande betydelser av begreppet tillfredsställande:

- Summan av kommunens förebyggande arbete och insatsförmåga samt den enskildes förmåga
- Förmågan att genomföra en effektiv insats
- Uppfyllande av skäliga anspråk på säkerhet

I det fallet tillfredsställande ses som summan av kommunens arbete och den enskildes förmåga strider den senare delen till viss del mot likställighetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Detta eftersom olika krav ställs på människor beroende på i vilken del av Sverige de bor. Historiskt sett är det dock såhär det har fungerat och enligt LSO kan det klassas som en lokal förutsättning. Ytterligare en problematik med denna del av begreppet är att det är viktigt att kunna informera medborgarna om vilket enskilt ansvar de har. Detta ses dock som en omöjlighet om varken kommuner, länsstyrelser eller MSB vet vad tillfredsställande är. Hur man ska bedöma vad som är en tillfredsställande nivå är dessutom oklart. Eftersom totalsumman kan uppnås på olika sätt går det inte sätta en miniminivå på de olika ingående parametrarna. Det finns även en rädsla att en miniminivå på summan av skyddet ska leda till att skyddsnivån sänks hos kommuner som har en högre nivå än den som anses vara tillfredsställande. Hur befogad rädslan är, är dock oklart eftersom de minskade kostnaderna en lägre skyddsnivå genererar exempelvis kan läggas på skola och sjukvård istället och på så sätt gynna samhället i ett bredare perspektiv. En miniminivå skulle även kunna leda till att kommuner behöver öka sitt skydd mot olyckor vilket innebär ökade kostnader. Detta skulle kunna göra att SKL är rädda för att införa en miniminivå. Ett annat alternativ för att definiera vad tillfredsställande innebär är att utgå från medborgarnas perspektiv. Detta kan dock vara svårt eftersom efterfrågan ofta är låg förutom när en olycka inträffar (MSB, 2009a). Det är då även viktigt att skyddet och beredskapen inte utformas så

det blir otillbörligt gynnande av enskild, utan skyddet måste vara lika för alla och finnas för samtliga medborgares skull.

En intressant synvinkel som framkom i intervjustudien är att se på begreppet som man gör i exempelvis miljöbalken. Nämligen att bästa möjliga teknik, utbildning och metod ska utnyttjas, såvida åtgärderna står i rimlig proportion till kostnaden och kan motiveras av kommunens riskbild och riskanalyser. Denna synvinkel påminner om hur MSB (2011b) anser att man ska uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd. Dock ser författaren en problematik i att bedöma vad som anses vara rimligt och hur det ska bedömas.

Vad gäller likvärdighetsbegreppet har författaren genom litteratur- och intervjustudien lyckats identifiera följande betydelser:

- Likvärdigt  $\neq$  likadant
- Lika behandling i det offentliga åtagandet för samtliga medborgare
- Lika värde ska uppnås för medborgarna
- Skyddsnivån ska vara oberoende av placering och vem man är
- Konsekvensen av en skada ska vara likvärdig
- Likvärdigt i förhållande till riskerna

Generellt sett anser respondenterna att likvärdighetsbegreppet överlag är lättare att förhålla sig till. Respondenterna är enade om att likvärdigt inte innebär att skyddet mot olyckor ska vara likadant, utan att kommunerna med hjälp av olika metoder kan uppnå en skydds nivå som är likvärdig med skyddet i övriga delar av landet. Begreppet pekar alltså på behovet av att göra på olika sätt. Detta överrensstämmer med teorin som framkom i dokumentanalysen. Att uttrycka begreppets egentliga betydelse är dock svårare och respondenternas svar skiljer sig till viss del åt. Enighet råder dock om att begreppet handlar om att uppnå något slags lika värde för medborgarna, exempelvis med avseende på behandling, risknivån, skydds nivå eller konsekvenser. Enligt författaren handlar begreppet således om att medborgarna ska uppleva att nivån på riskerna de utsätts för och skyddet de erbjuds ska vara lika oavsett var i Sverige de befinner sig. Likvärdighet ska alltså inte enbart uppnås mellan kommunerna, vilket fokus verkar ligga på, utan även inom kommunerna.

### **5.2.1 Fokusering**

Enligt chefen för MSB:s rättsenhet, T. Schlegel (föreläsning, 22 maj 2013) ska begreppen tolkas tillsammans. Han anser även att tillfredsställandebegreppet är grundparametern som anger vilken summa på det totala skyddet som ska uppnås och att likvärdighetsbegreppet finns för att signalera att tillfredsställande kan åstadkommas på flera, likvärdiga, sätt. Trots detta tenderar respondenterna överlag att fokusera på likvärdighetsbegreppet när man arbetar med och bedömer skyddet mot olyckor. Detta eftersom det är lättare att hantera och relatera till. MSB och Älmhults kommun belyser dock problematiken med att enbart fokusera på begreppet likvärdigt eftersom det enbart visar att skyddet i en kommun är likvärdigt med andra kommuner och inte om skyddet uppnår en tillräckligt hög nivå. De respondenterna som övervägande tenderar att arbeta utefter tillfredsställandebegreppet är länsstyrelsen Västra Götaland och Skaras kommun, vilket skulle kunna vara fördelaktigt eftersom de ligger i

samma län. För Ulricehamn kommun däremot skulle det kunna bli problematiskt eftersom de också tillhör Västra Götalands län. Exempelvis skulle det kunna innebära att Ulricehamns kommun anser att skyddet uppnår en acceptabel nivå eftersom det är likvärdigt med andra kommuner, medan länsstyrelsen Västra Götaland anser att skyddet inte uppnår en acceptabel nivå eftersom det inte anses vara tillfredsställande. Denna eventuella problematik framkommer dock inte i intervjustudien och verkar inte ha uppstått mellan nämnda parter. Med anledning av det kan författaren inte säga att det är problematiskt om en kommun och dess tillsynsmyndighet tenderar att fokusera på olika begrepp vid bedömningen av skyddet mot olyckor.

### **5.2.2 Problematik**

I både litteratur- och intervjustudien var det problematiskt att hitta betydelsen av begreppen tillfredsställande och likvärdigt. Skillnaderna i respondenternas svar samt tendenserna att använda diffusa ord och uttryck som skäliga, skälig omfattning och verka för, visar hur komplexa begreppen är. Orsaken till problematiken sägs vara att ingen norm eller gemensam definition har fastslagits samt att begreppen upplevs retoriska. Ytterligare en anledning sägs vara att en ramlagstiftning kräver att prejudikat skapas som definierar lagens ramar och vad som anses vara skäligt och rimligt. Detta har dock inte skett ännu varför begreppens definitioner fortfarande är oklara. Med anledning av detta önskar respondenterna tydliga och enhetliga definitioner av begreppen samt deras innebörd. Ett önskemål som funnits ända sedan förslaget om lagskifte framfördes (Prop. 2002/03:119, s. 43-44).

En av respondenterna framhåller att det kanske inte enbart är en problematik med att det inte finns en entydig bild av vad tillfredsställande och likvärdigt är, utan att det kanske finns en mening och storhet bakom det. Begreppen kan då utvecklas och förändras med tiden, samt anpassas till samhällsutvecklingen. En annan respondent belyser det faktum att tydligare definitioner av begreppen skulle kunna leda till att skyddet mot olyckor inte kan anpassas utefter de lokala förhållandena längre och att lagen går mot att bli detaljstyrd igen. Författaren anser dock att begreppen bör definieras på något sätt, helst en operationell definition, eftersom det råder en stor ovisshet om vad begreppen innebär och när en kommuns skydd mot olyckor kan anses vara tillfredsställande och likvärdigt. Begreppen behöver dock inte nödvändigtvis definieras i LSO utan skulle istället kunna definieras i exempelvis föreskrifter. På så sätt kan man undvika att göra LSO mer detaljstyrd samtidigt som kommuner och länsstyrelser får mer riktlinjer angående begreppens betydelse och innebörd. Begreppen kan på så sätt även anpassas till samhällsutvecklingen utan att en lagändring krävs.

### **5.3 Metoder för att uppnå och bedöma tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor**

Författaren har haft svårt att identifiera metoder för att bedöma och säkerställa att kommunens skydd uppnår en likvärdig och tillfredsställande nivå och enligt respondenterna är det ett stort problem att inga metoder finns att tillgå. De metoder som framkom från intervjustudien är att genomföra tillsyner, föra resonemang och diskussioner, genomföra undersökningar och utvärderingar hos medborgarna, utgå ifrån erfarenhet och framförallt att genomföra jämförelser. Vid jämförelser är det dock svårt att hitta lämpliga parametrar och indikatorer att jämföra samt lämpliga kommuner att jämföra sig med. Vid användande av jämförelser och



statistik är det dessutom risk att verksamheten tenderar att bli måttstyrd snarare än målstyrd (MSB 2009a). Trots att det tydligt framgår att likvärdigt inte innebär likadant finns det, i brist på definitioner, en överhängande risk att man vid jämförelser ändå kontrollerar om exempelvis kommunernas resurser är lika.

MSB har utarbetat ett arbetssätt för att identifiera jämförbara tätorter, dock verkar det som att enbart länsstyrelsen Kronoberg och Älmhults kommun är medvetna om dess existens. Detta är i dagsläget den enda framtagna metoden som finns för att bedöma om ett tillfredsställande och likvärdigt skydd har uppnåtts. Metoden är dock inte helt färdigutvecklad, utan fler mätbara värden önskas. Exempelvis beaktas inte de enskildas förmåga eftersom MSB inte anser att en individ har förmågan att skydda sig själv bara för att hen har genomgått en utbildning. Detta anser författaren är motsägelsefullt eftersom brandmän som har gått en utbildning anses ha förmågan. Brandmännen har dock genomgått en mer omfattande utbildning vilket gör att deras förmåga är högre än allmänhetens. MSB räknar dessutom med att innehavandet av en viss formell kompetens hos en räddningstjänst innebär att de kan genomföra vissa speciella uppgifter utan att fastställa att de i praktiken faktiskt kan genomföra de uppgifterna. Därför borde de kunna räkna med att en utbildning av allmänheten också ger någon slags effekt. Problematiken med att identifiera önskvärda mätbara värden tyder på att världen är för komplex för att kunna mätas och en annan metod torde önskvärd att utveckla.

En möjlig orsak till att inga fler metoder för att bedöma skyddet har utarbetats är att kommunerna hittills har haft fullt upp med att utformningen av handlingsprogrammen. Metoder för att bedöma ett tillfredsställande och likvärdigt skydd har därför hamnat i skymundan. För att rent konkret kunna säga att en kommuns skydd inte är likvärdigt eller tillfredsställande måste det i dagsläget finnas väldigt stora avvikelser.

Så som LSO är skriven idag, och på det sättet politikerna styr området, befävar författaren att det föreligger en risk att en kvantitativ metod för mätning av tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor aldrig kommer nås. Problematiken i dagsläget kan anses vara att det finns för få kvalitativa mätvärden som ger tillräckligt mycket information om skyddets likvärdighet och tillfredsställande. Med tanke på att LSO har varit i bruk sedan år 2004 och denna problematik fortfarande inte har fått en lösning tror författaren att problemet kommer finnas kvar en lång tid framöver.

Enligt författaren finns två huvudmetoder för att bedöma och säkerställa att en kommun uppnår ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Den första är kommunernas egenkontroll med uppföljning och utvärdering mot de uppsatta lokala verksamhetsmålen samt de nationella målen, vilken ska bilda underlag för styrning av verksamheten. Dock är det väldigt sällan detta genomförs. Eftersom regeringens proposition (2002/03:119) anger att länsstyrelserna ska säkerställa att uppföljning och utvärdering genomförs anser författaren att det är anmärkningsvärt att det år 2009 enbart hade genomförts fullständiga utvärderingar hos tre kommuner. Detta anses vara en brist (Ds 2009:47; MSB 2011b) och bör åtgärdas snarast. Både MSB (2011b) och länsstyrelsen Västra Götaland förespråkar att egenkontrollen med fördel kan utformas och följa samma systematik som i övriga delar inom kommunen. På så sätt skulle införandet av egenkontroll av räddningstjänsterna inte bli så ansträngande för

kommunerna. Den andra metoden är via länsstyrelsernas och MSB:s tillsyner, vilka anses nödvändiga för att LSO ska fungera och de nationella målen ska kunna uppnås (Prop. 2002/03:119). Uppföljningen av reformen (Ds 2009:47) visar dock att dessa ej har fungerat. Tillsynsmyndigheternas funktion sägs dessutom ha avväpnats eftersom regeringen inte har tagit ställning till, alternativt lämnar icke-belut till, de handlingsprogram som framställs (Johansson, 2013; Ivansson, 2013). Anledningen sägs vara att staten inte vill inkräkta i det kommunala självstyret, detta trots att kommuner och länsstyrelser önskar prejudikat och större tydlighet. I de flesta fall har processen dessutom tagit flera år, vilket ur allmänhetens ögon inte borde vara acceptabelt eftersom skyddet kanske inte uppnår en tillfredsställande nivå under tiden.

Metoder för att uppnå tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor är lättare att identifiera än metoder för att bedöma skyddet mot olyckor. Detta eftersom de egentligen är respektive instans ordinarie arbetsuppgifter. MSB arbetar med resurstöd, kompetensutveckling och rådgivning; länsstyrelserna arbetar med tillsyn och rådgivning och kommunerna arbetar med förebyggande och operativ verksamhet. På detta sätt ska ett tillfredsställande och likvärdigt skydd erhållas i landet. Länsstyrelsernas metoder för att genomföra tillsyner är överlag lika, hur kommunerna arbetar skiljer sig dock. Vissa kommuner arbetar med riskanalyser samt försöker dra lärdom av tidigare inträffade olyckor medan andra fokuserar på utbildning av och information till medborgare och näringsidkare. Vilket arbetssätt som är rätt eller fel går inte att avgöra och har ingen betydelse så länge de lokala verksamhetsmålen och de nationella målen uppnås. Problematiken som kan identifieras kring kommunernas arbete är att handlingsprogram framställs enbart för sakens skull och inte för att man ser egennytta i dem. En annan problematik är att verksamhetsmålen som sätts tenderar att vara kvantitativa eftersom de är lättare att mäta. Det är därför viktigt att redan vid formuleringen av verksamhetsmålen reflektera över kopplingen till de nationella målen samt hur de ska följas upp. En metod som anses både lämplig och olämplig för detta är SMART-kriterierna (MSB, 2009a; MSB, 2011b). En sista problematik är att skyddet mot olyckor ofta riskerar att styras av kommunalekonomin snarare än kommunens riskbild. Denna problematik framkom i flertalet källor (Prop. 2002/03:119; Ds 2009:47; MSB, 2009a) samt intervjustudien.

### **5.3.1 Effekterna av LSO:s införande**

Införandet av LSO innebar att möjligheterna att anpassa verksamheterna utefter de lokala förhållandena ökade. Detta skulle leda till att samhällets olycksförebyggande förmåga skulle öka och antalet olyckor skulle minska (Prop. 2002/03:119). Enligt utredningen (Ds 2009:47) har utvecklingen gått långsamt men intentionerna med LSO anses uppfyllda. Respondenterna delar delvis utredningens åsikt. Antalet olyckor och dess konsekvenser verkar minska, dock går inte detta påvisa statistiskt för samtliga olyckstyper. Det framkommer även att intentionerna med LSO har misslyckats i avseende att tillämpas på fler olyckstyper än just räddningstjänst och en respondent anser att MSB har backat i sin drivkraft i att utveckla räddningstjänsten efter lagskiftet. En avsaknad av MSB:s drivkraft skulle enligt författaren kunna leda till att räddningstjänsterna mer och mer arbetar för sig själva och att nivån på skyddet som erbjuds varierar. Enligt författaren måste MSB som central tillsynsmyndighet

underlätta för räddningstjänsterna att sprida kunskap, bistå med rådgivning och tolkningar, med mera så att samtliga har möjlighet att ta del av information och kunskap som är värd att veta någonting om. Om MSB:s drivkraft återigen ökade skulle eventuellt utvecklingen av LSO snabbas på och en ökning av viljan att tillämpa LSO på fler olyckstyper än just räddningstjänst hade kunnat vara möjlig.

#### **5.4 Koppling mellan olycksteorier och betydelse av begrepp respektive val av metod**

I den studie som genomförts kan författaren inte påvisa något samband mellan vilken olycksteori som används och vilken betydelse man lägger i begreppen tillfredsställande och likvärdigt respektive vilka metoder man använder för att uppnå och bedöma ett sådant skydd. Det fanns dock en skillnad i vilka metoder som används men samtliga tenderar att grundas i energimodellen.

#### **5.5 Skillnader mellan lokal, regional och nationell nivå**

Utifrån de studier som gjorts kan inga direkta skillnader mellan kommuner, länsstyrelser och MSB påvisas. Samtliga har problem med att definiera begreppen och veta vilken praktiskt betydelse de har, vilket i sin tur leder till att inga fullt utvecklade metoder finns för att säkerställa att en tillfredsställande och likvärdig nivå uppnås. Den enda skillnaden författaren kan identifiera är att propositionen, uppföljningen av reformen samt staten inte anser att det behövs någon tydligare beskrivning av begreppen samt att det är tillsynsmyndigheternas ansvar att fastställa vad som är tillfredsställande och likvärdigt skydd. Denna syn delas inte av respondenterna som alla önskar tydligare definitioner av begreppen samt riktlinjer för vilken nivå som ska uppnås. Det råder alltså tvetydigheter mellan kommun och stat och har så gjort under en längre tid. Så länge staten inte förtydligar vad som menas med begreppen kan utvecklingen enligt författaren gå i två riktningar. Den ena är att kommunerna försöker och experimenterar för att skaffa sig en egen uppfattning om vad som är tillfredsställande och likvärdigt och det andra är att de fortsätter bedriva verksamheten på samma sätt och med samma resurser och förmågor som de alltid gjort. I båda fallen med risk för att skyddet inte uppnår en tillfredsställande och likvärdig nivå, vilket inte borde vara acceptabelt ur allmänhetens ögon. Som tidigare nämnt anser därför författaren att begreppen bör definieras på något sätt, förslagsvis genom att operationalisera dem i förordningar eller liknande.

#### **5.6 Skillnader mellan kommuner vars centralorter anses likvärdiga**

Den största skillnaden författaren kan identifiera mellan kommunerna vars centralorter anses likvärdiga enligt MSB:s tillsynsverktyg, är att Skaras kommun övervägande tenderar att arbeta utefter begreppet tillfredsställande medan Älmhults och Ulricehamns kommuner fokuserar på likvärdighetsbegreppet. Vad detta beror på är svårt att säga. Eftersom även länsstyrelsen Västra Götaland delar Skara kommuns uppfattning skulle det kunna vara en lokal geografisk företeelse, men i så fall borde Ulricehamns kommun och SÄRF dela deras åsikt, vilket de inte gör. Utifrån den genomförda intervjustudien går det inte påvisa några större konsekvenser av att kommunerna fokuserar på olika begrepp men man skulle kunna tänka sig att det gör att kommuner vars tätorter anses likvärdiga inte erbjuder samma nivå på skyddet. Detta eftersom kommuner som fokuserar på begreppet likvärdigt till största del

kontrollerar om de är likvärdiga med andra kommuner och inte om de uppnår en tillräckligt hög skyddsnivå, vilket kommuner som fokuserar på begreppet tillfredsställande borde göra. Beroende på vilket begrepp man fokuserar på så användes olika metoder för att bedöma om skyddet mot olyckor uppnår en tillfredsställande och likvärdig nivå. Detta skulle också kunna leda till att den erbjudna skyddsnivån hos kommunerna i Sverige varierar.

## **6 Diskussion**

I följande kapitel diskuteras arbetsgången, arbetets reliabilitet och validitet, eventuella felkällor samt förslag på framtida studier.

### **6.1 Dokumentanalys**

I dokumentanalysen var det svårt att hitta relevant litteratur till arbetet varför kopplingen mellan den studerade litteraturen och problemet som analyserades inte är så stark. Anledningen till att författaren valde att studera olycksteorier var för att undersöka om det fanns någon koppling mellan vilken syn en aktör har på olyckor med vilken syn hen har på vad som anses vara tillfredsställande och likvärdigt samt vilka metoder hen använder för att uppnå respektive bedöma när skyddet mot olyckor kan anses vara tillfredsställande och likvärdigt. Av den datainsamling som genomfördes kunde dock inga samband påvisas varför kopplingen blev otydlig.

I litteraturstudien kring begreppen tillfredsställande och likvärdigt kunde inte några vetenskapliga artiklar med koppling till LSO identifieras utan de som påträffades handlade övervägande om hur likvärdighet ska uppnås i skolor samt könsneutralitet. Det fanns dessutom enbart ett fåtal andra skrifter och handböcker som behandlade begreppen och möjliga metoder, dock behandlades detta väldigt knappt. Det verkar således inte finnas så mycket forskning om ämnet, varken i Sverige eller i andra länder. Dock finns det en risk att författaren inte har hittat all relevant litteratur, utan att källor som hade kunnat inverka på arbetets resultat, omedvetet har utelämnats.

### **6.2 Studiens och intervjuernas reliabilitet och validitet**

Den del av examensarbetet som felkällor kan härledas från är främst resultatet från intervjustudien.

#### **6.2.1 Metodval**

Till arbetets genomförande valdes en kvalitativ metodik i form av en riktad öppen intervjustudie, vilken används när en beskrivning av människors subjektiva erfarenheter och bild av verkligheten eftersträvas. En mer kvantitativ metod, som exempelvis en semi-kvantitativ enkätundersökning hade kunnat användas för att erhålla ett resultat som möjliggör statistiska jämförelser, men då hade möjligheterna att belysa olika aktörers subjektiva åsikter samt utrymmet för reflektion uteblivit. Möjligheterna att göra djupare analyser av respondenternas åsikter hade även gått förlorade, varför en kvantitativ metod inte valdes. Dock bör det poängteras att författaren inte har erfarenhet av att genomföra intervjuer, varför samtliga fördelar en kvalitativ metodik erbjuder kanske inte lyckats utnyttjas. Alternativet att komplettera intervjustudien med enkätutskick till samtliga/vissa kommuner och/eller länsstyrelser övervägdes inte eftersom författaren ansåg att det inte skulle hinnas med inom arbetets tidsram. En nackdel med valet att genomföra öppna intervjuer är att följdfrågorna kan variera beroende på vad respondenterna väljer att inrikta sig på. Detta gör att de olika intervjuerna inte helt oproblematiskt kan jämföras med varandra.

Eftersom en intervjustudie enbart ger självrapporterade data kan dold information som respondenten inte kan eller vill dela med sig av inte identifieras. Generellt sett är motståndet

att svara på frågor mindre i öppna intervjuformer eftersom respondenterna då i större omfattning själva kan välja vad som ska avhandlas och på vilket sätt (Lantz, 2013). Detta är en fördel med arbetets valda intervjuform, men det garanterar dock inte att respondenten delar med sig av all information. Om respondenten exempelvis känner sig nervös eller obekväma under utfrågningen kan detta påverka hur mycket information hen är villig att ge. Författaren försökte därför skapa en situation som respondenterna känner sig bekväma, exempelvis genom att skicka ut huvudfrågorna innan intervjutillfället, redovisa för intervjuens upplägg samt genom att informera om vilka som får ta del av resultatet och hur det kommer rapporteras. Ytterligare ett moment som kan ha upplevts olustig för respondenterna var att intervjun bandades. Dock delgavs information om detta i samband med första kontakten och bandningen godkändes av samtliga respondenter innan intervjutillfällena. Om obehag upplevdes trots detta tror författaren att det faktum att intervjun bandades antagligen glömdes bort relativt snabbt och inte påverkade studiens resultat negativt i någon nämnvärd omfattning. Dessutom ansågs fördelarna med att databearbetningen underlättades överväga de eventuella nackdelarna bandningen medförde. Den dolda informationen, exempelvis hur väl respondenterna efterlever det de har sagt, hade kunnat identifieras via observationsdata. Den metoden beskriver dock inte respondenternas subjektiva åsikter, vilket hade varit en stor nackdel om metoden skulle använts i denna studie. Eftersom samtliga respondenterna upplevdes som villiga att delge information, pratade öppet om problematiken och var måna om att nå en lösning, anser författaren att dold information troligtvis inte var något större problem.

Att huvudfrågorna skickades ut innan intervjutillfället kan ha lett till att respondenterna läste in sig på frågorna och gav så kallade skolbokssvar vid intervjutillfället. Tendenser till detta kunde ses i frågan om vad en olycka är. Samtliga respondenters svar påminde nämligen om LSO:s definition av en olycka. Detta skulle dock lika gärna kunna bero på att samtliga respondenter sedan tidigare är väl inlästa på LSO eftersom de dagligen arbetar i enlighet med lagen. I övriga frågor ansåg författaren att problematiken eliminerades med hjälp av följdfrågor.

### **6.2.2 Intervjuurval**

Examensarbetets omfattning medförde att intervjustudiens storlek begränsades till sex intervjuer. Ett lågt deltagarantal i en intervjustudie gör inte att reliabiliteten och validiteten blir lägre, dock kan begreppet validitet inte ha innebörden att slutsatser ska kunna generaliseras från stickprov till population i denna typ av studie. Validitet anses istället uppnås om data och resultat speglar källan och samtidigt på ett mera allmängiltigt plan ökar förståelsen av det som undersöks (Lantz, 2013). Intervjuurvalet anses därför inte vara någon större begränsning, men självklart hade det varit av intresse att genomföra ett större antal intervjuer. Exempelvis med politiker och personal inom försvarsdepartementet för att få en uppfattning om deras synvinkel på begrepp, metoder och framförallt hanteringen av framställda kommunala handlingsprogram.

Respondenterna som intervjuades tillhörde ett relativt begränsat geografiskt område, nämligen Småland och Västra Götaland. Eftersom intervjuerna bland annat genomfördes via videokonferens och telefon hade området kunnat ha en större geografisk spridning utan att

medföra mer tid och kostnader för respondenten. Dock var ett av examensarbetets syften att jämföra tänkesätten mellan kommuner vars tätorter anses likvärdiga med Älmhults kommun som utgångspunkt. Av denna anledning har inte skillnader beroende på respondentens geografiska placering belysts i någon större omfattning utan fokus har legat på att belysa skillnader mellan lokal, regional och nationell nivå.

Vid urvalet av respondenter har ingen hänsyn tagits till demografiska faktorer utan urvalet har helt och hållet baserats på respondenternas yrkesroll eftersom detta ansågs vara den viktigaste faktorn.

### **6.2.3 Intervjuernas genomförande**

Av de totalt sex intervjuerna genomfördes tre via telefon, en via videokonferens och två via direkt möte. Avsaknaden av fysisk närvaro vid intervjuerna via telefon och videokonferens skulle kunna påverka intervjurest resultaten men på vilket sätt är svårt att säga. Beroende på respondentens personlighet kan kanske en intervju med fysisk närvaro upplevas som obehagligare än en intervju via telefon med den skyddande distans det medför, eller tvärt om.

Eftersom intervjun var en riktad öppen intervju formulerades frågor efterhand som intervjun framskred och i vissa fall blev det snarare en diskussion mellan respondenten och författaren. Detta gör att författaren till viss del kan ha påverkat respondenternas svar, trots att denne försökte vara neutral och inte lägga värderingar i åsikterna. Även frågornas formulering kan ha påverkat respondenternas svar, men till vilken grad är svårt att avgöra. Påverkan har antagligen inte varit så stor att resultaten ska förkastas men det är viktigt att ha dessa eventuella felkällor i åtanke när resultat tolkas och slutsatser dras. Det gäller även för övriga felkällor.

Författaren kan även ha uppfattat eller tolkat respondenternas svar på ett felaktigt sätt eller läst in mer i svaren än var respondenten avsåg. Detta eftersom författaren redan innan intervjustudiens genomförande hade en förväntad bild av vilka svar respondenterna skulle ge. För att motverka detta försökte författaren vara neutral då intervjuerna genomfördes. Efter intervjun skickades även en sammanställning till respondenten så att hen fick möjlighet att korrigera eventuella feltolkningar och liknande. Dessa två åtgärder har förhoppningsvis resulterat i att resultatets validitet inte har påverkats av författarens personliga åsikter och föreställningar.

Eftersom intervjustudien eftersträvade att undersöka ett subjektivt uppfattat fenomen ses inte bristande överrensstämmelse mellan vad en respondent gör respektive säger som en brist i den självrapporterade datas reliabilitet. Detta eftersom intervjustudien inte syftar till att undersöka något som antas vara objektivt existerande. Hade studien istället sökt kunskap om detta hade intervjudata varit tveksamt att utgå från.

### **6.2.4 Intervjustudiens resultat**

Resultaten bygger på respondenternas egna subjektiva åsikter. Det är således inte säkert att organisationerna i helhet har samma uppfattning eftersom enbart en eller två representanter har intervjuats från respektive organisation. Det är inte heller säkert att resultatet hade blivit detsamma om andra respondenter från liknande organisationer hade valts ut. Med anledning

av detta ses resultatets objektivitet som en möjlig felkälla och kan därför inte med säkerhet appliceras i alla sammanhang.

### **6.2.5 Slutsatser**

De slutsatser som dragits är författarens egen tolkning av dokumentanalysen och respondenternas åsikter. Detta innebär att slutsatserna kan ha färgats av författarens förväntningar och antaganden om vad examensarbetet skulle leda till.

### **6.3 Framtida studier**

Under arbetets gång har en del intressanta sidospår dykt upp, vilka på grund av tidsbrist eller allt för lite anknytning till problemformuleringen har uteslutits. Ett exempel är att jämföra räddningstjänstens angreppssätt för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet kontra polisens angreppssätt. Båda organisationerna vill erbjuda ett tillfredsställande och likvärdigt skydd oavsett var i landet man befinner sig, skillnaden är att polisen löser det genom en statlig organisation och räddningstjänsten löser det genom en kommunal organisation. Två helt olika lösningar på samma problematik, frågan är vilken som fungerar bäst.

En intressant fortsättning på detta arbete hade varit att gå in djupare på betydelsen av begreppet tillfredsställande och hur det ska kunna mätas och uppnås. Detta eftersom detta begrepp bör vara grundparametern men i dagsläget anses svårast att bedöma.



## 7 Slutsatser

I följande kapitel presenteras examensarbetets slutsatser. Slutsatserna syftar till att besvara problemställningen som anges i kapitel 1.2.1.

Studien visar att betydelsen av begreppet tillfredsställande respektive likvärdigt skiljer sig åt mellan olika aktörer. Tillfredsställandebegreppet upplevs överlag som svårast att beskriva. Den mest konkreta beskrivningen som framkommer är att se begreppet som summan av kommunens operativa och förebyggande verksamhet samt den enskildes skydd och förmåga. Hur summan ska mätas är dock oklart. Vid arbetet med skydd mot olyckor tenderar därför huvudfokus ligga på likvärdighetsbegreppet eftersom det upplevs som lättare att mäta och relatera till. En enighet råder om att begreppet likvärdigt handlar om att uppnå lika värde för medborgarna, exempelvis med avseende på risknivån, skyddsnivå eller konsekvenser, samt att det pekar på behovet av att göra på olika sätt. I studien framkom även att det finns en tvetydighet mellan staten och övriga aktörer vad gäller begreppen. Samtliga respondenter i intervjustudien vill ha hjälp med att tyda begreppen men staten vill inte inskränka på det lokala självstyret och vill därför inte förtydliga begreppen. För att inte inskränka självstyret men samtidigt förtydliga begreppens betydelse anser författaren att de kan definieras i exempelvis förordningar. På så sätt undviker man dessutom att göra lagen mer detaljstyrd och möjliggör anpassning av begreppen utefter samhällsutvecklingen.

Till följd av att begreppen inte har någon tydlig teoretisk eller operationell definition har det varit svårt att utveckla metoder för att bedöma och säkerställa att ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor har uppnåtts. I dagsläget finns bara en metod, utvecklad av MSB, för att identifiera likvärdiga tätorter. Denna metod anses dock inte helt färdigutvecklad eftersom fler mätbara värden önskas. Med anledning av att det i dagsläget bara finns en framtagen metod, kan inga likheter eller skillnader mellan metoderna belysas. Vad gäller metoder för att uppnå ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor har det ingen betydelse vilken metod kommunerna använder sig av så länge de lokala verksamhetsmålen och de nationella målen uppnås. Det är därför viktigt att redan vid formuleringen av verksamhetsmålen reflektera över kopplingen till de nationella målen samt hur de ska följas upp.

Studien tyder på att kommuner som bedöms likvärdiga med MSB:s tillsynsverktyg inte har en liknande syn på aspekten tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Den främsta skillnaden mellan kommunerna är att de tenderar att fokusera på olika begrepp vid bedömningen av skyddet mot olyckor. Skara bedömer sitt skydd utifrån tillfredsställandebegreppet medan Älmhult och Ulricehamn fokuserar på likvärdighetsbegreppet.

Problematiken härstammar i brist på vägledning, definitioner, metoder och respons vid framställan av kommunala handlingsprogram. Huvudproblemet verkar ligga i att begreppen tillfredsställande och likvärdigt inte har en allmängiltig eller gemensam operationell definition i landet. För att en bedömning om ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor uppnås ska kunna genomföras måste man veta vad orden tillfredsställande och likvärdigt innebär. Dock är det svårt, om ens möjligt, att i dagsläget hitta klara, tydliga och enhetliga

definitioner av begreppen. Detta har lett till att metoder för att bedöma och säkerställa att en kommuns skydd mot olyckor faktiskt uppnår en tillfredsställande och likvärdig nivå knappt har utvecklats, vilket kan leda till att kommuner i landet har ett undermåligt skydd mot olyckor utan att veta om det samt att nivån på det erbjudna skyddet i Sveriges olika kommuner kan variera eftersom det inte finns en enhetlig bild av begreppens betydelse. Det är möjligt att det kan bli svårt att enas om en gemensam teoretisk eller operationell definition, men eftersom samtliga respondenter i intervjustudien uttryckte en önskan om klarare definitioner av begreppen torde det inte vara någon större svårighet. Författaren anser att det första steget för att komma till rätta med all problematik bör vara att operationalisera begreppen, med tyngdpunkt på tillfredsställandebegreppet då det är grundparametern. Därefter bör riktlinjer för hur ett tillfredsställande och likvärdigt skydd ska bedömas utarbetas. Viktigt är dessutom att kommunernas egenkontroll med uppföljning och utvärdering påbörjas hos samtliga kommuner och att det arbetet tas på allvar samt att en lösning för framställandet av bristfälliga kommunala handlingsprogram utarbetas. Till sist bör även poängteras att skyddet mot olyckor varken bör eller får styras av kommunalekonomin, utan ska baseras på kommunernas riskanalyser och skyddsbehov varefter den mest kostnadseffektiva lösningen ska väljas.

## Referenser

- Akselsson, R. (2011). *Människa, teknik, organisation och riskhantering*. Lund: Institutionen för Designvetenskaper Lunds tekniska högskola.
- Dekker, S., Cilliers, P., & Hofmeyr, J-H. (2011). The complexity of failure: Implication of complexity theory for safety investigations. *Safety Science*, 49(6), 939-945.
- Ds 2009:47. *Reformen skydd mot olyckor - en uppföljning med förslag till utveckling*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- EBSCO. (2013). *LUBsearch Lund University Libraries*. Hämtad 2013-08-26, från <http://ehis.ebscohost.com/eds/search/basic?sid=9eaebbd4-08ca-4d5e-b41c-90555ac24c27%40sessionmgr4&vid=1&hid=8>.
- Haddon, W. (1970). On the escape of tigers: An ecologic note. *Technological review*, 72(7), 2229-2234.
- Hopkins, A. (1999). The limits of normal accident theory. *Safety Science*, 32(2), 93-102.
- Ivansson, G. (2013, mars 19). Regeringen ändrar inte Pajalas handlingsprogram. *Tjugofyra7*. Hämtad 2013-09-12, från <http://www.tjugofyra7.se/msb/Avdelningar/Nyhet/Regeringen-andrar-inte-Pajalas-handlingsprogram/>.
- Johansson, B. (2013, juni 14). Regeringen avväpnar tillsynen. *Tjugofyra7*. Hämtad 2013-09-25, från <http://www.tjugofyra7.se/msb/Avdelningar/Min-asikt/Regeringen-avvapnar-tillsynen/>.
- Kaplan, S. (1997). The Words of Risk Analysis. *Risk Analysis*, 14(4), 407-417.
- Lantz, A. (2013). *Intervjumetodik*. Lund: Studentlitteratur.
- LaPorte, T.R., & Consolini, P. M. (1991). Working in practice but not in theory: Theoretical challenges of "High-Reliability Organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(1), 19-48.
- MSB. (2009a). *Hur styrs skyddet? Underlag för dialog kring kommuners styrning av skyddet mot oönskade händelser*. Karlstad: MSB
- MSB. (2009b). *Metodstöd 1 - Tillsyn över kommunernas preciserade skyldigheter*. Karlstad: MSB.
- MSB. (2011a). *MSB överlämnar till regeringen att besluta om räddningstjänstberedskapen i Korpilombolo*. Hämtad 2013-09-12, från <https://www.msb.se/Templates/Pages/NewsPage.aspx?id=7046&epslanguage=sv>.
- MSB. (2011b). *Vägledning för kommunala handlingsprogram*. Karlstad: MSB

- Bergström, J. (2013, September 25). *Velocity 2013: Johan Bergström "What, Where And When Is Risk In System Design?"* [Videofil]. Hämtad 2013-09-04, från [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=Pb\\_zYs8G6Co](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=Pb_zYs8G6Co).
- Prop. 2002/03:119. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Hämtad 2013-06-19, från <http://www.regeringen.se/content/1/c4/32/61/b3717508.pdf>.
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety science*, 27(2), 183-213.
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents (Vol. 6)*. Aldershot: Ashgate.
- Rosness, R., Grøtan T. O., Guttormsen, G., Herrera I. A., Steiro, T., Størseth, F., Tinmannsvik, R. K., & Wærø, I. (2010). *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Six Perspectives. Revision 2* (SINTEF Report, A17034). Trondheim: SINTEF Technology and Society.
- SFS 2003:778. *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- SFS 2003:789. *Förordning om skydd mot olyckor*. Stockholm: Försvarsdepartementet.
- Slovic, P. (2001). The risk game. *Journal of Hazardous Materials*, 86(1), 17-24.
- SOU 2002:10. *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. Stockholm: Fritzes.
- Turner, B. A., & Pidgeon, N. F. (1997). *Man-Made disasters*. 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Butterworth-Heinemann.

## **Bilaga A - Respondenternas bakgrund**

I följande bilaga redovisas respondenternas bakgrund.

### ***MSB - Frida Billström och Eleonor Ström***

Frida Billström, som är den ena av respondenterna, är utbildad till stadsvetare. Efter utbildningen fick hon jobb på SRV där hon bland annat arbetade med MÅSTE-projektet, vars syfte var att stödja kommunernas och räddningstjänsternas egen förmåga att utveckla och förändra verksamheten för att öka säkerheten och skyddet mot olyckor. Efter det gick hon vidare och jobbade på Länsstyrelsen i Värmland där hon arbetade som LSO-handläggare och bland annat utövade tillsyn över kommunerna och gav råd och stöd i frågor angående LSO. Sedan 2010 arbetar Frida på sin nuvarande arbetsplats, nämligen tillsynsenheten på MSB, som arbetar med tillsyn och tillsynsvägledning gentemot länsstyrelser och kommuner.

Eleonor Storm, som är den andra av respondenterna, läste den två och ett halvtåriga brandingenjörsutbildningen i Lund och gick därefter den ettåriga påbyggnadsutbildningen i räddningstjänst för brandingenjörer i Revinge. Efter utbildningen började hon år 1995 jobba på SRV där hon bland annat arbetade med den enskilda människans säkerhet samt framtagande av rekommendationer för vilken handbrandsläckare som är lämplig för bostadsmiljö. År 1998 gick hon vidare till nuvarande Räddningstjänsten Storgöteborg där hon arbetade med förebyggande frågor. Dels som tillsynsförare och dels via stöd och råd till kommunen i planärenden. De sista ett och ett halvt åren av anställningen var hon dessutom enhetschef för en av de förebyggande enheterna. Från och med hösten 2008 arbetar Eleonor på tillsynsenheten på MSB.

### ***Länsstyrelsen Kronoberg - Gunnar Karlsson***

Gunnar Karlsson utbildade sig i början på 70-talet till el- och teleingenjör på svagströmssidan. Efter utbildningen började han arbeta som utredare hos Lantmäteriet. Han gick sedan vidare till Länsstyrelsen där han ursprungligen arbetade med civilt försvar, bland annat med materiell, radio och samband samt mobiliseringsplanläggning. I arbetet med mobiliseringsplanläggningen ingick mycket arbete med räddningsenheter, övningar och utbildning för räddningstjänst. I takt med att enheten minskade blev Gunnar ensam ansvarig för allt med anknytning till civilt försvar och räddningstjänst. Eftersom det civila försvaret har marginaliserats består arbetet nu uteslutande av räddningstjänstfrågor, exempelvis handläggning av frågor rörande tillsyn av kommunal räddningstjänst samt samrådsyttrande över kommunala handlingsprogram.

### ***Länsstyrelsen Västra Götaland - Jan-Erik Gustavsson***

Jan-Erik Gustavsson har gått den äldre varianten av brandingenjörsutbildning, med start år 1973. Efter utbildningen arbetade han på kommunal brandkår som vice brandchef. Ett par år i Gislaveds kommun och åtta, nio år i Vänersborgs kommun. Efter detta fick han år 1986 anställning på SAAB:s bilfabrik i Trollhättan, där han främst arbetade med brandskydd och riskhantering för verksamheterna inom Sverige, men även en kortare period med arbetsmiljö. År 1996 gick han vidare och började arbeta på SRV i Karlstad där han arbetade på räddningstjänstavdelningen och tillsynsenheten. Sedan år 2005 arbetar han på Länsstyrelsen i Västra Götaland, vilket är hans nuvarande arbetsplats. Han arbetar där med LSO och

räddningstjänstfrågor som faller på länsstyrelsen samt krishantering och tidigare som tjänsteman i beredskap.

### ***Älmhults kommun - Marcus Holmqvist***

I de två andra intervjuerna på kommunal nivå har räddningschefen intervjuats. I fallet med Älmhults kommun intervjuades istället kris- och säkerhetssamordnaren, detta eftersom lämpliga personer inom räddningstjänsten redan var insatta i arbetet och författaren ansåg att det var lämpligare att intervjua någon utomstående. En intervju med någon annan än räddningschefen inom en kommun skulle dessutom kunna ge ett annat perspektiv på begreppen samt metoderna som används. Av denna anledning ses det inte som en nackdel att intervjun sker med en person av annan yrkesbefattning. Under intervjun var dock ställföreträdande räddningschef Håkan Helgesson med som medlyssnare samt bollplank till Marcus Holmqvist eftersom han inte arbetar med LSO i någon större omfattning.

Marcus Holmqvist har gått en kvalificerad yrkesutbildning i risk management i Mölnlycke, vilket är en tvåårig utbildning inom säkerhet och beredskap. Efter utbildningen arbetade han som säkerhetshandläggare, tre år på Karlstad universitet och fyra år i Östersunds kommun. Sedan januari 2013 arbetar Marcus som kris- och säkerhetssamordnare i Älmhults kommun, där han arbetar med säkerhetsfrågor generellt för kommunen samt med beredskapshandläggning av kommunens krisberedskap.

### ***Skaras kommun - Roger Almgren***

Roger Almgren studerade det två och ett halvtåriga brandingenjörsutbildningen vid Lunds tekniska högskola med start 1987. Han gick därefter den ettåriga påbyggnadsutbildningen i räddningstjänst för brandingenjörer i Revinge. Efter utbildningen fick han anställning vid SRV där han arbetade som lärare och projektledare i drygt tio år. Han arbetade där även med riskhantering och Seveso-lagstiftningen. Efter det arbetade Roger nästan åtta år på Räddningstjänsten Östra Skaraborg, bland annat som brandingenjör, operativ chef och förebyggandechef. Sedan 2009 arbetar Roger som räddningschef i Skara-Götene räddningstjänst.

### ***Ulricehamns kommun - Sven-Åke Josefsson och Henry Linnsén***

Sven-Åke Josefsson, som är den ena av respondenterna, har gått den äldre varianten av brandingenjörsutbildning med start år 1973. Efter utbildningen arbetade han ett år på räddningstjänsten i Järfälla, innan han 1976 började arbeta på räddningstjänsten i Borås som numera ingår i SÄRF. Under sin tid hos räddningstjänsten har han arbetat med förebyggande, utbildningsförmågor, operativa frågor samt ekonomi och arbetar nu som räddningschef.

Henry Linnsén, som är den andra av respondenterna, är sedan 2004 utbildad till brandingenjör. Efter utbildningen har han arbetat som handläggande brandingenjör, både inom räddningstjänst och inom länsstyrelse. För närvarande är han avdelningschef för förebyggande verksamhet hos SÄRF.

## **Bilaga B - Beskrivning av kommuner**

I följande bilaga redovisas en kort beskrivning av kommunernas karaktäristiska drag.

### ***Älmhults kommun***

Älmhults kommun är till ytan en stor kommun med mycket landsbygd, trots detta bor majoriteten av befolkningen i Älmhults tätort. Den stora arbetsgivaren i kommunen är IKEA, varför mycket folk pendlar in till kommunen för att arbeta. Detta gör att det är stor skillnad mellan dag- och nattbefolkningen. En potentiell riskkälla är södra stambanan som går rakt genom Älmhults tätort samt i nära anslutning till sjön Möckeln, där dricksvattnet tas ifrån. Sammantaget hamnar därför majoriteten av kommunens risker i den centrala tätorten.

### ***Skaras kommun***

Skara kommun har cirka 18 500 invånare. Runt tätorten finns mestadels jordbruksbyggd och således är de flesta större företagen i kommunen livsmedelsproducerande företag. Två exempel på företag som finns i kommunen är Scan och Julas centrallager. Det finns relativt mycket vägar inom kommunen vilket gör att det förekommer många trafikolyckor, på E20 förekommer även många kemikalietransporter. En relativt unik egenskap är att tätorten ligger centralt i kommunen och eftersom Skaras brandstation är placerad i tätorten blir täckningen över ytan relativt lik.

I kommunerna Skara och Götene är det räddningstjänsten som har ansvar för den operativa delen samt det brandförebyggande arbetet medan ansvaret för allt övrigt olycksförebyggande arbete ligger hos säkerhetssamordnarna.

### ***Ulricehamns kommun***

Ulricehamns kommun präglas av ett kuperat skogsbrukslandskap och småindustrier för mekanisk utrustning till textilindustrin. Kommunen har 23 000 invånare, varav 10 000 bor i centralorten. Centralorten ligger i anslutning till en stor sjö, Åsunden, som ån Ätran passerar igenom. Genom kommunen går riksväg 40 som trafikeras av trafik mellan Göteborg och Stockholm. På riksväg 40 genomförs för närvarande ett motorvägsbygge på den sista etappen som leder fram till Ulricehamn. Med anledning av detta, samt eftersom Trafikverket kommer leda bort farligtgodstransporter från E20 till riksväg 40, förväntar sig SÄRF en ganska stor ökning av trafiken.





## **Bilaga C - Intervjuplan**

I följande bilaga redovisas de frågor som författaren utgick ifrån vid intervjuerna. Alla tänkbara frågor är inte precist nedskrivna utan kommer formuleras språkligt under intervjuens gång baserat på respondentens föregående svar. Författaren försökte att till största mån inte lägga värderingar eller åsikter i intervjufrågorna som ställdes, detta för att undvika att påverka och styra respondenten. För att säkerställa intervjuens relevans, den logiska kopplingen mellan frågorna och utdatas värde genomfördes en provintervju med Håkan Helgesson, ställföreträdande räddningschef på Älmhults räddningstjänst, innan de riktiga intervjuerna påbörjades.

### **Olycksteori**

- Vad är en olycka?
- Hur undviker/begränsar man olyckor?

### **Tillfredsställande och likvärdigt**

- Vad lägger ni för betydelse i begreppet tillfredsställande skydd mot olyckor?
- Vad lägger ni för betydelse i begreppet likvärdigt skydd mot olyckor?
- Tenderar man att fokusera mer på ett begrepp än ett annat vid bedömning av skyddet mot olyckor?
- Finns det något som hade underlättat arbetet med tillfredsställande och likvärdigt?

### **Metoder**

- MSB:
  - Vilka metoder vill ni att kommuner och länsstyrelser använder sig av för att uppnå/bedöma om skyddet mot olyckor är tillfredsställande och likvärdigt?
  - Hur gör ni för att bedöma om en kommun har tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor?
- Länsstyrelse:
  - Hur går ni till väga för att bedöma om skyddet mot olyckor bland era kommuner är tillfredsställande och likvärdigt?
  - Vilka metoder vill ni att kommunerna använder sig av för att uppnå/bedöma om skyddet mot olyckor är tillfredsställande och likvärdigt?
- Kommun:
  - Vilken metod använder ni för att uppnå/bedöma om ert skydd mot olyckor är tillfredsställande och likvärdigt?

### **Övrigt**

- Anser ni att syftet med införandet av LSO har fått den effekt som det var tänkt?

Utöver ovan nämnda frågor presenterade författaren sig själv och syftet med examensarbetet lite kort. Respondenterna fick även presentera sig själva, vilken utbildning de har, vad de har arbetat med samt vad deras arbetsuppgifter är idag. I de fallen kommunala representanter intervjuades fick de även ge en kort beskrivning av kommunens karaktäristiska drag, såsom storlek, invånarantal, särskilda riskobjekt, och så vidare. I slutet av intervjun fick respondenterna möjlighet att göra tillägg av information om så önskade.

