

STUDIE

Vem styr? ”Kulturen och traditionen! En kombination av politik, chefer, kultur och fack i någon härlig blandning”.

En studie om chefers och politikers föreställningar om styrning, ledning och ledarskap i kommunal räddningstjänst



MSB:s kontaktpersoner:
Håkan Axelsson, 010-240 51 50

Foto: Johan Eklund, MSB bildbank

Publikationsnummer MSB1096 – mars 2017
ISBN 978-91-7383-743-9

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna studierapport. Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

Det blåser på toppen så det gäller att välja sina strider! Så beskrev en politiker jag intervjuade i höstas uppdraget i sin direktion. Det blåser kring en forskare också kan jag konstatera efter att ha drabbats av en hat- och hotstorm de senaste två månaderna. I början av december förra året gav jag en intervju för SVT för att berätta om studien som redogörs för i den här rapporten. Det handlade om att ge perspektiv till varför brandmäns protester inför förändringar av räddningstjänstverksamheten får stort gehör. Tyvärr framstod det bland annat som att jag hade synpunkter på deltidsbrandmän (RIB), vilket aldrig har varit fallet och som jag också förklarade i en artikel ett par veckor senare. Men jag förklarade protesterna – och det faktum att de leder till att förbundsdirektörer och räddningschefer tvingas lämna sina tjänster – genom att tala om räddningstjänsten som en mansdominerad och könsmärkt verksamhet. Många forskare har under flera år beskrivit hur föreställningar och praktiker om kön villkorar både räddningstjänstorganisationer och själva verksamheten, och jag är en bland dessa.

Att bli granskad som forskare hör till, det är till och med en förutsättning för forskning och handlar om kvalitetssäkring och trovärdighet. Att bli granskad som genusforskare är särskilt vanligt eftersom det handlar om att problematisera förgivettaganden och normer om kön och genus på olika sätt, och det upplevs av många människor som jobbigt. Människor som utgör normen har dessutom i synnerhet svårt att se sin del i normsystemet. Därför är jag inte särskilt förvånad över kränkningarna jag utsatts för av brandmän som tycker att jag är fullständigt ”inkompetent”, men jag är ändå något förvånad över styrkan och utbredningen av hatet och hoten. En chef förklarade hatet med att ”vi är ett monopol utan granskning och konkurrens” – det är problematiskt naturligtvis – räddningstjänsten är en kommunal verksamhet bland andra och behöver kunna studeras utifrån alla möjliga olika perspektiv och teoretiska ingångar. Utan att forskarna som gör det ska behöva hotas till livet. Acceptans för olika infallsvinklar och förklaringsmodeller är en grundförutsättning för att räddningstjänster ska kunna förändras och utvecklas i takt med tiden.

I ett förord brukar det tackas – jag gör det utan att namnge personer den här gången med tanke på turbulensen kring studien och med omtanke om de personer som på olika sätt varit behjälpliga. MEN – jösses vad tacksam jag är för er som jag fått intervjuas, för er som läst och kommenterat text, för er som hörde av er när det blåste som värst – särskilt alla brandmän från olika delar av landet! STORT tack! Till sist vill jag rikta ett innerligt tack till alla er ”lite speciella räddningstjänstpersoner” – ni vet vilka ni är och vad ni ska tackas för! Och så ni två då som finns i ”kontexten” och som jag aldrig någonsin vill vara utan – ni vet också vilka ni är – ni är grymma, stort, stort tack!

Ulrika Jansson Fil dr

Innehållsförteckning

1 Inledning	6
1.1 Syfte, uppdrag och avgränsningar	9
1.2 Utgångspunkter	10
1.3 Disposition.....	11
1.4 Kommunal räddningstjänst – styrning, ledning och ledarskap ..	11
1.4.1 Kommunal räddningstjänst.....	11
1.4.2 Styrning, ledning och ledarskap.....	13
2 Metod och material	17
3 Resultat	19
3.1 Att leda för ett förändrat uppdrag	19
3.1.1 Ett ökat skydd mot olyckor och skador – det ”breda perspektivet” ..	20
3.1.2 Vilket är uppdraget?.....	22
3.1.3 Nationell samling	25
3.1.4 Ökad samverkan.....	26
3.1.5 Samverkan med andra räddningschefer	27
3.1.6 Uppföljningar och återrapporering.....	28
3.1.7 Utmaningar i det bredare perspektivet.....	30
3.1.8 Kultur och ”bilden av brandmannen”	34
3.1.9 Att leda för ett ökat skydd mot olyckor och skador	37
3.2 Styr politiken?.....	40
3.2.1 Politiker om sitt uppdrag	41
3.2.2 ”Styrverktyg”	42
3.2.3 En kommunal verksamhet som andra?	42
3.2.4 Chefer om styrning.....	43
3.2.5 ... och om att styra politiker	45
3.2.6 Politisk styrning.....	47
3.3 Ledarskapets kompetenser	49
3.3.1 Vad är det för typ av ledarskap, kompetens och kunskap som behövs?49	
3.3.2 ”Nya chefer” med erfarenhet från andra branscher	52
3.3.3 Akademiker eller ”brandisar”?	53
3.3.4 Framtida kompetenser?.....	54
3.4 Motstånd från brandmannakollektivet	56
3.4.1 Motstånd – påverkan	56
3.4.2 Motstånd – förmåner	57
3.4.3 Motstånd – missnöje.....	59
3.4.4 Motstånd – mot förändring?	61
3.5 Vem, vilka eller vad styr den kommunala räddningstjänsten?... 63	
3.5.1 Styrning och ledning för ett bredare perspektiv på räddningstjänst 63	
3.5.2 En ”annan” räddningstjänstorganisation – och för vem?	65
3.6 Referenser.....	67

Sammanfattning

I föreliggande rapport beskrivs omständigheter som villkorar chefers och politikers möjligheter att styra och leda kommunala räddningstjänster och räddningstjänstförbund i Sverige. Studien baseras på 18 chefers och sex räddningstjänstpolitikernas berättelser om den verksamhet de ansvarar för och syftar till att synliggöra och problematisera föreställningar om styrning, ledning och ledarskap för att främja olycks- och krishantering ur det breddade perspektiv på räddningstjänst som följer av LSO. På en övergripande nivå visas att kommuners skyldighet att verka för olycksförebyggande arbete utmanas på olika sätt av föreställningar om "traditionella perspektiv" i räddningstjänster som villkorar och skapar specifika förutsättningar för styrning och ledning.

Cheferna och politikerna beskriver en räddningstjänstorganisation som är högst "traditionell" – både när det gäller organisatoriska förutsättningar och de normer och ideal som upprätthåller och reproducerar tolkningsföreträdet för de operativa delarna i uppdraget. De beskriver en trögrörlig organisation som inte löser "hela uppdraget" på ett tillfredsställande sätt för allmänheten. Ingen av cheferna, eller politikerna, säger att det skadeavhjälpande arbetet på något sätt är oviktigt, men de menar att det inte är tillräckligt i arbetet för ett förstärkt förebyggande arbete – både mot bränder och andra olyckor än bränder. Svårigheterna att styra och leda beskrivs mycket summariskt handla om olika uppfattningar om vad uppdraget egentligen "är", avsaknad av nationell styrning och tydliga mål samt uppföljningssystem och återrapporteringsmodeller som inte tar hänsyn till hela uppdraget. Ökad samverkan beskrivs som nödvändig men också som svår på grund av olika tolkningar av uppdraget. Vidare antas nya typer av kompetenser, kunskaper och erfarenheter skapa förutsättningar för att klara uppdraget, och för att kunna erbjuda både gamla och nya medarbetare stimulerande arbetsuppgifter. Kompetens från vård, omsorg och utbildning beskrivs som särskilt relevant. När det gäller organisationsinterna svårigheter för att styra och leda mot ett ökat skydd mot olyckor och skador så handlar det bland annat om motstånd från brandmän och arbetstagarorganisationer kring fler och nya arbetsuppgifter, andra sätt att organisera verksamheten med syftet att utvinna mer tid och personella resurser, bemanning, tjänstgöringstider och tjänstgöringssätt. Den starka yrkeskulturen, "bilden av brandmannen" och allehanda motståndshandlingar beskrivs av både chefer och politiker som de mest försvårande förutsättningarna för att utmana traditionella perspektiv på verksamheten. I rapporten ges flera exempel på motstånd och dess konsekvenser. En förutsättning som skapar möjligheter att leda och styra mot det bredare perspektivet är politikernas tydliga krav på räddningstjänstorganisationerna.

1. Inledning

Det är inte helt lätt att styra den här verksamheten. Det är många gammeldags traditioner om vilka det är som arbetar här, och med vad. Att försöka bedriva någon form av utvecklingsarbete och tänka nytt är svårt. Om vi fortsättningsvis ska nöja oss med att åka på larm så är det inga större bekymmer men att jobba mot att förebygga olyckor i större utsträckning känns ibland omöjligt. Jag stängas mot en mur av kultur och tradition varje dag. (Förbundsdirektör tillika räddningschef)

Vem, vilka eller vad styr den kommunala räddningstjänsten? Denna studies övergripande fråga kan förefalla enkel utifrån det faktum att svensk räddningstjänst är en kommunal politikerstyrd och skattefinansierad verksamhet. Politiska beslut om inriktningen på räddningstjänsternas uppdrag är antagna i riksdagen och företrädesvis formulerade i Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). LSO 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” (1 kap. 1 §). Kommunens skyldigheter för räddningstjänstverksamhet handlar dels om att ansvara för räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor, dels om att företa åtgärder för att ”förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.” (3 kap. 1§). Räddningstjänstens uppdrag är alltså att arbeta både operativt (skadeavhjälpande) och olycksförebyggande.

I kommunala räddningstjänster¹ finns dock tendenser till att de förebyggande respektive operativa uppdragen ställs mot varandra på ett sätt som aktualiserar frågor om styrning och ledning. Politiska beslut om inriktningen på räddningstjänsternas uppdrag visar sig vara svåra att omsätta i praktiken. Eller mer specifikt – kommuners skyldighet att verka för olycksförebyggande arbete utmanas på olika sätt av föreställningar om ”traditionella perspektiv” som gör att styrning och ledning försvåras. Rapportens inledande citat sätter fingret på just den problematiken. Förbundsdirektören beskriver en ”mur av kultur och tradition” som försvårar arbetet med att förebygga olyckor.

Svenska räddningstjänstorganisationer utmärks av en stark organisationskultur och tradition där normer och värderingar om vad som är bra eller dåligt, viktigt eller oviktigt ofta kommer till uttryck genom föreställningar om de operativa delarna av uppdraget. Ur ett historiskt perspektiv ansvarade räddningstjänsten i första hand för operativa insatser som rörde bränder. Den traditionen utmanas i och med att andra delar i uppdraget betonas. I tidigare studier av räddningstjänst har konstaterats att

¹ Kommunernas räddningstjänster organiseras i egen regi, genom civilrättsligt avtal under nämnd, i gemensam nämnd för flera kommuner eller i kommunalförbund.

räddningstjänsterna är mycket homogena och mansdominerade miljöer som inkluderar vissa grupper och utesluter andra. Den personalkategori som särskilt har beforskats är brandmän. Summariskt har tidigare forskning visat att föreställningar om maskulinitet villkorar förhandlingar om vad som rymms inom räddningstjänstens ansvarsområde och "kärnverksamhet" (Baigent 2001, Engström m fl 2012, Ericson 2004, 2011, Mellström 2010, Olofsson 2012,). Att allianser mellan män villkorar ledning och ledarskap, och att ledning inte bara är en fråga om formell organisation utan om informella nätverk och yrkeskultur har också synliggjorts (Ericson 2011, Häyrén Weinestål, Bondestam & Berg 2011).

Under de senaste åren har brandmän uttryckt krav på att chefer i den kommunala räddningstjänsten ska avgå. Brandmän på flera olika håll i Sverige förklarar sig vara missnöjda med sina chefer av olika anledningar och vill byta ut dem. Som exempel kan nämnas protester från 69 deltidsanställda² brandmän inom räddningstjänsten i Torsby kommun. Under rubriken "Brandmän: chefen måste gå" redogjorde *Värmlands Folkblad* (VF)³ den 16 november 2016 för en misstroendeförklaring där det framkommer att "det främst är bristen på kommunikation som brandmännen anser har felat". De tycker inte heller att chefen har den kunskap som krävs för att fatta "de beslut som organisationen kräver". Kommunalrådet i kommunen ger i samma artikel sin syn på saken och påtalar att räddningschefen på uppdrag av politiken har utarbetat en plan för organisationsutveckling i linje med uppdraget och att chefen har deras förtroende att bedriva det arbetet. När räddningschefen bjöd in till ett möte för att i dialog prata om den uppkomna situationen uteblev brandmännen. Ett annat liknande och aktuellt exempel är protester från delar av räddningstjänstpersonalen, företrädesvis deltidsbrandmän i räddningstjänsten Östra Götaland. Den 12 december 2016 publicerade den lokala tidningen *Corren*⁴ insändaren "Vi är de missnöjda medarbetarna" som beskriver hur vissa i personalen saknar förtroende för sin ledning, bland annat när det handlar om arbetsmiljö och vad som beskrivs som ett osunt samarbete med facken. Precis som i Torsby förklarar den politiska ledningen att de står bakom både förbundsdirektören och resten av ledningsgruppen – eftersom chefen agerar utifrån ett tydligt direktiv från ägarkommunerna. Det stödet uteblir dock från oppositionspolitiker i samma ägarkommuner som istället vill byta ut både ledningen i räddningstjänsten och i politiken. I ett annat fall för några år sedan blev räddningschefen i Gislaved avskedad av politiken efter att denne – på politikens uppdrag – utmanat inriktningen mot operativa insatser

² Eg. räddningstjänstpersonal i beredskap - RIB

³ <http://www.vf.se/uncategorized/brandman-chefen-maste-ga>

⁴ <http://www.corren.se/asikter/insandare/vi-ar-de-missnojda-medarbetarna-om4415321.aspx>

och försökt utveckla organisationen för att skapa mer utrymme för olycksförebyggande arbete.⁵

Arbetsrelaterat motstånd bland anställda förekommer i många arbetsorganisationer och är inget nytt fenomen. Anställdas behov och intressen och ledningens krav stämmer inte alltid överens vilket leder till att anställda gör motstånd, vilket i sak alltså inte är konstigt. När det handlar om räddningstjänsten har tidigare studier visat att olika grupper förhåller sig till det nya uppdraget enligt LSO på skilda sätt. I rapporten *Diskurser om det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet inför införandet av "Lag om skydd"* beskriver Johansson-Hidén (2004) att de personer som finns i kommunledningar och den operativa personalen ofta uttrycker att de reaktiva delarna i uppdraget är viktigast medan räddningsnämnder och tjänstemän med arbetsledande befattningar oftare förespår en mer proaktiv inställning till säkerhetsarbetet. Jag använder inte exemplen ovan för att säga något om huruvida brandmäns och politikers protester eller motstånd är relevant eller irrelevant, utan för att synliggöra delar av de förutsättningar som påverkar styrning och ledning i kommunal räddningstjänst.

Med denna inledande beskrivning av kommuners lagstadgade skyldigheter inom området skydd mot olyckor, räddningstjänstens starka kultur, och med exempel på brandmäns och politikers motstånd, vill jag synliggöra att det finnas flera olika omständigheter och villkor för att styra och leda den kommunala räddningstjänsten. Den ovan citerade förbundsdirektören menar att det är svårt, och ibland till och med känns omöjligt. Inom många räddningstjänster finns en stor frustration över att förändrings- och utvecklingsarbetet går så långsamt. Ofta uttrycker förbundsdirektörer och räddningschefer, och annan räddningstjänstpersonal med arbetsledande befattningar, att det finns ett stort behov av genomlysning av förgivettaganden och föreställningar om styrning och ledning i syfte att etablera ledningspraktiker som leder till varaktiga förändringar och utmanar tidigare "traditionella perspektiv". Det förefaller därför både viktigt och intressant att studera föreställningar om styrning, ledning och ledarskap för att kunna säga något om de förutsättningar som utgör grunden för styrning och ledning i en räddningstjänst i förändring.

En studie om styrning och ledning är naturligtvis också intressant eftersom räddningstjänstorganisationernas verksamhet är en central del i det övergripande samhällliga arbetet med samhällsskydd och beredskap. Krav på samverkan med andra aktörer inom området föreskrivs dessutom i LSO. Styrning och ledning är således helt avgörande i både räddningstjänsternas interna arbete och på en samhällelig nivå – ytterst för att människor i Sverige ska kunna känna sig trygga och för att det övergripande målet att färre ska dö, färre ska skadas och mindre ska förstöras ska kunna uppnås.

I föreliggande rapport beskrivs chefers och politikers föreställningar om styrning, ledning och ledarskap för att därmed kunna problematisera

⁵ <http://www.brandsakert.se/2015/0515/r%C3%B6r-inte-brandmannen>

förutsättningarna för ledning i kommunala räddningstjänster och räddningstjänstförbund i Sverige. Studien baseras på 18 chefers och sex räddningstjänstpolitikens berättelser om den verksamhet de ansvarar för.

1.1 Syfte, uppdrag och avgränsningar

Uppdraget är en överenskommelse mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Nationella sekretariatet för genusforskning. Syftesbeskrivningen är i överenskommelsen formulerad som; ”för att främja olycks- och krishantering ur det breddade perspektiv på räddningstjänst som följer av LSO, behöver antaganden och föreställningar om styrning och ledarskap synliggöras och problematiseras.” ”Avsikten är att påvisa både de svårigheter och möjligheter som beskrivs i relationer mellan tjänstemän, politiker och brandmän [styrkeledare] och att komma med förslag på inriktningar för styrning och ledning.”

Syftes- och avsiktsformuleringen som ovan formuleras dock på ett annorlunda sätt i beskrivningen av uppdraget. Där handlar det om att ”undersöka betydelsen av organisatoriska förutsättningar, med fokus på ledningskultur, för hur ledarskap utövas och vilka krav som ställs på ledare på olika nivåer inom det kommunala arbetet utifrån LSO.” Det är i min tolkning ett delvis annat uppdrag än vad som framkommer av syftesbeskrivningen. Uppdraget är således väldigt ambitiöst formulerat och innebär ett projekt både för att synliggöra och problematisera antaganden och föreställningar om styrning, ledning och ledarskap bland tjänstemän, politiker och brandmän i arbetsledandefunktioner (styrkeledare) men också att undersöka organisatoriska förutsättningar för hur ledarskap utövas och vilka krav som ställs på ledare på olika nivåer inom det kommunala arbetet utifrån LSO. Med tanke på att studiens omfattning emellertid motsvarar drygt fyra heltidsmånader för hela processen med förberedelser, datainsamling, analys och rapportskrivande, en förhållandevis mycket begränsad och kort forskningsprocess, så har jag varit tvungen att göra flera avgränsningar i projektet. I samråd med MSB har överenskommit att fokusera på syftesbeskrivningen.

För att fånga så många berättelser som möjligt har jag genomfört ett stort antal intervjuer (24 stycken) och fokus i rapporten ligger därför också på redogörelsen av det empiriska materialet. Studien kan sägas ha karaktären av en nulägesbeskrivning. Jag vill betona att jag alltså inte studerar ledarskapspraktik, det vill säga vad som ingår i en chefs eller ledares faktiska arbete, eller hur det utförs av chefer i deras respektive räddningstjänstorganisation. Initialt fanns en ambition att även inkludera brandmän med arbetsledande befattningar (styrkeledare) i studien men längs studiens gång togs beslutet att fokusera på tjänstemän i ledningsfunktion, också det av rent tidsmässiga anledningar. Det betyder inte att chefers och styrkeledares olika föreställningar om styrning, ledning och ledarskap är ointressanta, snarare tvärtom. För att förstå komplexiteten med styrning och

ledning borde vidare studier ges förutsättningar att studera det kommunala säkerhetsarbetet på många olika sätt och nivåer. För en vidare diskussion om räddningstjänsters kontext och utmaningar hänvisar jag till MSB:s och Kairos Futures rykande färska rapport *Framtidsstudie år 2030: med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*.

1.2 Utgångspunkter

För att uppnå syftet är det alltså föreställningar och antaganden om styrning, ledning och ledarskap som studeras i den här rapporten. Hur chefer och politiker i den kommunala räddningstjänsten – utifrån sina upplevelser och erfarenheter – fyller begreppen styrning, ledning och ledarskap med innehåll. Studien utgår från ett socialkonstruktionistiskt perspektiv för att beskriva och problematisera chefernas och politikernas berättelser (Berger & Luckman 1967). Jag utgår från att styrning, ledning och ledarskap är något som ”görs”, det vill säga att begreppen rymmer flera olika och konkurrerande föreställningar om vad de ”är”. Ur ett socialkonstruktionistiskt perspektiv blir styrning, ledning och ledarskap inte bara något som görs, det vill säga en social praktik, utan också något vi producerar kunskap om och som alltså kan studeras som sådan kunskapsproduktion. Det är människor som skapar vad ledning och styrning ”är”. Jag tar också utgångspunkt i ett kulturperspektiv på organisation. Varje organisation har sin egen historia som ett resultat av människors sociala praktiker som utkristalliserats i förhandlingar, och kanske strider och konflikter mellan människor. Vad organisation, ledning och styrning ”är” varierar och förändras alltså med den kulturella kontexten. Organisationens kulturer utgörs både av synliga och osynliga normer och värderingar som påverkar och styr tankar, handlingar och beteenden. Dessutom finns det ofta både en dominerande kultur och subkulturer, vidare en mängd olika normsystem i samma organisation, som skapar skilda villkor och förutsättningar för olika grupper. Tjänstemän och kollektivanställda, som arbetar utifrån skilda villkor, utvecklar ofta egna normsystem kring vad som uppfattas vara rätt eller fel, normalt eller onormalt, eller bra eller dåligt (Holgersson, C m fl 2011). Kulturella förhållanden i en organisation kan också förklaras genom diskurser. Diskurser förstås då som institutionaliserade föreställningar eller tanke-system som både påverkar och påverkas av sociala praktiker (Fairclough 1992).

Mina utgångspunkter innebär alltså att jag studerar med vilket innehåll begreppen fylls utan att använda en på förhand bestämd ”förklaringsmodell” om styrning eller ledning. Som jag ger smakprov på i avsnittet *Styrning, ledning och ledarskap* beskrivs och förklaras just dessa begrepp på en rad skilda sätt beroende på vetenskaplig disciplin och teoretiska ansatser. Genom att studera med vilket innehåll begreppen fylls kan jag säga något om förutsättningarna för styrning och ledning och därmed påvisa de svårigheter och möjligheter som MSB efterfrågar i sin syftesbeskrivning.

1.3 Disposition

Efter denna inledning vidtar en beskrivning av studiens kontext, det vill säga den kommunala räddningstjänsten. Därefter presenterar jag några olika sätt att närma sig begreppen styrning, ledning och ledarskap på. Studiens metod och material beskrivs därefter. Sen vidtar resultatdelen som disponeras enligt fyra avsnitt – 1) Att leda för ett förändrat uppdrag, 2) Styr politiken? 3) Ledarskapets kompetenser och 4) Motstånd från brandmannakollektivet. Rapporten avslutas med en kort diskussion kring ”svårigheter och möjligheter”.

1.4 Kommunal räddningstjänst – styrning, ledning och ledarskap

I följande avsnitt börjar jag med att presentera den formella organiseringen och styrningen av kommunal räddningstjänst som utgör studiens kontext. Begreppen – styrning, ledning och ledarskap presenteras kortfattat därefter, mest som en bakgrund.

1.4.1 Kommunal räddningstjänst

Studiens kontext är alltså kommunal räddningstjänst och som jag inledningsvis beskrev är det en politikerstyrd verksamhet. Kommunernas räddningstjänster organiseras i egen regi, genom civilrättsligt avtal under nämnd, i gemensam nämnd för flera kommuner eller i kommunalförbund. Det är stora skillnader i de organisatoriska förutsättningar som råder bland landets räddningstjänster, bland annat på grund av storlek, geografiskt läge, lokal riskbild, upptagningsområdets area, befolkningstäthet och möjlighet till regional samverkan mm.

Formellt ”stys” den kommunala räddningstjänsten⁶ av ett flertal olika lagar och förordningar. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) är den speciallagstiftning (eller sektorslagstiftning) som reglerar verksamheten räddningstjänst. Enligt 1 kap. 1 § syftar lagen 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”. Avsikten med räddningstjänst formuleras i 2 § som ”de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön”.

I 3:e kapitlet av LSO formuleras kommunens skyldigheter avseende den förebyggande verksamheten.

1 § För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att

⁶ Staten har också skyldigheter när det gäller räddningstjänst. Dessa regleras i LSO, enligt 4 kap. 1-6 §§. Den statliga delen av räddningstjänst inbegrips inte i denna studie.

förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Varje kommun eller kommunalförbund ska ha ett handlingsprogram för den förebyggande verksamheten – precis som för det operativa uppdraget. Handlingsprogrammet, som ska antas av kommunfullmäktige respektive beslutande församling, ska innefatta mål för räddningstjänstverksamheten med hänsyn tagen till risker, förmågor och resurser. Det ska också framkomma hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planerad.

Förutom LSO finns det en rad andra lagar som styr räddningstjänsternas verksamhet, till exempel, Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), Socialtjänstlag (2001:453)(SoL), Förvaltningslag (1986:223), Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen), Kommunallag (1991:900) med flera. Även diskrimineringslagen (2008:567) är naturligtvis aktuell och krav finns på ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Från och med 1 januari 2017 innefattar arbetet med aktiva åtgärder även diskrimineringsgrunderna könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Arbetsgivaren har också skyldighet att motverka diskriminering och utreda och vidta åtgärder mot trakasserier med mera. Ytterligare en annan lagstiftning som är relevant är Arbetsmiljölagen (1977:1160) som syftar till ”förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö” (1 kap. 1 §).

Vidare regleras räddningstjänstorganisationerna genom ett stort antal föreskrifter från Arbetsmiljöverket. *Arbetsmiljöverkets föreskrifter om Rök- och kemdykning* (AFS 2007:7) är en av de mest frekvent använda eftersom den bland annat reglerar bemanning och förutsättningar för fysisk träning. Den redogör för hur många personer som krävs för att påbörja en rökdykarinsats samt för vilken arbetsfördelning som ska råda. Andra AFS:ar berör till exempel användning av skyddsutrustning, dykeriarbete och systematiskt arbetsmiljöarbete.⁷ Räddningstjänstverksamheten styrs också av centrala

⁷ Föreskrifter från Arbetsmiljöverket – observera att det är exempel och inte en fullständig förteckning; Användning av motorkedjesågar och röjsågar (AFS 2012:1), Användning av personlig skyddsutrustning (AFS 2001:3), Användning av trycksatta anordningar (AFS 2002:1), Arbete i explosionsfarlig miljö (AFS 2003:3), Arbete vid bildskärm (AFS 1998:5), Arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1), Arbetsplatsens utformning (AFS 2009:2), Belastningsergonomi (AFS 2012:2, 2010:1), Besiktning av lyftanordningar och vissa andra tekniska anordningar (AFS 2003:6), Besiktning av trycksatta anordningar (AFS 2005:3), Buller (AFS 2005:16), Dykeriarbete (AFS 2010:16), Gasflaskor (AFS 2001:4), Gravida och ammande arbetstagare (AFS 2007:5), Hygieniska gränsvärden (AFS 2015:7), Kemiska arbetsmiljörisker (AFS 2011:19) 1993:10).

kollektivavtal såsom HÖK, AB, Bilaga E (som är en bilaga till AB och som bland annat handlar om arbetstider), RiB (avtal för räddningstjänstpersonal i beredskap) och FAS 05, samt lokala kollektivavtal gällande exempelvis beredskapsersättning. Vissa räddningstjänstorganisationer har vidare tecknat lokala samverkansavtal som komplement till MBL⁸ och FAS.

1.4.2 Styrning, ledning och ledarskap

Många begrepp inom samhällsvetenskaplig forskning saknar entydiga definitioner. Dessutom tar studier ofta utgångspunkt i blandade teoretiska ansatser. Vidare förklarar olika vetenskapliga discipliner begrepp på skilda sätt. Begrepp som "styrning", "ledning" och "ledarskap" hör också till de begrepp som är mytomspunna, omdebatterade, populära och som det går mode i, det vill säga att det florerar många olika typer av "modeller" i vissa perioder, som ersätts av andra modeller i andra perioder. Ibland är det "inne" med ett situationsanpassat ledarskap, ibland med ett karismatiskt och transformativt ledarskap och ibland med ett coachande ledarskap.

Jag har avsiktligt avstått från att definiera styrning, ledning och ledarskap när jag gjort intervjuerna i studien eftersom jag är intresserad av *föreställningar* om dessa begrepp. Med vilket innehåll fylls begreppen *ledning och ledarskap*? Hur pratas det om *styrning* i räddningstjänsten? Men för att ändå säga något om hur begreppen kan förstås beskriver jag det som följer.

Styrning – betecknar på en mycket övergripande nivå bland annat beslutsfattares ambitioner att förändra saker inom olika samhällsliga sektorer. Styrning kan då handla om till exempel – regler, lagar, anslag och revision, eller organisering. Styrningen inom offentlig förvaltning har genomgått stora förändringar de senaste årtiondena – från detaljstyrning till målstyrning. Det gäller både myndigheter och kommuner som i och med målstyrning ges ökade möjligheter till mer flexibla lösningar kring organisation, arbetssätt och verksamhetens innehåll (Petersson 2014). När det gäller kommunal räddningstjänst ges kommunerna i enlighet med principen om kommunalt självstyre ökade möjligheter till en lokal anpassning av organisationen och dimensionering av räddningstjänstverksamheten. Målstyrning följs upp genom systematiska uppföljningar och utvärderingar.

Mast- och stolparbete (AFS 2000:6), Medicinska kontroller i arbetslivet (AFS 2005:6), Rök- och kemdykning (AFS 2007:7), Skyltar och signaler (AFS 2008:13), Stegar och arbetsbockar (AFS 2004:3), Ställningar (AFS 2013:4), Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), Tryckbärande anordningar (AFS 1999:4), Föreskrifterna om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor (AFS 2014:44), Utförande av personlig skyddsutrustning (AFS 1996:7), Utrustningar för explosionsfarlig miljö (AFS 1995:5), Vibrationer (AFS 2005:15), Våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2).

⁸ Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

En annan variant på styrning i svensk offentlig sektor är den visionära styrningen, det vill säga att genom eftersträvansvärda målbilder och föreställningar om framtiden få organisationer att mer eller mindre styra sig själva. Styrning sammankopplas ofta med möjligheter till utveckling eller förbättring i någon mening. I termer av omorganisering antas organisationer och verksamheter kunna ta sig från ett bristfälligt läge till ett mer önskat läge. Till exempel beskrivs styrning, under rubriken *Vad handlar samhällsskydd och beredskap om?* på MSB:s hemsida⁹, som ”hur vi som arbetar inom samhällsskydd och beredskap kan påverka utvecklingen, så att förmågan i samhället ökar”. Den kanske mest vanliga styrformen i Sverige idag är ”organisationsutveckling” (Hall & Löfgren 2006).

Styrning kan också förstås som ett allmänmänskligt fenomen, ett sätt att försöka påverka andra att bete sig på vissa sätt. Här spelar mer diffusa processer och ideal in, som till exempel föreställningar om ”det demokratiska samhället” eller ideal som är så förgivettagna att de ”bara finns”. Enkelt uttryckt handlar det om hur vi får människor att bete sig som vi vill – det är alltså en fråga om makt.

Ledning – liksom styrning är ledning ett begrepp som kan förstås på flera sätt. Dessutom används begreppen ledning och ledarskap ofta synonymt. Andra begrepp som ligger nära och som ibland används i liknande betydelser är styrning, management eller organisering. I vid bemärkelse kan ledning förstås som en funktion för att inrikta och koordinera resurser i syfte att uppnå önskade effekter.

Inom det organisationsteoretiska forskningsfältet beskrivs ledning med en vidare innebörd än ledarskap. Ledning innefattar ledarens samtliga uppgifter, som till exempel administrativa, ekonomiska och representativa uppgifter (Söderström 1998). Bruzelius och Skärvad (2012) beskriver ledning som de aktiviteter som är knutna både till ledningsrollen och ledningsansvaret, det vill säga att både leda verksamheter och att leda människor. Verksamhetsledning inbegriper att utforma och arbeta med mål, strategi, organisation och styrning på ett sådant sätt att verksamheten skapar värde för dess olika ”intressenter”. Med intressenter åsyftas de individer, grupper, organisationer som i någon mening har en utbytesrelation med organisationen och som innebär att organisationen och intressenterna har ett beroendeförhållande till varandra. Att leda människor handlar framför allt om att mobilisera lust, energi och engagemang hos människorna som arbetar i verksamheten, både direkt och indirekt, och att inrikta detta mot verksamhetens mål (Bruzelius och Skärvad 2012).

Ledarskap – är ett brett område och följaktligen finns det inom forskningsområdet en mängd definitioner som jag inledningsvis berörde. Det finns emellertid vissa drag som förenar de flesta definitioner, nämligen ett antagande om att det rör sig om en process och ett relationellt fenomen. I en processförståelse synliggörs att en avsiktlig påverkan utövas av en individ på

⁹ <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/> den 22 november 2016

andra människor för att leda, strukturera och underlätta aktiviteter och relationer inom en organisation. Det kan innebära att fler personer inom samma kontext utövar ledarskap och att det på förhand inte behöver vara någon skillnad mellan ledare och ledda (Yukl, 1998, Parry & Bryman 2006). Ledarskap betecknar dock vanligen relationen mellan ledare och medarbetare. I vissa definitioner av ledarskap ingår begrepp som inflytande, grupp, mål och relation utifrån en förståelse av en ledare som utövar inflytande över en grupp för att nå ett visst mål och som baseras på en relation mellan ledare och ledda (Bryman 1996). Andra definitioner beskriver ledaren som "meningsskapare" för organisationen och dess medlemmar, vilket innebär en betoning av det symboliska ledarskapets betydelse och ledarens funktion att åstadkomma social konsensus.

I forskning görs ofta en distinktion mellan begreppen ledare och chef. Med "chef" avses mestadels en formell position medan en "ledare" definieras som någon som "får folk med sig" utifrån att det bygger på ett förtroende och acceptans som ger makt, och inflytande (Rohlin, Skärvad & Nilsson, 1994).

Inom området "skydd mot olyckor" eller i olycks- och krishantering finns en rad olika definitioner och inriktningar när det handlar om både ledning och ledarskap. MSB, och tidigare Räddningsverket, är i en svensk kontext ofta uppdragsgivare till studier inom fältet. Som exempel kan nämnas Danielsson m fl (2011) som i forskningsöversikten *Ledning och samverkan vid olyckor och kriser*, beskriver två olika inriktningar. Dels handlar det om frågor kopplade till samverkan mellan olika aktörer, särskilt identifieras problematiken med byråkratiska organisationers flexibilitet och anpassningsförmåga i svåra lägen. Dels om ledningsfrågor i staber och andra tillfälligt sammansatta organisationsformer. Fredholm och Uhr (2011) är inne på samma linje och menar att sammanhanget för utövande av ledning är viktigt att tydliggöra, och de skiljer mellan ledning i den hierarkiska monokulturella organisationen respektive den pluralistiska samhällsliga kontexten. De menar att "traditionell" ledning i en hierarkisk mening är svår att tillämpa i en bredare samhällslig kontext där aktörer med olika organisationskulturer, intressen och målinriktningar ska verka sida vid sida. I boken *Ledning och räddningsinsatser i det komplexa samhället* (Fredholm & Göransson 2006), finns ett antal olika modeller för ledningsarbetet och beslutsfattande främst när det gäller räddningsinsats.

På uppdrag av MSB skrev ekon. dr Sophie Linghag och jag 2015 *Genusperspektiv på ledning och samverkan vid olyckor och kriser – en forskningsöversikt*. Syftet var att beskriva betydelser av genus inom fältet olycks- och krishantering eftersom beskrivningar och problematiseringar kring genus är ovanligt, eller helt frånvarande, i kombination med frågor om ledning, styrning och samverkan. Något som förefaller märkligt – ur ett genusperspektiv – eftersom olycks- och krishantering ofta baserar sitt arbete på tradition och ledningsideal som präglas av män och maskulinitet på ett oproblematiserat sätt. Summariskt visar vi att stora delar av krishanteringssystemet präglas av manliga normer, maskulinitet och föreställningar om vem som kan eller bör leda. Genom exempel på tidigare

studier av katastrofarbete, riskuppfattningar, riskhantering och riskbeslut synliggör vi att det är manligt kodade ledningspraktiker och ledningsorganisation som lyfts fram som särskilt viktiga vid en kris eller olycka, samtidigt som det finns stora kunskaper om att kriser och olyckor har sin grund i sociala och kulturella relationer – att olyckor och kriser drabbar, och får olika konsekvenser för kvinnor och män. Forskning om räddningstjänst visar att maskuliniteter, informella nätverk och yrkeskultur villkorar ledningspraktiker och beslutsprocesser som jag berörde inledningsvis. Ericson (2011) beskriver att brandmannayrkets starka koppling till föreställningar om manlighet får konsekvenser för huruvida ledningsbeslut verkställs och Baigent (2001) menar att brandmäns arbetslag fungerar som självstyrande grupper med stora påverkansmöjligheter när det gäller önskade reformer eller ledningsbeslut.

2. Metod och material

Studien har genomförts genom en kvalitativ ansats. Kvalitativ empirisk forskning innebär att studera innebörder eller mening till skillnad från kvantitativ forskning som handlar om frekvens och mängd. Det empiriska materialet består av intervjudata. Som jag tidigare beskrivit har uppdraget genomförts genom en intervjustudie med 18 chefer (tjänstemän i ledningsfunktion) och 6 politiker i direktion eller styrelse vid ett räddningstjänstförbund. Åtta olika räddningstjänstförbund är representerade. Sammanlagt har alltså 24 intervjuer genomförts med personer från två olika kategorier. 1). Politiker i direktioner och nämnder 2). Tjänstemän på ledande befattningar. Av de intervjuade är 8 kvinnor och 16 män. Fyra av politikerna, och fyra av cheferna är kvinnor. Två av politikerna är män, och 14 av cheferna är män. Av cheferna är åtta förbundsdirektörer och/eller räddningschefer (sju män och en kvinna), 10 är mellanchefer, fördelade på tre kvinnor och sju män, varav hälften sitter i ledningsgrupp. Ett par av förbundsdirektörerna har bakgrund i annan verksamhet än räddningstjänst, vilket också gäller för ett par av mellancheferna. Två av intervjuerna har gjorts med personer, en kvinna och en man, som tidigare arbetat som förbundsdirektörer men som numera inte har anställning i en räddningstjänst av olika anledningar. Båda dessa ingår i materialet som två chefer bland andra.

I redovisningen av resultaten gör jag nämligen inte skillnad på olika chefsnivåer. Det vill säga att jag likställer högste tjänsteman (förbundsdirektör och/eller räddningschef (ordinarie och vice) med mellanchefer, tjänsteman på chefsnivån under "högste chef", till exempel avdelningschef och produktionschef eller annan motsvarande benämning. Detta gör jag av anonymitetsskäl. Underlaget är relativt litet och det kan vara lätt att identifiera cheferna om de "sorteras" på ledningsnivå. Räddningstjänstsverige består av ett förhållandevis litet antal organisationer och kännedomen om varandras respektive verksamheter är tämligen stor. Ett par av cheferna jag intervjuat beskriver räddningstjänsten som en "ankdamm där alla känner alla". Jag kan inte uttala mig om huruvida alla känner alla men jag har valt att låta alla chefer tala med samma röst – inte bara av anonymitetsskäl – utan också för att visa på övergripande mönster i intervjuerna. En chef säger att "vi har egentligen samma problem, bara lite olika lösningar". Det har jag tagit fasta på. För även om det är stora skillnader i de organisatoriska förutsättningar som råder bland landets räddningstjänster, bland annat på grund av storlek, geografiskt läge, lokal riskbild, upptagningsområdets area, befolkningstäthet, möjlighet till regional samverkan, räddningstjänstens organisering och så vidare, så finns det vissa återkommande element i chefernas och politikernas berättelser om styrning och ledning. Det förefaller vara samma typ av problemförståelse kring vad uppdraget "är", vad det är svårt att fatta beslut om och vad det beror på.

När det gäller politikergruppen innefattar den alltså sammanlagt sex politiker, i olika räddningstjänster och med olika uppdrag inom direktioner och styrelser.

Jag redogör inte för deras respektive partitillhörighet eller övriga politiska uppdrag men i gruppen ingår både kommunstyrelseordförande och ledamöter. Jag låter också politikerna tala med en röst av anonymitetsskäl.

När det gäller urvalet så har jag i vissa fall själv valt vilka att intervjua, i andra fall fått hjälp att välja intervjupersoner (det har framför allt handlat om chefer på mellannivå). Intervjuerna varade i mellan en timme och drygt två timmar, och samtliga intervjuer har spelats in. Vid intervjutillfällena har jag informerat intervjupersonerna om syftet med studien och att deras uttalanden (i form av citat) kommer att användas för att synliggöra tematiker i hela intervjumaterialet. Jag utgick från ett fåtal övergripande frågor och lät intervjupersonerna i stor utsträckning själva styra innehållet samtidigt som jag lyssnade och ställde uppföljningsfrågor. I huvudsak ställde jag frågor om: Vilka/vilket är räddningstjänstens uppdrag? Vilket är ditt uppdrag som chef/politiker? Kring vad går det lätt att styra och leda? Kring vad är det svårt att styra och leda? Vilken typ av ledarskap och styrning behövs? Vem, vad eller vilka styr räddningstjänsten?

När det gäller resultatredovisningen så har jag valt ett empirinära framställningssätt. Syftet handlar om att synliggöra föreställningar om styrning, ledning och ledarskap och fokus i rapporten ligger därför på den deskriptiva delen. Jag presenterar resultaten kring de huvudsakliga frågorna som enligt ovan. Det första avsnittet behandlar föreställningar och uppfattningar om uppdraget på olika sätt. Det andra avsnittet handlar om styrning och förutsättningar för den. Det tredje avsnittet berör föreställningar om ledarskap, kompetens och kunskap. I det sista avsnittet *Motstånd från brandmanakollektivet* återger jag chefers och politikers berättelser om varför det är särskilt svårt att leda och styra i räddningstjänsten. Jag ställde inte några specifika frågor om "kultur", "brandmän" eller "motstånd" i intervjuerna men det har visat sig att organisationskulturen är en central del i varför chefer och politiker tycker det är svårt att leda verksamheten och därför blev det ett eget avsnitt i resultatredovisningen.

Jag illustrerar resultaten med hjälp av citat från intervjuerna. De citats som lyfts fram exemplifierar ett tema eller svar på en fråga som framträder i det större intervjumaterialet. Citaten är anonymiserade men i så stor utsträckning som möjligt exakt återgivna. Jag har några få gånger ändrat ordföljd eller tagit bort upprepande ord, där det visat sig vara svårt att förstå innebörden annars, men i det stora hela är det alltså "talspråk". Som jag också skrivit ovan exemplifierar jag "teman" med citat antingen från en chef eller från en politiker, och det framgår av sammanhanget vilken kategori det gäller.

Studien har väglett av de forskningsetiska principer som gäller vid Vetenskapsrådets ämnesråd för humaniora och samhällsvetenskap¹⁰.

¹⁰ <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

3. Resultat

3.1 Att leda för ett förändrat uppdrag

Uppdraget? Att se till att det inte händer några olyckor, det är ju det stora svaret på den frågan och det kan vi göra antingen genom att driva vissa frågor men också genom att samverka med andra där vi kan ha en mer stödjande roll. Och med tanke på att olyckorna inte blir färre, och bränderna inte blir färre och det är definitivt vårt huvudområde. Dödsbränderna blir inte färre så vi har ju inte lyckats [med uppdraget] så då måste vi jobba med nya arbetssätt och tänka nytt. Så det krävs någon som ser det och vill göra något åt det, som inte bara nöjer sig med att skicka ut på larm och sen åka hem igen. Se potentialen som finns i organisationerna, det finns en otrolig kompetens och ta tillvara på den och använda den på ett bra sätt. Använda arbetstiden effektivt, det finns massor av tid att hämta egentligen som vi kan använda till bättre saker. Det måste man se, och det måste man våga så det krävs ju någon med mod som vågar ta sig an den matchen för det är ju enormt mycket traditioner och strukturer att jobba med. Så mod krävs. (Chef)

Det handlar om vad man tycker är uppdraget? Den stora delen av vår personal skulle säga att vi löst uppdraget om vi släckt bränderna. (Chef)

I resultatredovisningens första avsnitt sätts ljuset på chefers och politikers föreställningar om uppdraget. Jag inleder med ett citat från en chef som beskriver att vare sig bränder eller olyckor blir färre, och att räddningstjänsten därför behöver arbeta på nya sätt. Chefen menar att det inte är tillräckligt att åka på larm, det vill säga arbeta med den reaktiva delen av uppdraget utan att också arbeta förebyggande för att se till att det inte händer några olyckor överhuvudtaget. Enligt chefen finns det mycket resurser i organisationen, både vad gäller medarbetares kompetens och arbetstid, som kan användas på mer effektiva sätt för att lösa uppdraget. Dels genom att räddningstjänsten själv driver frågor, dels i samverkan med andra. Chefen beskriver också att det krävs mycket mod för att ta sig an denna uppgift, mod att utmana starka traditioner och strukturer i räddningstjänstverksamheten. Chefen i citat nummer två hänvisar just till en stor del av den traditionen – att släcka bränder. Olika tolkningar av uppdraget visar sig spela roll för styrning och ledning som jag visar i kommande avsnittet.

Av MSB:s uppdragsbeskrivning för denna studie framkommer att det är mot bakgrund av ”det breddade perspektiv på räddningstjänst som följer av LSO”

som föreställningar om styrning, ledning och ledarskap behöver beskrivas och problematiseras. Det handlar om att leda för ett förändrat uppdrag som avsnittsrubriken anger. Inledningsvis behöver jag därför kortfattat redogöra för vad det ”breddade perspektivet” innebär.

3.1.1 Ett ökat skydd mot olyckor och skador – det ”breda perspektivet”

Som jag nämnde inledningsvis trädde Lagen om skydd mot olyckor (2003:778) (LSO) i kraft den 1 januari 2004 och ersatte den tidigare Räddningstjänstlag (1986: 1102). 2009 gjordes en uppföljning (Reformen skydd mot olyckor, Ds 2009:47) av LSO för att dels beskriva och analysera huruvida reformen förverkligats i kommunerna, dels för att se i vilken grad intentionerna med den nya lagen uppnåtts. Av uppföljningen framkommer att ”bedömningen är att lagstiftningen stöder och driver på arbetet, men att det återstår mycket arbete innan intentionerna i reformen fullt ut har uppnåtts. Utvecklingen är övervägande positiv, och det finns inga starka skäl för att nu föreslå förändringar i lagstiftning eller att slå samman olika lagstiftningar på säkerhetsområdet.” (Ds 2009:47, s 8). Summariskt beskrivs reformen ha ”utvecklats i enlighet med intentionerna, men att utvecklingen i flera avseenden går långsamt”. 2015 följer MSB upp uppföljningen (Ds 2009:47) med en egen utvärdering i samma syfte. I rapporten ”LSO under tio år, en utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats” (2015) beskrivs intentionerna i koncentrerad form under rubrikerna; Ökat skydd mot olyckor och skador, Stärkt förebyggande arbete, Tydligare ansvarsförhållanden, Minskad detaljreglering, Målstyrning med lokal anpassning, Ökad tvärssektoriell samverkan och samordning samt Mer av lärande och systematisk förbättring (MSB 2015, s 8). Även MSB (2015 s 7) kan konstatera ”att utvecklingen i flera avseenden fortfarande går långsamt och att intentionerna inte infriats i den takt man skulle kunna förvänta sig” och att ”flertalet av intentionerna bara infriats till viss del och att det finns stora skillnader mellan kommunerna.” Nu är det inte någon utvärdering eller uppföljning som görs i denna rapport men även jag kan konstatera att flera utmaningar återstår i arbetet för ett ökat skydd mot olyckor och skador.

Avsikten med LSO handlar alltså om ett ökat skydd mot olyckor och skador. Minskad detaljreglering, målstyrning med lokal anpassning och tydligare ansvarsförhållanden ska leda till ett stärkt förebyggande arbete, ökad tvärssektoriell samverkan och samordning samt mer lärande och systematisk förbättring – för ökat skydd mot olyckor och skador.

I och med införandet av LSO styrs kommunernas arbete inom området skydd mot olyckor genom nationella övergripande mål. Som jag tidigare nämnt syftar LSO på en övergripande nivå 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” (1 kap. 1 §). Tidigare statlig detaljstyrning har ersatts av målstyrning på kommunal nivå. Det vill säga att kommunerna har getts ökade möjligheter att anpassa både räddningstjänstorganisationen och dimensionering av räddningstjänstverksamheten utifrån lokala behov, eller ”lokala förhållanden”.

Kommuners mål för räddningstjänstverksamheten ska formuleras i ett handlingsprogram för den förebyggande verksamheten, och i ett handlingsprogram för räddningstjänst. Handlingsprogrammen, som antas av kommunfullmäktige respektive beslutande församling, ska innehålla mål för räddningstjänstverksamheten med hänsyn tagen till risker, förmågor och resurser samt en beskrivning av hur den förebyggande verksamheten är ordnad och planerad.

Vad beträffar tydligare ansvarsförhållanden så handlar det om ett förtydligande kring den enskildes ansvar för att skydda liv och egendom och inte orsaka olyckor. Förenklat betyder det att kommunen inte har hela ansvaret för brandskydd men bedriver tillsyn över byggander och anläggningar som omfattas av tillsynskrav enligt LSO. En annan förändring med LSO gentemot tidigare lagstiftning är att kommuner i större utsträckning ska ta initiativ till samordning av både det olycksförebyggande och skadeavhjälpande arbetet inte bara för att förebygga bränder och skador till följd av bränder – utan också för andra olyckor än bränder. Det handlar alltså om ett förstärkt förebyggande arbete och ett ”bredare” perspektiv än tidigare, och innefattar till exempel fallolyckor, trafikolyckor och suicid. Det lagstadgade kravet gäller dock endast brandförebyggande arbete.

Det ”breddade perspektivet” innebär också ökad tvärsektoriell samverkan och samordning mellan kommunala aktörer som arbetar med olycksförebyggande verksamhet. Dels för att uppnå en samsyn kring trygghet och säkerhet på en övergripande kommunal nivå, dels för att lättare kunna planera det gemensamma förebyggande arbetet. Aktörer som kan inkluderas i den typen av samverkan kan till exempel vara miljöförvaltning, socialförvaltning, folkhälsoverksamhet och polis. Inom trafiksäkerhetsområdet och byggsektorn finns fler potentiella samverkansparter. Landstinget och räddningstjänsten samverkar i flera kommuner genom konceptet ”IVPA-larm” (I Väntan På Ambulans).

Ytterligare en aspekt av ett ”breddat perspektiv” handlar om lärande och systematiska förbättringar. Det innebär att utföra olycksundersökningar och erfarenhetsåterföringar för att bland annat kunna formulera handlingsprogram utifrån relevanta riskanalyser, men också för att kunna utveckla metoder och kvalitetssäkra arbetet med räddningsinsats. Olycksundersökningar ska inbegripa olyckans orsak, förlopp och insatsens genomförande (prop. 2002/03:119). I uppföljningen (Ds 2009:47) som jag berörde ovan ges rekommendationer om att det i MSB:s tillsynsvägledning till länsstyrelserna bör framgå att resultat av olycksundersökningar med fördel kan utgöra en del av tillsynen. Att länsstyrelserna alltså ska ställa frågor om varför olyckan har skett, hur den har förlopt och hur insatsen har genomförts för att kunna bedöma om kommunerna lever upp till mål i både lag och handlingsprogram. Av MSB:s utvärdering, också som enligt ovan, framkommer att de flesta undersökningarna fokuserar ”på insats och inte på förlopp eller olycksorsak” och att ”det är mest vanligt att kommunerna enbart utreder bränder. Ibland utreds även trafikolyckor men sällan några andra olyckstyper.” (MSB 2015 s 25).

3.1.2 Vilket är uppdraget?

Jag inledde intervjuerna med att fråga om räddningstjänstens uppdrag. Chefen som jag citerar inledningsvis menar att det på en övergripande nivå handlar om att se till att det inte händer några olyckor. Flera andra chefer svarar på liknande sätt och betonar vikten med att jobba för hela uppdraget även om de har något olika uppfattningar om vart fokus bör ligga mer i detalj. Några chefer menar att uppdraget handlar om att förhålla sig till den lagstiftning som styr räddningstjänsten och att det inbegriper även annan lagstiftning än LSO.

Vårt uppdrag är att om man ska vara formell och fyrkantig det är ju att sköta kommunens alla åtaganden enligt olika lagstiftningar, lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det är ju det ansvar som kommunerna har avhändigt sig, sen har ju kommunerna satt lite mål. Det är fem mål och ett är att kunskapen och förmågan hos allmänheten om förebyggande frågor ska öka. Allmänhetens kunskap och förmåga att vidta skadebegränsande och olycksförhindrande åtgärder ska öka. Det är kärnuppdraget, vårt viktigaste mål och den förändring som våra ägare förväntar sig att vi ska bidra till. Det är jättetydligt skrivet i de formella dokumenten.

Lagstiftaren säger ju faktiskt att vi ska jobba med förebyggande. Vi har marknadsfört det förebyggande arbetet som ett sätt att vara nyttiga i kommunen och som ett sätt att förse vår organisation internt med arbetsuppgifter, alltså att ha något att göra och inte bara sitta och fundera på varför det inte kommer några larm och vad det är på TV.

Vi har bara ett uppdrag och det är att se till att det blir mindre olyckor, det är alltid primärt.

Ett kort svar är att se till behoven och anpassa verksamheten efter det. Så som vi gör med all annan kommunal verksamhet. Inte att titta på verksamheten hur den ser ut idag för att se vad vi kan göra med den, utan utifrån det uppdrag vi ska genomföra - vilken är den optimala verksamheten?

Den bästa olyckan är den som aldrig händer!

LSO lägger ett ansvar på kommunerna att jobba med de här frågorna [förebyggande arbete] och i min värld är det fullkomligt självklart att vi som är den kommunala delen ska göra det här. Det är våra brandmän som ska göra det här, de är utbildade för det här, de ser konsekvenserna, det finns synergieffekter. De blir bättre på att hantera bränder om de vet hur ett hus är byggt, vad det finns för inbyggt skydd och så vidare. Så den retoriken har jag kört och det har till och med gått hem hos våra brandmän nu.

En återkommande beskrivning kring uppdraget handlar om att det finns stora möjligheter för varje kommun att tolka uppdraget. "Det finns ett så stort utrymme för kommunerna att tolka [uppdraget] idag som gör att räddningstjänsterna kan gå åt helt olika håll". En chef säger att kommunerna väljer:

... dels vart man vill sätta ribban när det handlar om lagen om skydd mot olyckor och dels vem i kommunen som gör det här. Vissa kommuner säger att den här delen gör vi själva medan det där lägger vi ut på räddningstjänsten. Vissa kommuner lägger ut allt på räddningstjänsten och då får du både bredd och höjd. Hur högt vill man nå? Och hur mycket ska vi jobba med?

Chefen här beskriver principen om det kommunala självstyret, det vill säga att varje kommun själv väljer organisation och medel för att nå upp till den nivå för skyddet och säkerheten som stämmer överens med målsättningarna i LSO. Det kan få som konsekvens att kommuner väljer att inrikta sig enbart på räddningsinsatsuppdraget och det brandförebyggande arbetet enligt LSO, precis som chefen enligt nedan beskriver.

Vi pratar hela tiden om breddat uppdrag, men det finns de som har smalare uppdrag idag än innan 2004. De organisationer som har fått beställning att vara smala ska ju inte gå mot ett breddat uppdrag. Vi pratar som om det vore ett uppdrag men det är ju inte det. [...] Nationellt sett visar lagstiftningen mot en tydlig riktning men sen har man ju knutit an mot det på en rad olika sätt. Visa går mot bredare sammanhang, andra mot smalare.

Chefer beskriver att vissa räddningstjänster endast väljer att arbeta brandförebyggande, det vill säga att enbart uppfylla lagkraven.

De jobbar som de alltid har gjort, gör inte ett smack mer än de gjorde på 80-talet och de klarar sig ju med det. Det står i LSO att kommunen ska... vi sköter det med bränder. Kommunen får väl hitta på vad de vill med det förebyggande arbetet, det behöver inte de göra tänker de.

Flera chefer är kritiska till att ansvaret för förebyggandearbete enligt LSO primärt handlar om bränder. De menar att det försvårar arbetet för att nå det övergripande målet i kommuners säkerhetsarbete med att minska antalet olycksrisker, eller som en chef säger:

Ja inte vet jag hur de tänker. Vi ska skydda människor, det är det vi ska göra, se till att det inte händer några olyckor. Bränder är ju bara en del av det. Alla andra olyckor, ska vi bara strunta i dem? Det kan vi ju inte göra.

Det görs av allt att döma olika tolkningar av uppdraget – både i den ”beställning” som kommer från politikerna och i räddningstjänsterna. Jag frågar en chef vad det kan få för konsekvenser, hen svarar:

Olika tolkningar av uppdraget är ett hinder både internt och då det ska samverkas med andra räddningstjänster. Vi pratar inte samma språk gällande till exempel vad brandmän gör eller inte gör av sin arbetstid. Traditionalisterna är ofta besvikna på brandmännens arbete utanför larmsituationen – vi som breddat synen på vårt uppdrag och förändrat arbetstider samt tryckt ner ansvar långt ner i organisationen är generellt mera nöjda med brandmännens arbete. Detta käftar vi chefer en hel del om, många klagar öppet på sina anställda och misstror oss chefer som tycker att brandmännen presterar bra även om det inte handlar om en räddningsinsats.

Olika tolkningar får således konsekvenser på olika nivåer. Som chefen ovan beskriver, både internt och i samverkan med andra räddningstjänster. Chefen beskriver att ett breddat uppdrag skapar förutsättningar för goda prestationer hos brandmän, bland annat genom ett ökat eget ansvar för arbetsuppgifter men också genom förändrade arbetstider, vilket i det här fallet handlar om dagtidstjänstgöring. Men hen beskriver också att olika tolkningar av uppdraget inverkar på samverkan med andra räddningstjänster på sätt som skapar skepticism kring vad brandmän gör och inte gör på jobbet.

Det breddade uppdraget handlar i mina ögon om att alla i organisationen oberoende av befattning, utifrån sina egna förutsättningar nyfiket drar sitt strå till stacken för att skapa ett tryggt samhälle. Ofta sker detta arbete utanför brandstationen i samverkan med andra aktörer. Tillit och ansvar blir nyckelord i detta sammanhang. Chefers allt för stora kontrollbehov är begränsande, vilket gör att ansvarstagande personer tappar lusten till utveckling av uppdraget.

Enligt chefen ovan är det breddade uppdraget en förutsättning för både ett tryggt samhälle och för att medarbetare ska känna ansvar och glädje för sina arbetsuppgifter.

Det råder alltså olika uppfattningar om uppdraget – som får olika konsekvenser på olika nivåer. Det handlar inte bara om hur kommunerna själva väljer att organisera arbetet med skydd mot olyckor utan också om hur räddningstjänsterna internt arbetar med det förebyggande arbetet. Det får bland annat konsekvenser för det skydd som erbjuds befolkningen samt för arbetsförhållanden och arbetsvillkor för medarbetare i räddningstjänstorganisationerna.

3.1.3 Nationell samling

I och med införandet av LSO styrs kommuners arbete inom området skydd mot olyckor genom nationella övergripande mål. Ändå efterlyser flera chefer en sammanhållande agenda – på nationell nivå. De beskriver hur det nu är flera aktörer, som till exempel länsstyrelserna, arbetsmiljöverket och MSB, som på olika sätt har inflytande på räddningstjänstverksamheten men utan att någon har ett övergripande ansvar. De påtalar också att aktörerna inte är överens när det handlar om uppdraget – vad som ska göras och av vem.

Det finns ingen dagordning gemensamt. Färre ska dö och färre ska skadas. Shit, vad mycket vi kan göra om vi vore överens om det!

Jag är mest besviken på MSB. Där händer det inte mycket. De gör någon liten insats då och då men i det stora hela är det alldeles för lugnt. Varför ska det vara så svårt?

... alla de här aktörerna, politiker, tjänstemän, länsstyrelser, MSB vi är inte överens om vad uppdraget är. Vi är inte överens om vem som kan jobba hos oss. Och vi är inte överens om vad vi ska göra, inte fullt ut, och inte vad vi ska fokusera på i görandet.

Det är ingen som håller ihop, och då krävs det egna initiativ. Ja och när det dessutom finns en myndighet, tillsynsorganisationen [länsstyrelsen] som har ett väldigt traditionellt tänk och som motarbetar det som vi tycker oss se i LSO och de intentioner som finns och hur mycket vi skulle kunna göra. När Länsstyrelsen ligger och bromsar, tillbaka, tillbaka, tillbaka.

Ett exempel som återkommer är länsstyrelsernas del i att upprätthålla en traditionell verksamhet med fokus på det operativa uppdraget. Enligt cheferna skapar länsstyrelsernas krav på redovisning (tillsyn) av uppgifter kring de operativa delarna, så som redovisning av antal bilar, styrkornas dimension och så vidare, inte förutsättningar för det breddade uppdraget i linje med LSO.

Det är ok att vara en räddningstjänst i Sverige idag och inte presentera underlag om färre olyckor, och ha ett operativt uppdrag och inte jobba speciellt mycket med det förebyggande uppdraget. Länsstyrelsens roll i det är stor.

Med ett bredare perspektiv enligt LSO avses ett förstärkt förebyggande arbete – inte bara för att förebygga bränder och skador till följd av bränder – utan också för andra olyckor än bränder. Andra olyckor kan vara fallolyckor, trafikolyckor och suicid. En chef berättar om hur den länsstyrelse hen rapporterar till bara efterfrågar uppgifter kring det lagstadgade kravet på brandförebyggande arbete och hur kritik riktas mot förebyggande arbete för andra typer av olyckor.

Min uppfattning om länsstyrelsens uppföljning är att de inte hänger med i utvecklingen rent generellt. Vi har kritiserats en hel del för att vi arbetar för lite med förebyggande mot bränder som vi har ca 120 om året och de flesta rätt lindriga. Återstår då 880 uppdrag, suicid, IVPA, trafikolyckor med mera, som vi lägger ett jättefokus på. Fel fokus säger länsstyrelsen, ert uppdrag ska hantera bränder. Du förstår hur hopplöst det kan kännas att vi som vill rädda liv oavsett händelse blir frustrerade då länsstyrelsen kritiserar detta.

Några chefer beskriver också att det är stora skillnader i hur olika länsstyrelser arbetar. Att det finns "länsstyrelser som försöker driva utvecklingen framåt och uppmuntrar bredden i uppdraget medan länsstyrelsen i nästa län strikt läser kraven i LSO." En chef säger "jag har tur, för hos mig funkar länsstyrelsen bra". Cheferna jag har intervjuat menar att LSO skulle kunna utgöra grund för "att ta oss någonstans och lyfta verksamheten om vi bara kunde komma överens om det på en nationell nivå", men som jag visat i det här stycket saknar de en gemensam riktning och unisona mål. De beskriver också hur de motarbetas av aktörer inom området och hur det villkorar och hindrar arbetet med det bredare perspektivet. Särskilt länsstyrelsernas del i detta beskrivs som problematiskt.

3.1.4 Ökad samverkan

Som jag beskrev i början av avsnittet innebär det "breddade perspektivet" ökad tvärssektoriell samverkan och samordning mellan kommunala aktörer som arbetar med olycksförebyggande verksamhet. Både för att uppnå en samsyn kring trygghet och säkerhet på en övergripande kommunal nivå, och för att lättare kunna planera det gemensamma förebyggande arbetet. Jag gav också några exempel på aktörer som skulle kunna inkluderas i den typen av samverkan, miljöförvaltning, socialförvaltning och folkhälsoverksamhet.

Aktörer som inte direkt har med det "operativa uppdraget" att göra upplever chefer att det är svårare att samverka med. Flera chefer pratar om att möten och erfarenhetsutbyte med andra verksamheter och aktörer vore värdefullt och de borde "skaffa sig vänner på andra ställen i kommunen. Det är samma frågor, exakt samma hinder och utmaningar." Eller som en annan chef säger "vi borde kunna blöta och stöta frågor med andra aktörer som vill liknande saker. Inte bara med andra räddningstjänster". En chef säger "vi skulle behöva vara en lärande organisation, det är vi inte. Som kulturen är saknas analytiskt tänkande. Vi har ju ingen historik kring det. Vi skulle behöva ha hjälp med det från andra aktörer." De säger också att de inte tar sådana kontakter i tillräckligt stor utsträckning, eller att samarbeten finns på nivåer där det egentligen inte finns någon påverkansmöjlighet. De chefer som berättar att de deltar i till exempel förvaltningschefsmöten menar att de är givande, för att det ger möjlighet att prata om frågor som måste inkludera fler verksamheter för att kunna lösas och ger flyktingkrisen som exempel.

Några chefer beskriver också att de i första hand väljer samverkan med andra räddningstjänster "vi lägger hellre krutet på branschmöten".

Relationerna i kommunerna, för det förebyggande uppdraget, pratar vi ju inte om. Vi träffar ju egentligen bara varandra. Det finns vissa strukturer med räddningschefsmöten lokalt och branschmöte där och brandbefälsmöte där, det är Brandskyddsföreningens möten och hela den strukturen fyller ju hela året. Så att byta ut dem mot andra möten där man pratar med socialförvaltningen om t.ex. att vara äldre det finns ju inte.

Om du visste hur sorgligt inskränkt den här verksamheten är, ändå väljer vi helt frivilligt att bara prata med varandra. Vi vet att vi inte klarar uppdraget, det vet alla chefer idag, men inte fan ber vi om hjälp inte. Vi ska alltid lösa allt själva. Det finns en tysthetskultur hos oss också, vi snackar inte runt i onödan, vill inte blotta oss. Men det hjälper ju inte tredje man. Hur skulle det se ut liksom om självaste räddningstjänsten inte kan lösa uppdraget.

Det finns en medvetenhet om att räddningstjänsten skulle behöva samverka med andra för att klara sitt uppdrag. Flera chefer beskriver samma sak. Ändå verkar det vara svårt som framgår av citatet ovan. Chefen där talar om en tysthetskultur och en mentalitet av kan-själv som återkommer i materialet på flera ställen.

Chefer beskriver också att förväntningar på att de ska samverka och samarbeta med aktörer utanför den egna organisationen, samtidigt som de förväntas vara aktiva inåt i organisationen, skapar känslor av att inte räcka till. ”Det är en utmaning som chef att balansera det interna och externa arbetet för oavsett vilket ben du står på är det lätt att få kritik” och det ”skapar känslor av otillräcklighet”. En chef säger ”internt finns det ständigt kritik mot att jag som chef jobbar för lite i den egna organisationen. Att leda genom ledare räcker inte enligt många uppfattning – storchefen förväntas prata med var och en, vilket är omöjligt att klara av om resten av uppdraget ska skötas.”

Att samverka med aktörer utanför räddningstjänsten i större utsträckning anser cheferna är en förutsättning för att klara ”uppdraget”. De flesta chefer samverkar också men inte i tillräckligt stor omfattning enligt flera, istället väljer de branschmöten. Ibland med hänvisning till en tysthetskultur – för att inte ”avslöja” att de behöver andra aktörer för att klara uppdraget. Förväntningar på att de ska samverka med andra – arbeta både ”utåtriktat” och ”inåtriktat” skapar både känslor av att inte räcka till och lojalitetskonflikter.

3.1.5 Samverkan med andra räddningschefer

Chefer lyfter också samverkan med andra räddningschefer. Eller mer korrekt avsaknad av samverkan och samarbeten. Det blev synligt i exemplet ovan med chefen som pratade om en tysthetskultur och att ”vi ska alltid lösa allt själva”. Flera chefer beskriver hur andra räddningstjänster helst jobbar på med egna utvecklingsprojekt utan att ta lärdom av kollegor i andra räddningstjänster. ”Det är liksom inget värt i den här branschen om man inte har kommit på det själv” säger någon. Några chefer beskriver avsaknaden av samarbeten som en

konsekvens av konkurrens. Som ett ”taktiskt spel”, där de ”slås om resurserna”. Särskilt handlar det om relationerna till andra räddningschefer i närområdet, eller i samma region. En chef säger ”det är för ledsamt, tänk vad vi skulle kunna uträtta om vi började prata med varandra på riktigt”. En annan:

Mer samarbete mellan räddningschefer, att ägna mer tid till att se vad som faktiskt enar oss, och tillsammans driva. Det har varit så splittrat. [...] Gemensamma mål och satsningar mellan olika räddningstjänster om vi ska kunna prata om utveckling av svensk räddningstjänst. Framgångsfaktorn är att gå ihop och att enas om vissa frågor. För då helt plötsligt får den en ketchup-effekt, det händer. Så många goda exempel som är lokala och som funkar ypperligt där men som inte alls kommer fram.

Vi behöver släppa dåtidens behov och kunna se framtidens möjligheter men då behövs en diskussion bland alla Sveriges räddningschefer. Vad är det vi gör för att komma framåt? Vad är resultatet av det vi har gjort? Vad är det viktigaste, vilka delar kan vi plocka ut för att ge goda exempel på hur vi kan jobba vidare? För att kunna sätta ihop styrkor, arbetslag och enheter som jobbar aktivt med det förebyggande. Det kanske är för mycket drömmar, men ändå.

En mentalitet av ”kan själv” kommer till uttryck i chefernas beskrivningar av brist på samverkan eller samarbeten räddningschefer emellan. Någon chef menar att det utmärker hela organisationen och säger att ”det fenomenet blir allt starkare ju närmare den enskilde brandmannen du kommer, hen vill visa att jag, och min grupp, min station minsann kan.” Samtidigt tror chefer att diskussioner och ett ökat utbyte mellan räddningstjänster och räddningschefer skulle öka förutsättningarna för utvecklingen av räddningstjänstverksamheten.

3.1.6 Uppföljningar och återrapportering

En aspekt av ett ”breddat perspektiv” handlar om lärande och systematiska förbättringar. Det innebär att utföra olycksundersökningar och erfarenhetsåterföringar för att bland annat kunna formulera handlingsprogram utifrån relevanta riskanalyser. En chef säger:

Vi pratar mycket om insatsrapporten och det reaktiva. Men vi borde prata mer om kontexten och det borde följas upp, vi måste bli vassare där. Kan man bredda perspektivet på insatsrapporterna så kan man fånga upp andra delar. Vad sker före och efter en olycka? Vi blir det vi följer upp, inte ett dugg bättre. Det borde efterfrågas av myndigheten [MSB], revisorer, politiker – det här är viktigt, det räddar liv!

Insatsrapporten, numera kallad händelserapport, skulle enligt chefen ovan kunna vara ett verktyg för att fånga andra och fler dimensioner av olycksförloppet än vad som nu görs men att det inte efterfrågas – av de som

borde fråga efter det. Överlag är cheferna kritiska till de uppföljningar och återrapporteringar som görs av olika aktörer.

Vi rapporterar till våra politiker enligt vår målstruktur och sen enligt årsuppföljning av LSO. Den årliga uppföljningen till MSB är ju en katastrof. Det är ju en produkt som sett likadan ut i många år helst. Hur många besök det och det, hur många årsarbetskrafter har gått åt till detta. Många svarar nog på den men det är ingen viktig del i vår uppföljning, jag tror inte vår förbundsdirektör ser den ens. Den är ingen viktig del, den viktiga uppföljningen sker ju lokalt.

Den är så oerhört trubbig den årliga redovisningen så att det är många delar av det vi jobbar med varje år som överhuvudtaget inte syns i den. Det stör mig eftersom våra politiker är duktiga på att läsa den typen av dokument och skrifter och då kommer de med följdfrågor på varför vi gjort så få besök utav detta och detta?

Någonstans kan det kännas som att den kultur vi hade med oss från 1900-talet med [att redogöra för] hur många brandbilar har vi, hur många uttryckningar gör vi. Hur många larm har vi – det är den vanligaste fråga vi får. Det finns fortfarande kvar som den viktigaste frågan från politiker. Har vi inte kommit längre tänker jag? Antal bilar, antal uttryckningar och anspänningstid? Vad är det vi ska göra egentligen för att nå våra mål? Det är ju helt andra saker som vi borde mäta då.

Den huvudsakliga kritiken handlar om att det är uppföljningsmodeller som fokuserar på reaktiva åtaganden och att allt arbete som görs i de olycksförebyggande delarna inte syns. Och att det i linje med det bredare perspektivet borde efterfrågas helt andra saker. En chef beskriver ett internt uppföljningssystem som hen menar fungerar bättre för att fånga de olycksförebyggande uppdragen.

Vi har till exempel ett internt uppföljningssystem som vi sedan redovisar utfallet av mot våra politiker och internt vid verksamhetsuppföljning. Revisorerna har vaknat och uppskattar numera denna redovisning medan länsstyrelsen och MSB inte är ett smack intresserade. Hade myndigheterna tagit fasta på även denna del och redovisat resultatet så hade det skapats ett ordentligt tryck på organisationer som inte arbetar i ett breddat uppdrag.

Cheferna beskriver att de uppföljningssystem som finns och efterfrågas av MSB och länsstyrelser inte skapar förutsättningar för det bredare perspektivet på skydd mot olyckor. Istället har de interna system för att synliggöra hela uppdraget. Räddningstjänsterna behöver alltså själva ordna med redovisningar av det olycksförebyggande arbetet som de beskriver det.

3.1.7 Utmaningar i det bredare perspektivet

Jag har frågat cheferna vad som utmanas i och med det bredare perspektivet i uppdraget. Bland annat har jag ställt frågor om kring vad det går lätt att fatta beslut, och kring vad det är svårt att leda och styra. Cheferna beskriver att i princip allt som har med den operativa delen att göra är relativt lätt att fatta beslut om. Med endast ett par undantag är de samstämmiga kring det och lämnade frågan utan att ge några särskilda exempel. De gav desto fler exempel på vad de upplever som svårt och utmanande – och varför det är svårt med vissa frågor.

Att som räddningstjänst arbeta med det bredare perspektivet innebär att arbeta med både fler och delvis andra arbetsuppgifter än tidigare. En chef berättar om en förändring som gjorts i hens räddningstjänst för att styra upp det förebyggande arbetet.

Sen tror jag att det man upplever som allra jobbigast – nu blir det ganska tydligt, nu har vi ett eget ansvar här vad vi ska göra i det förebyggande arbetet. Ganska tydliga mätetal och vi kan följa upp ganska tydligt per individ, vad var och en gör och vad var och en borde göra och sånt där. Och det vet jag att man tycker är jättejobbigt för det är man inte van vid. [...] Just den här uppföljningen och att man tänker och pratar lite effektivitet och så där tycker man är jobbigt. För det är man väldigt ovan med. Jag är van vid att tänka effektivitet och inte som i att man ska skära ner på folk eller så utan att man ska bli effektivare i det man gör. Så det vet jag att jag pratade om i början här och då fick jag liksom höra att det är inget vi behöver ta här för här räddar vi liv.

Chefen beskriver hur krav på resultat upplevs som jobbiga – och som inte att ha något med arbetet att rädda liv att göra – och förklarar det med ovana men också med att det är ”väldigt mycket egen verkstad” och ”fritt valt arbete” i verksamheten. Hen berättar om att när nya medarbetare kommer till räddningstjänsten så upplever de att det är ett lågt tempo: ”vissa av de nya säger att det går för långsamt, jag har för lite att göra. Vissa vågar ju säga det, men då får de höra att det kan du ju inte säga att vi har för lite att göra”. Chefen beskriver att medarbetare som får nya arbetsuppgifter som måste göras, många gånger betraktar dessa som tillägg till redan befintliga arbetsuppgifter.

... vi lägger ju upp detta själva, men då när man får grejer på sig och behöver göra saker, då släpper man inte det gamla arbetet, det där som är fritt valt, det som de tycker är viktigt, som är deras grejer. Och så har de kvar det också, och ska göra det nya och blir då stressade. De tycker inte de hinner andas emellan, de är vana vid en annan lunk. De jobbar med det de tycker är roligt och i den takt som passar dem. Och jag tror inte att vi historiskt har jobbat efter så många tidsplaner faktiskt.

Chefen som tidigare har arbetat i en annan typ av verksamhet känner inte igen ”lunken”. Hen säger:

Det jag tycker är allra, allra konstigast här är att vi är så stressade men vi har inget yttre tryck. Där jag jobbade förut hade vi ett oerhört yttre tryck från kunder och de stora bolagen. [...] Och så kommer man hit och Herregud vad lugnt det är. Och alla är så nöjda hela tiden när vi släcker bränder, det är väldigt få gånger som någon är missnöjd. Och ändå upplever jag att organisationen är väldigt stressad. Varför tänker jag?

På tal om nya arbetsuppgifter så ger en annan chef exempel på andra arbetsuppgifter som i ett uppdrag för ett ökat skydd mot olyckor och skador borde kunna ses som givna, men som beskrivs möta motstånd.

Svårast är nog att utveckla verksamheten och införa nya arbetsuppgifter som inte ligger på den spelplanen där räddningstjänsten normalt sett har eller ses arbeta i. Till exempel aktivt åka på suicidlarm det är ju inte räddningstjänstens uppdrag tänker vissa. IVPA, men varför ska vi göra det eller hembesök, åka hem och hälsa på folk i deras hem, nej varför då. Det möter motstånd, när man går utanför den spelplanen där man normalt sett som medarbetare alltid har spelat, eller förväntas spela på.

Många chefer beskriver att arbetsuppgifter som ingår i ett bredare perspektiv är svåra att införa och att det kräver tydlighet från chefer i alla positioner – och ett tydligt mandat från politiken – för att skapa engagemang hos brandmän. En chef beskriver att ett specifikt förebyggandeuppdrag tog cirka sju år att få fart på ordentligt, trots att organisationen prioriterade just det uppdraget.

Ett annat exempel som återkommer bland chefer – kring vad som är särdeles svårt att förändra och fatta beslut om – handlar om att förändra bemanningssituationen på olika sätt. Det kan gälla att införa mindre bilar i syfte att kunna vara snabbare på olycksplats men också för att kunna dimensionera styrkorna efter behov och därmed kunna frigöra tid för det bredare perspektivet som en chef förklarar. En chef berättar att de sett över vilka typer av larm de åkt på under en viss tidsperiod. ”Vi tittade på insatser här hos oss och jag tror att 75 procent av alla larm vi åker på skulle vi kunna klara av att vara två personer, eller tre på”. Hen säger att:

... ambulansen jobbar två och två, polisen jobbar två och två, här jobbar man i grupper av fem. Jag tror att man skulle behöva splittra upp den här femheten och på något sätt jobba i enheter av två eller tre. Den är så stark den här femheten och att man måste göra saker ihop.

Jag frågar om det är rimligt att åka fem stycken på alla larm om 75 procent av larmen skulle kunna hanteras av färre brandmän.

Nej, men då ska du ha kraft och mod och energi och stå emot de motkrafter som är. Det finns det nog ingen som orkar. [...] När brandmännen kommer är de många och håller på länge och så får de ofta allmänheten med sig också.

En problematik som lyfts av cheferna i anslutning till bemanningssituationen är tjänstgöringstider och tjänstgöringssätt. Flera berättar om att räddningstjänsten idag är "helt organiserade utifrån det operativa uppdraget", eller att "det operativa styr det dagliga istället för tvärtom" med vilket de menar dygnsarbete och beredskap på stationen. En chef säger att:

...det handlar om att helt radikalt ändra tjänstgöringsschema och tjänstgöringssätt. För jag tror att jobba med det engagemang som det här yrket kräver i framtiden då kan du inte komma till jobbet var fjärde dag. Då blir det här inget annat än något du gör då och då. Ska uttryckningspersonalen var en så stor del av verksamheten med det schemat, det går inte, vi måste tänka om.

En chef säger att "det värsta man kan ge sig på handlar om att förändra arbetstider, det finns ingenting som är så känsligt för en brandman". Några chefer tror att det handlar om att förändrade arbetstider "inkrärktar på deras privata firmor", det vill säga företagande som bisyssla. Apropå bisysslor så berättar en chef att hen införde regler för byten av arbetspass, där det inte längre skulle vara möjligt att "byta fritt" utan avstämning med enhetschef, efter en incident med en medarbetare som just ägnade sig åt sitt privata företag på arbetstid.

Då bestämde jag att nu ska man inte få byta sina arbetspass hur som helst eftersom det var det som gjorde att, bytte man bort två pass och får ledigt en vecka, eller tre pass och får ledigt två veckor, så öppnar det upp för att man snart inte kan hålla reda på vad som är vad liksom. Det leder till att man ser till sig själv i första hand och struntar i verksamheten, eller att den kommer i andra hand.

Möjligheter att vara ledig vid behov, efter avstämning och beviljande, kvarstod enligt chefen, men säger också att "det blev ett ramaskri" i organisationen och att brandmän och fackliga representanter överlämnade namnlistor för att upphäva beslutet, och att de i ett senare skede även fick med sig politiken.

I princip alla chefer menar att det finns stora vinster att göra i verksamheten om arbetstider kan nyttjas på andra sätt, det vill säga att hitta alternativ till en organisation uppbyggd kring det operativa uppdraget. Och att det finns mycket arbetstid att använda mer effektivt än vad som görs är de också överens om. Chefen jag citerar alldeles i början av detta avsnitt säger att det går att "använda arbetstiden effektivt, det finns massor av tid att hämta egentligen

som vi kan använda till bättre saker.” Det finns räddningstjänster som har omorganiserat för att kunna arbeta i ett bredare perspektiv. Det kan till exempel handla om ett förändrat tjänstgöringsschema, där ett fyraveckorsschema med enbart operativ tjänstgöring ersatts av ett femveckorsschema där operativ tjänstgöring varvas med dagtidstjänstgöring under vardagar. Detta för att skapa möjligheter till mer förebyggande arbete, men också för att skapa förutsättningar för medarbetares delaktighet och möjligheter att få använda hela sin kompetens. En chef säger:

... det finns mycket mer vi kan få ut av en brandman som har tvåårig eftergymnasial utbildning och som kan vara med och jobba med integrationsfrågor nu till exempel, eller med andra frågor i samhället där de har kunskap. De kan lära ut hur man skyddar sig mot brand och andra olyckor, kunna återföra sin kunskap till allmänheten på olika sätt men när man inte vill lämna brandstationen. [...] Vill man inte göra det ska man ha något annat jobb för då har man valt fel jobb. Men kombinationen av att ha så bra arbetstider, så bra möjligheter att göra andra saker och jag har funderat mycket på hur man ska komma runt det här och skapa en annan situation. Det närmaste jag kommit är att gå från fyra till fem arbetslag och minska nattvilan och sömnen och utvinna 20 procent mer ur varje individ. Det är så långt man kan komma samhällsekonomiskt om man ska nyttja en personalresurs på bra sätt.

Några chefer beskriver konceptet med ”ett femte skiftlag” som helt nödvändigt för att kunna arbeta med hela uppdraget, men säger också att det inte faller i god jord hos alla medarbetare. Eller i alla räddningstjänster. Chefer beskriver nämligen hur de möts med misstro från chefskollegor i andra räddningstjänster när det gäller förändrade sätt att arbeta. Men framför allt beskriver cheferna att deras argument om att det finns mycket tid i organisationen – som kan/bör användas i det bredare perspektivet – möts med protester och motståndshandlingar från brandmän och fackliga representanter.

Ett annat område som både chefer och politiker tycker är svårt att styra och prata om är ökad jämställdhet och mångfald. Räddningstjänsterna i Sverige har under flera år arbetat för ökad jämställdhet med väldigt varierande resultat, där bland annat föreställningar om ”kärnverksamheten” och vem som kan jobba i verksamheten synliggörs. En chef säger:

Det finns ju vissa frågor som är lättare att jobba med, det är ingen tvekan om det. Och då är vi tillbaka i de traditionella frågorna. Det vill säga att vi ska hjälpa varandra vid större räddningsinsatser, införa gemensamma utbildningar för vår personal och så vidare. Så länge frågorna landar där så tycker jag att det är lätt att prata. Börjar vi sedan prata om annat, en sak som varit ständigt svårt är ju detta med jämställdhet och mångfald. Direkt vi börjar prata om det blir det svårt. Och så är

det några stackare som får det i uppdrag och det är ju som att skjuta sig själv i pannan.

En politiker uttalar sig om problematiken med ojämställdhet som en fråga om attityder som nedan.

Ett område som jag som politiker gärna skulle vilja förändra, vilket jag inte kan göra från styrelserummet är ju så att säga kulturförändringen som måste till. Alltså det här med attityder. Om det sitter en ledare vid ett bord och säger jag och mina grabbar, alltså det är där jag upplever att vi fortfarande befinner oss i grottstadiet. Alltså att man inte kommit längre. Man kan diskutera jämställdhetsarbete i Sverige och så men det är så, ursäktas jädra inrökt, det gör mig både nedstämd och förbannad. Den frågan skulle jag gärna vilja belysa lite mer.

En annan politiker säger att ”det är tabu att prata om kvinnor och människor med annan bakgrund fast det skulle ju bara berika. Det har verkligen varit jättesvårt.”

Sammantaget beskrivs alltså flera olika utmaningar i arbetet för ett ökat skydd mot olyckor och skador som jag har redogjort för i det här stycket. Det handlar om att införa mätbara mål och efterfråga resultat, fler och nya arbetsuppgifter som tillhör det förebyggande uppdraget, andra sätt att organisera verksamheten för att utvinna mer tid och personella resurser för mer förebyggandearbete, och att förändra ”bemanningssituationen” på olika sätt – tjänstgöringstider, tjänstgöringssätt, fria byten och så vidare. Arbete för ökad jämställdhet och mångfald beskrivs också som särskilt svårt att styra och leda mot. Både chefer och politiker förklarar svårigheterna genom beskrivningar av kulturen och ”bilden av brandmannen” som jag visar nedan.

3.1.8 Kultur och ”bilden av brandmannen”

Ovan har jag gett exempel på vad cheferna, och i någon mån politiker, anser är utmanande och svårt att besluta om inom räddningstjänstverksamheten. I flera av citaten ovan finns beskrivningar av en traditionell organisationskultur som på flera sätt villkorar chefers möjligheter att styra och leda räddningstjänsten. Det handlar bland annat om att utmana och förändra arbetsuppgifter, arbetssätt och arbetstider i linje med uppdraget enligt LSO. Cheferna berättar också varför de tror att vissa saker är svårare än andra att förändra. Jag inledde hela rapporten med en förbundsdirektör som beskriver att hen ”stängas mot en mur av kultur och tradition varje dag”. Enligt cheferna är ”kulturen” den största förklaringen till varför det är svårt att styra mot ett bredare uppdrag och samtliga chefer berörde den på flera sätt i intervjuerna. Kulturen beskrivs till exempel som enligt nedan:

Det här med att rubba någonting i den kärleksfulla relation som finns, i familj nummer två som det är på brandkåren. Eller familj nummer ett till och med. Du blir ett hot va! Ska vi vara, tänka, känna på ett annat sätt?

Får man träna två pass om dagen när man är intresserad av det och däremellan ha det lite gott, titta på tv och så då kan man ju köra stenhårt med sitt företag sedan. Komma till jobbet och ta det lugnt ett dygn, kanske vara med om något spännande larm men i övrigt vara del av en go grupp som jobbar ihop.

Det blir besvärligt när man förändrar bekvämligheten för de som är anställda och det tror jag i och för sig inte är unikt för räddningstjänsten men det blir väldigt mycket uttalat här och det tror jag beror på att man jobbar så tight här i de här grupperna. Och om den tid man har tillsammans i grupperna fylls med arbetsuppgifter som kräver koncentration utan att det blir mycket ställtid, fikatider och sånt som man förstås ska ha [...] tror jag att det byggs upp en kultur av förändringsobenägenhet.

En chef tror att det handlar om:

... ostimulans men också att man historiskt har varit nöjd med att man har fått träna och hålla sig i fysiskt trim och har varit lite nöjd med det. Det är ganska skönt, och så då och då kommer det en uttryckning. Man ska hålla sina kunskaper vid liv inför varje sådan uttryckning, se till att materialet är i trim och så går tiden. Jag tror att man är ganska nöjd med det.

De intervjuade politikerna förklarar också varför det är svårt att styra räddningstjänsten med en "stark yrkeskår". Till exempel som nedan:

Det är svårt att styra i räddningstjänsten eftersom det är en sån stark yrkeskår. När man har en yrkeskultur med sin kunskap så är det ju lite svårt när de säger att ni kan inte dra in på det här för då kommer folk att dö och då är det erat fel. Och då är det väldigt svårt att kunna värja sig mot det. Då får man ju lita på att professionen kan det men hos brandmän är det en tight grupp, man lever ihop väldigt mycket och har väldigt mycket tid att umgås och prata med varandra och förhållandevis få uttryckningar man gör under en vecka. Men man pratar mycket med varandra och det upprätthåller ju en bild som gör förändring svår.

Det är inte lätt att förändra, man har jobbat på ett visst sätt, man känner varandra och så ska man ändra det för att det passar behoven bättre. Det är ju inte jättelätt. Då protesteras det gärna och då får man ta det lite lugnt och försiktigt, man kan inte göra alla förändringar på en gång. Det gäller att välja sina strider. Man måste ta det i bitar.

Vuxna män som gör saker tillsammans och som har hur mycket tid som helst. Det är svårt att förändra. Det är väl det enda skräet som är kvar.

Chefer har beskrivit hur förändringar kring bemanning eller styrkornas storlek är svårt att styra mot. En politiker som beskriver den starka yrkeskåren exemplifierar tematiken som nedan.

Vår förbundsdirektör har ett exempel som är väldigt bra, det här med att man åker ut fem stycken. Tant Agda ringer och säger att det brinner på spisen och då säger de på SOS-alarm att lägg på en filt. Men det brinner fortfarande, ja då skickar vi fem män, för det är oftast fem män och så kommer de dit och lägger på en lite större filt och sen var det klart. Då säger förbundsdirektören att de skulle ju kunnat vara två. För det vanligaste är ju att det är en liten grej, eller det allra vanligaste är ju att det är ett automatlarm när det inte är något. Men det ingår ju liksom att de har rökdykare och då ska de vara fem och det här försöker chefen ändra på men det förstår jag inte verkar helt lätt.

En av de vanligaste beskrivningarna hos cheferna kring varför det är svårt att styra och leda mot ett bredare uppdrag handlar om föreställningar om vad räddningstjänsten är för typ av verksamhet och om "bilden av brandmannen". Det vill säga traditionella föreställningar och antaganden om vad en brandman ska göra, eller inte göra i sitt arbete.

Bilden av brandmannen är det största problemet. Både för våra egna brandmän men också för allmänheten faktiskt. Det är bara det att de vet de inte.

Det tar en otrolig energi och kraft att bryta traditioner och mönster. Ja fy fasen alltså. Den här bilden av vad räddningstjänsten och en brandman gör som är så djupt rotad inte bara hos medarbetare utan också ute i samhället. Många hämmas också av att det finns en bild där ute av vad en brandman gör och inte gör.

Jag vill påstå att det är den här bilden av brandmannen. När du angriper det. Många identifierar sig med den här bilden och när de ser sig själv i spegeln så är det inte den bilden de ser. Men så länge du ser den bilden när de säger att de är brandmän så är vi hemma. Och när jag då ger mig på den där bilden och säger att den inte är så märkvärdig som du tror, den kan en kvinna ha. Då blir de väldigt oroliga många.

För att bli mer attraktiva så måste vi erbjuda annat, det jobbet kan inte bara bestå av att åka på larm, det måste vara så mycket mer. Men den utvecklingen motarbetas ju av dels bilden i samhället som finns vad räddningstjänsten gör och inte gör, den

som många anställda kämpar med näbbar och klor för att leva upp till.

Cheferna och politikerna beskriver alltså utmaningarna med att styra mot ett bredare uppdrag genom förklaringar av kultur och "traditionella bilder av brandmän". Det handlar bland annat om föreställningar om "familjen på jobbet", eller "tigha grupper", med vilket menas "de operativa arbetslagen", om att själva arbetet består i att åka på larm och att brandmän är nöjda med det, eller att träna och hålla sig i fysiskt trim. Det talas explicit om kulturen som en stark yrkeskår bestående av män, och hur det villkorar det förebyggande arbetet på olika sätt. Cheferna och politikerna målar upp en traditionell bild – av brandmän med fokus på arbete i relation till det operativa uppdraget – som de menar hindrar arbetet med ett bredare perspektiv. De beskriver hur brandmän "använder" traditionella "bilder" för att upprätthålla fokus på de operativa delarna i uppdraget. De hänvisar också till allmänhetens föreställningar om brandmannayrket som ett hinder för utveckling, men menar även att brandmän eventuellt hindras av allmänhetens bilder.

3.1.9 Att leda för ett ökat skydd mot olyckor och skador

I det här avsnittet har jag redogjort för, i första hand, chefers beskrivningar och antaganden om ledning för ett förändrat *uppdrag*, det vill säga för ett ökat skydd mot olyckor och skador i det "breda perspektivet" enligt LSO. Kommunernas arbete inom området skydd mot olyckor styrs numera genom nationella övergripande mål med hänsyn tagen till lokala förhållanden, det vill säga målstyrning på kommunal nivå. Kommunerna kan alltså själva välja hur de vill organisera arbetet och anpassa räddningstjänstorganisationen och dimensionering av räddningstjänstverksamheten utifrån lokala behov. Det betyder att uppdraget till räddningstjänsterna kan se olika ut och det blir också tydligt som cheferna beskriver det. Olika uppfattningar om vad uppdraget egentligen består i – får konsekvenser på olika nivåer. Cheferna är tydliga med att räddningstjänsten behöver arbeta för "hela uppdraget", inte bara med den lagstadgade delen kring förebyggande av bränder. Det räcker inte menar cheferna – för att klara det övergripande uppdraget.

Cheferna tror på LSO som idé – det vill säga att lagen skulle kunna fungera som övergripande styrverktyg om aktörer inom området kunde enas på nationell nivå. De saknar styrning i viss mån, eller gemensam riktning och unisona mål, och beskriver hur de motarbetas av flera aktörer på sätt som både villkorar och hindrar arbetet med det bredare perspektivet. En annan förutsättning för att klara hela uppdraget beskrivs vara samverkan både med aktörer utanför och inom räddningstjänsten. Cheferna tycker att det är viktigt, och samverkar med allehanda aktörer, men lyfter också att de i stor utsträckning samverkar med kollegor i branschen som kanske inte alltid skapar förutsättningar för arbetet med det bredare perspektivet. Samtidigt som de också beskriver att de inte i någon större utsträckning samverkar med andra räddningschefer – eller egentligen utbyter idéer och erfarenheter som leder till utveckling kring frågor som är viktiga för just det bredare perspektivet.

Inom olycks- och krishanteringsretorik är samverkan att betrakta som ett grundvillkor och ett nyckelbegrepp. Av betänkandet *Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:134) framkommer att förebyggande och hantering av hot och risker måste bygga på en helhetssyn och gemensam planering – bland olika aktörer, offentliga, privata och/eller ideella organisationer – i hela hotskalan, det vill säga alltifrån mindre olyckor till kriser av mer omfattande karaktär. Forskning har visat att det är svårt att få olika aktörer att enas kring gemensamma innebörder av begreppet vilket hindrar strukturerad samordning och likartade sätt att arbeta (Uhr 2011). Samverkan hindras också av att samverkansparterna gör olika typer av riskanalyser, har olika typer av uppdrag och använder olika metoder (Bartley och Ericson 2013, Johansson 2013, Uhr m fl 2015). Cheferna jag har intervjuat ger uttryck för att samverkan är viktig – men beskriver också att det är svårt, bland annat på grund av tolkningar av ”uppdraget”.

En annan förutsättning som cheferna beskriver som ett hinder för att leda mot det bredare perspektivet är de uppföljningssystem och återrapporteringsmodeller som finns. De uppföljningar som görs och efterfrågas av MSB och länsstyrelser tar inte hänsyn till hela uppdraget menar cheferna, som istället utarbetar interna system för att synliggöra det.

Cheferna har förutom de externa hinder eller förutsättningar som beskrivits ovan också beskrivit flera olika interna utmaningar med ett bredare perspektiv på uppdraget. Jag sammanfattade det tidigare som att det handlar om att införa mätbara mål och efterfråga resultat, fler och nya arbetsuppgifter, andra sätt att organisera verksamheten för att utvinna mer tid och personella resurser och att förändra ”bemanningssituationen” på olika sätt – tjänstgöringstider, tjänstgöringssätt, fria byten och så vidare. Arbete för ökad jämställdhet och mångfald beskrivs också som särskilt svårt att styra och leda mot. Cheferna förklarar utmaningarna genom beskrivningar av kulturen och ”bilden av brandmannen”. De beskriver organisationskulturen på olika sätt – och hur särskilt de operativa delarna i uppdraget utmanas i och med ett ökat fokus på hela uppdraget – och därtill skapar förutsättningar som hindrar ett bredare perspektiv.

”Bilden av brandmannen” skildras ofta på ett stereotypt sätt i allehanda sammanhang genom beskrivningar av en handlingskraftig, atletisk och risktagande man. Brandmän har framställts som både mansideal och hjältar sedan lång tid tillbaka, och traditionella bilder av brandmannen och vad de gör på jobbet reproduceras än idag, bland annat genom tv-program som till exempel *112 - på liv och död*. Sambanden mellan brandmannayrket och olika former av maskulinitetskonstruktioner har också beskrivits av flera forskare som jag nämnde inledningsvis. Kortfattat har den forskningen bland annat visat brandmäns tolkningsföretade när det handlar om att upprätthålla traditionella ideal. Att arbeta operativt, ha praktiskt kunskap och utföra kroppsarbete är praktiker som upprätthålls av brandmän påstår bland andra Baigent (2001). Han menar också att brandmän framhåller traditionella föreställningar om vad yrket kräver, och som särskilt heroiskt, för att

mobilisera opinion i samhället – mot förändringar av yrket (jfr Tracy & Scott 2006).

Men det finns också studier som problematiserar "bilden av brandmannen" och beskriver olika maskulinitetskonstruktioner inom yrket som mer komplexa. Till exempel visar Ericson (2011, 2016) hur brandmän både vänder sig mot traditionella föreställningar, så som vikten av fysisk styrka eller att vara "speciella män", men också gör anspråk på traditionella normer. Han menar alltså att brandmän är ambivalenta och både distanserar sig från och ifrågasätter stereotyperna men samtidigt inte avfärdar möjligheten att kunna använda desamma i vissa sammanhang. I *Bromance och riskpareringsstrategier: maskulina praktiker och föreställningar i svensk räddningstjänst*, beskriver Häyrén Weinestål med flera (2014) olika maskulinitetspositioner för att nyansera och kontextualisera olika "bilder" eller positioner. Till redan identifierade positioner som "Hjälten", "Hantverkaren", "Idrottaren", "Teknikern/ingenjören" – lägger de till "Omsorgsrationalitet", "Bromance" och "Utsatthet". Forskarna menar att olika positioner förekommer parallellt och i olika kombinationer, och därmed utmanar förenklade beskrivningar av brandmän.

Oavsett hur komplexa maskulinitetskonstruktioner är och kan förstås inom räddningstjänstkontexten beskriver cheferna och politikerna verksamheten som en traditionell organisation med stark yrkeskultur, där brandmän och fackliga företrädare på olika sätt motsätter sig förändringar som utmanar både innehållet i arbetsuppgifterna och hur de ska genomföras och organiseras, genom hänvisningar till de operativa delarna i uppdraget med mera. Eller med andra ord så villkoras arbetet för ett ökat skydd mot olyckor och skador av både kultur och tradition – praktiker och föreställningar om "uppdraget" och vem och hur det ska genomföras. Jag får anledning att diskutera det vidare redan i nästa avsnitt.

3.2 Styr politiken?

Det viktiga att föra fram, som vi tyckte från politiken, det var att det är politiken som fattar besluten, inte tjänstemännen. För mycket av kritiken som kom både från arbetstagare och fackliga i de stora besluten som fattades om budget och neddragningar så var det att cheferna, framförallt förbundsdirektören fick ta all kritik, men det fick vi ju se till att göra tydligt – han utför ett uppdrag från styrelsen och direktionen. Det är politiken som beslutar och tjänstemännen utför de vi beslutat. Att få fram det behöver man lyfta oftare! (Politiker)

Ska du förändra då krävs det en mycket stark politisk förankring och uttalat stöd, och där ser vi då de som har valt att förändra och trott sig ha ett starkt politiskt stöd har ju rykt så det bara dundrar om det för då är det någon politiker som väljer att uttala sig i media när några fackliga, eller några individer eller någon station börjar muttra, om det som de egentligen själv varit med och beslutat om och som räddningschef eller tjänsteman varit satta att utföra. Men där har det ju varit strömhopp de sista åren på grund av att politiken inte har backat upp. (Chef)

... det är jätteviktigt att ha politiken bakom sig. Till 150 procent och stötta det här [utvecklingsarbetet]. (Chef)

I det här avsnittet återges chefers och politikers svar på frågor som handlar om politisk styrning. Politikern som citeras ovan betonar att räddningstjänstverksamheten styrs av politiken. Att det är politiker som fattar beslut och att tjänstemän sedan utför vad som beslutats, i det här fallet kring frågor av ekonomisk art. Politikern framhåller den politiska styrningen som särskilt viktig för att bemöta kritik från arbetstagare och arbetstagarorganisationer – att flytta fokus från förbundsdirektörens ”görande” till beslutsfattande politiker. Flera av politikerna som jag intervjuat har en liknande inställning men det finns också berättelser från chefer som visar hur stöd från politiken uteblir och att arbetstagares ”mutter” eller missnöje får gehör hos politiker på sätt som gör att chefer tvingas lämna sina uppdrag. Chefen som citeras ovan pratar om ”strömhopp” just på grund av att politiker inte står upp för beslut som de själva fattat. I rapportens inledning gav jag ett exempel på en räddningstjänst där politiker som i ett skede visat chefen stöd, i ett senare skede säger upp den samme efter påtryckningar av brandmän.

Jag börjar med att redogöra för politikers beskrivningar av sitt uppdrag och ”styrverktyg”. Sen följer chefers beskrivningar av politikers styrning och de utmaningar de ser med den politiska ledningen.

3.2.1 Politiker om sitt uppdrag

Det finns politiker som är tydliga med vad som är deras uppdrag – den politiska styrningen – som hos politikern jag inledningsvis citerade. När jag frågar vem det är som styr räddningstjänsten svarar en politiker:

Rent formellt så är det styrelsen och fullmäktige, ägarkommunerna. Sen är verkställigheten, personalfrågor och den typen av verksamhet då är det ju förbundsdirektören som är högsta tjänsteman. Men det är alltid politikerna som är ansvariga.

En annan svarar "Förbundsdirektören", ytterligare en annan "politiken, men det beror på vem som sitter där" eller "det bör ju vara politiken". Ett par av politikerna framför att "alla politiker är inte särskilt insatta eller intresserade" eller att "det kanske inte är de skarpaste politikerna som får uppdragen", "oftast är räddningstjänsten det enda politiska uppdrag de har". Ett kommunalråd säger att "vi som är kommunalråd eller liknande har inte tid att lägga på räddningstjänsten".

Det förefaller finnas olika uppfattningar om politikernas "förmågor" att utföra sitt uppdrag, och huruvida kommunal räddningstjänst är ett politiskt intressant uppdrag. En politiker är tydlig med att politiken styr men att det kräver samlad styrka så att inte tjänstemännen ska behöva gå in och "ta över".

Det är så att politiken styr, sen om vi bryter ner det lite. Är det så att man i en nämnd eller kanske den här styrelsen vi pratar om här, inte är tillräckligt stark så kan det finnas tjänstemän som är så ansvarstagande, så då går de in och tar över. Och då får ju vi politiker skylla oss själva, då kan vi inte gny, gnälla eller kritisera om inte vi själva kliver fram och talar om vilket håll vi ska åt. Det är mitt uppdrag som politiker, som vald politiker.

Någon politiker säger att räddningstjänsten inte är särskilt intresserad av politiken. Som i att "räddningstjänsten tycker själva att de vet hur det ska vara eller att man inte tror att politikerna är intresserade. Eller också har man inte uppfattat politikens uppdrag." Ett par av politikerna berättar att de kände sig osäkra i början av sina räddningstjänstuppdrag. Att det är en kontext som är "snårig" och "svår att förstå sig på" och att de fått lära sig mer om verksamheten längs vägen. Ett par andra att de inte känner sig särskilt insatta alls. En politiker säger att "jag förstår att politiker har svårt för hur man styr en räddningstjänst politiskt. Dels är det mycket myndighetsutövning och dels är det mycket teknikaliteter runt uttryckningar och insatstider." Några berättar också att de själva tagit initiativ till att lära sig mer om verksamheten, de har till exempel infört kunskapshöjande punkter på styrelsemöten där någon från räddningstjänsten redogör för någon del av verksamheten.

3.2.2 "Styrverktyg"

När det handlar om styrning lyfter politikerna i huvudsak fyra "styrverktyg". Det handlar om budget eller ekonomi, handlingsprogram, långsiktiga mål och värdegrundsarbete.

Det är ju budgeten som är vårt ansvar, och att vi håller nere kostnaderna. [...] Vi lägger oss inte i några långsiktiga beslut. [...] När man väl har fastställt att det här blir uppräkningsstalet för deras budget så dyker den ju bara upp som en siffra i budgeten sen. Sen tänker man inte på den mer politiskt utan det är ju mer om det händer något.

Det vi behöver styra över är de långsiktiga målen och också värdegrunden, och ekonomin så klart.

Vi har ju en verksamhetsplan och den lyfts ju upp och vi kan ha synpunkter på den men det är ju egentligen rena hur frågor, hur de ska jobba framöver. Vi som ägare ser till att de ska ha tillräckligt med pengar eller vad vi är villiga att betala för det, det är det handlar om och sen ska de verkställa det.

Vi påverkar ju via handlingsprogrammet, det är där vi lägger det stora krutet och sen följer vi upp det. Det är det tunga dokumentet. Och så pengarna då.

En politiker tycker inte att långsiktiga beslut ska fattas en annan pratar om att styra via långsiktiga mål, annars är det alltså fokus på ekonomi/budget/pengar. En annan variant av styrning skulle kunna vara det stöd som politikerna lyfter i relation till förbundsdirektör eller räddningschef. Flera politiker berättar om hur viktigt stödet är och att det skapar förutsättningar för chefernas arbete att styra och leda verksamheten. En politiker säger "jag har fått försvara förbundsdirektören många gånger. Brandmännen klagar på att det går för fort med förändringar av alla slag. Bland annat förbundets jämställdhetsarbete", en annan att "vårt stöd är helt nödvändigt, det blåser på toppen" och en tredje "vi vill att förbundsdirektören och de andra i ledningen ska känna stöd hos oss, utan det stödet vore det svårare". Den inledningsvis citerade politikern ger också stöd till sin förbundsdirektör genom att vara tydlig med vad som är politikens beslut. Hen pratar också om vikten av dialog, "att starta dialogen tidigt för att kunna ta kloka beslut. Att man känner sig delaktig. [...] Att inte tillåta att några tar över, det ska vara en god arbetsmiljö för alla och då måste man ändra sin attityd." Politikern syftar på dialoger med arbetstagare och arbetstagarorganisationer.

3.2.3 En kommunal verksamhet som andra?

Flera politiker pratar om att räddningstjänsten är en kommunal verksamhet som andra – och därmed ska styras på samma sätt – men att det görs undantag för räddningstjänsten. En politiker säger att "andra kommunala verksamheter sätter vi tummen på och erbjuder en budget som de måste anpassa sig till, för

räddningstjänsten gör vi undantag”. Ett annat exempel på samma tematik är när en politiker beskriver hur politiken resonerat kring nedskärning av budget.

Räddningstjänsten är ju en kommunal verksamhet som andra. Nu när de inte fick så stor uppräknings sist så handlar det om att vi mer och mer börjar se det, det är ju en kommunal verksamhet. Och frågan som dök upp då när de inte fick den uppräknings som de fått under många år nu var ju varför ska just ni få mer när inte våra undersköterskor eller äldreboenden, eller förskolor får mer. Vi kan inte motivera det i längden. Det är ju jättebra att ni har en verksamhet men alla kommunala verksamheter är ju väldigt viktiga och på sitt sätt livsnödvändiga. Och alla andra har haft en ganska hård press på ekonomin, sen 90-tals krisen så det är klart att varför skulle inte räddningstjänsten kunna spara också.

Politikern gör jämförelser med andra kommunala verksamheter såsom vård och skola och menar att räddningstjänsten bör hanteras som en viktig kommunal verksamhet bland andra och inte särbehandlas som nu. En politiker menar att det är svårt att fatta beslut i räddningstjänsten och att den får ”frikort” för att där finns en stark kultur.

Jag funderar mycket på hur stark den där kulturen i räddningstjänsten är egentligen? Hade det varit hemtjänsten så hade vi fattat beslut om att de bara behöver åka en eller två och sen hade det varit så. Det finns en så stark kultur att det verkar svårt att ändra på något. [...] Vi diskuterar frågan mer och mer – varför ska räddningstjänsten ha frikort när inte andra har det? De andra kommunala verksamheterna är ju också livsviktiga. Det är ju en tydlig genusfråga, när det är kvinnor i hemtjänsten så får de bara finna sig ni får lösa det. Men när det är män måste de åka fem personer.

I avsnitt 1 redogjorde jag för varför chefer och politiker tycker att det är svårt att styra mot en räddningstjänstverksamhet i ett bredare perspektiv, och här återkommer beskrivningen av en stark och mansdominerad yrkeskultur som gör det svårt att förändra. Och som av politikern som ovan beskrivs påverka fördelning av kommunala resurser – till fördel för räddningstjänstorganisationer. Även om politikerna beskriver att de betraktar till exempel handlingsprogrammet som en möjlighet att styra, så är det i första hand styrning genom budget och ekonomi de lyfter i intervjuerna. Ett par av politikerna säger att de inte är särskilt visionära – utan litar på att cheferna i räddningstjänsten vet vad som behöver göras för en räddningstjänst i förändring. Samtliga menar dock att stödet de kan erbjuda ”sina chefer” är viktigt och något de behöver vara explicita med för att bemöta kritik från brandmän och fackliga representanter. Cheferna i studien betonar också vikten av stöd och tydlighet från politiker som enligt nedan.

3.2.4 Chefer om styrning...

I princip alla chefer understryker hur viktig den politiska styrningen är.

Tydlig styrning, tydliga mål där vi talar om att det här är viktigt. Och då är det ju alla ifrån direktionen till förbundsdirektören och till oss andra chefer. Alla måste säga samma sak.

Och pratar vi styrning, att verkligen styra då är ju framgångsfaktorerna en hög insikt och stark politisk ledning i kombination med en räddningschef, förbundschef som drar igång saker.

Styrningen är ju väldigt mycket upp till kommunledningen och högsta chefen. Är det så är det ju väldigt mycket vad direktionen och den chefen vill. Du kan ju som chef ha en väldigt oupplyst politik eller välja att inte upplysa dem och egentligen lulla på utan att göra så mycket förändringar, och det finns det ju ett stort antal av i Sverige som bara åker med...

Styrningen utgörs emellertid inte bara av en stark politisk ledning utan inbegriper förbundsdirektör och/eller räddningschef också. Eller som i det första exemplet där det innebär att "alla" i ledningsfunktion behöver ha samma mål och säga samma sak. Styrning inbegriper också att samverka och skapa delaktighet enligt bland annat chefen som nedan:

Så pratar vi styrning vilket jag menar är att göra något annat än vi redan gör så är det stark politik i kombination med en stark ledning. Och med stark inte bara köra över utan [...] samverka med andra skapa delaktighet på olika sätt.

En chef fortsätter på spåret att skapa delaktighet också bland medarbetarna:

Sen är ju styrningen vart man ska och det är ett gediget arbete att få med sig medarbetare och lyfta deras idéer så det kan ju minst lika mycket vara att skapa utrymme för enskilda brandmän.

En annan chef uttrycker sig som nedan:

I avsaknad av politik så styr politikerna inte eller hur man ska säga och i kombination med starka traditionella synsätt som inte blir utmanade. Om du har en organisation med en chef som inte efterfrågar utveckling och brandmän som inte tänjer på sin trygghetszon då blir det ju en indirekt styrning, eller ingen styrning alls.

Jag frågar ett par av cheferna vilken typ av styrning som är mest effektiv?

Mest effektiv så är det ju tyvärr så att när det väl händer något så är det lagstiftning, för då tvingar man igenom det. När det blir arbetsmiljöregel på att alla ska ha körkort för att köra fyrhjuling då helt plötsligt är det värsta farten, och när det blir ett krav på att ha handlingsprogram för det förebyggande då ser man till att

göra det. I alla fall om det ska ske på bred front, och eftersom det är kommunal räddningstjänst och man är van att göra saker på sitt eget sätt, vilket är både på gott och på ont. Men för att få saker gjorda med riktigt stor kraft då är det tydlig lagstiftning eller riktlinjer som inte går att missa.

Summariskt beskriver cheferna alltså den politiska styrningen som outhärlig – särskilt i arbetet med större fokus på det bredare perspektivet. Det handlar om tydliga mål och riktlinjer samt hög insikt hos politiker för att kunna utmana traditionella synsätt och räddningstjänstens vana att ”göra saker på sitt eget sätt”.

3.2.5 ... och om att styra politiker

Flera av cheferna beskriver hur de inför varje ny mandatperiod lägger mycket tid på att utbilda politiker i vad räddningstjänstverksamheten innebär, hur den styrs av olika lagar och direktiv och så vidare. Det handlar till exempel om att ta de med på olika studieresor både när och fjärran, anordna utbildningsdagar i den egna räddningstjänstorganisationen men också tillsammans med andra. En chef säger att ”vi får lägga ett helt år med varje ny politik. Vi lägger jättemånga timmar på att utbilda nya politiker om vad som är vårt uppdrag”, en annan chef ”vi är med dem hela tiden, delar upplevelser för att försöka få samma bilder av verksamheten och för det uppdrag som faktiskt behöver göras.” Enligt cheferna saknar många politiker kunskap om vad för typ av verksamhet räddningstjänsten är. ”Det där med brandbilarna är den lätta biten, det blir svårare när vi ska prata förebyggande” säger en chef. En annan påstår att ”det där med att sitta en stund i stegbilen verkar vara obligatorium för varje ny politiker in”. Därför försöker de i första hand bidra med grundläggande kunskaper för att överhuvudtaget kunna prata om hela uppdraget. Det gäller att ”hitta en nivå som gör det möjligt att diskutera alla våra frågor” säger en chef. Några av cheferna beskriver de kunskapshöjande insatserna som helt nödvändiga men samtidigt tidskrävande och som att ”det smittar ju av sig på ledarskapet också att hela tiden få börja om”. Dessutom blir det ingen långsiktighet i besluten menar flera av cheferna. De beskriver också hur hela ansvaret för att öka politikernas förståelse för verksamheten hamnar hos cheferna. Någon menar att det finns en risk med det ”det är viktigt att påverka politiken, få dem att gå åt det håll vi vill att de ska gå” men att ”det betyder ju att den som är chef kan bestämma också”.

Politikers olika förståelse och förutsättningar att styra räddningstjänstverksamhet beskrivs av cheferna också som att nivån på kunskapen eller kunskapen inom samma direction eller styrelse ligger på olika nivåer. Precis som politikerna själva beskrev så finns det skillnader i hur intresserade och insatta i verksamheten de, eller andra politiker är. Flera chefer pratar om att det spelar roll huruvida politikerna har etablerade positioner inom politiken, eller inte, eftersom de i regel är mer vana att ställa högre krav. En chef säger:

Jag har en direction med x ledamöter, från en lite mindre kommun och en större kommun och de har gjort strategiska val

och tänkt olika när de har nominerat till förbundsdirektionen. I den lilla kommunen är det politiker med toppositioner medan det i den andra kommunen är de som har blivit över. Det är en sån skillnad på nivån, och kravställarna är den mindre kommunen som trycker på. Ordföranden som kommer från den större kommunen tycker att ska de aldrig ge sig. Hade den mindre kommunen haft samma inställning så hade jag kunnat göra precis som jag vill, men det kan jag inte idag för att de vet vad det handlar om. Och med all rätt.

Ett par av politikerna betonar också vikten av att ha ”toppolitiker” i direktioner för att ”skapa legitimitet” som en säger.

Chefer beskriver alltså politikernas okunskap som ett problem på flera sätt, varav några framkom som enligt ovan. Det störst problemet beskrivs dock vara att det som efterfrågas av politiken primärt handlar om uppgifter och resultat kopplade till den operativa verksamheten. Under rubriken *Uppföljning och återrapportering* återfinns ett citat som jag här återanvänder för att visa det.

Någonstans kan det kännas som att den kultur vi hade med oss från 1900-talet med [att redogöra för] hur många brandbilar har vi, hur många uttryckningar gör vi. Hur många larm har vi – det är den vanligaste fråga vi får. Det finns fortfarande kvar som den viktigaste frågan från politiker. Har vi inte kommit längre tänker jag? Antal bilar, antal uttryckningar och anspänningstid? Vad är det vi ska göra egentligen för att nå våra mål? Det är ju helt andra saker som vi borde mäta då.

Den vanligaste frågan från politiken är – hur många larm har vi? säger chefen i citatet ovan. Den bilden bekräftas av flera av cheferna. De säger också att:

Det är vi som måste berätta för politikerna att vi måste jobba mer med förebyggandearbete, att vi måste vara där ute i samhället. De frågar aldrig om hur många hembesök vi gjort den här månaden eller hur många tillsyner vi gjort.

Varje vecka måste jag berätta för min direktion att vi jobbar på andra sätt nu förtiden. Det är inte bara brandbilen som är ute och åker.

Det är vi tjänstemän som måste få de att förstå för annars blir det cykelställsfrågor.

Det finns också några chefer jag intervjuat som lyfter fram sina politiker som kunniga och väl insatta i verksamheten – och som ett stort stöd i uppdraget att leda organisationen. Det som utmärker relationen mellan dessa chefer och politikerna är att det säger sig ha ett stort förtroende för varandra, att de har bra dialoger men framför allt klart för sig vilka olika roller de har i sina respektive uppdrag. En chef säger:

Min politik skulle aldrig komma på tanken att lägga sig i detaljer. Och det är ju väldigt viktigt. De ska inte tala om för mig hur jag ska göra. Sen pratar ju mina politiker också med brandmän, och det har jag sagt är ok så länge de inte lovar något. Om vi korsar den gränsen är det kört. Det har ju visat sig några gånger nu och jag har inga planer på att sluta.

Men precis som flera chefer lyfter hen problematiken med att brandmän går förbi sina chefer och framför sina ärenden direkt till politiken. Där politiker inte har "sina roller klara för sig" och fattar beslut som inte är deras att fatta. Chefen hänvisar till de chefer som blivit uppsagda i räddningstjänstsvetenskap under senare år, precis som chefen i början av avsnittet gör genom att tala om "strömhopp", och menar att det är ytterst viktigt att politiker låter tjänstemännen utföra sitt uppdrag utan att "lägga sig i detaljer", men framför allt att de inte ger brandmän några löften som åsidosätter tjänstemannabeslut.

Som jag visade ovan tycker cheferna att det är problematiskt med politikernas okunskap eftersom det villkorar chefernas möjligheter att styra och leda verksamheten på olika sätt. De menar bland annat att det är svårt att fatta långsiktiga beslut när politiker kommer och går – och att de därmed behöver ägna sig åt utbildningsinsatser som är tidskrävande och tar tid från annat arbete. Enligt cheferna är dock det störst problemet att det som efterfrågas av politiken primärt handlar om uppgifter och resultat kopplade till den operativa verksamheten. Trots allehanda utbildningsinsatser så förefaller det ändå finnas olika uppfattningar om uppdraget och vad verksamheten innebär. De chefer som lyfter fram sina politiker som kunniga och välorienterade gör det bland annat genom berättelser om att politikerna vet sin plats – det vill säga att det inte läggs sig i tjänstemannabeslut när brandmän kommer med protester, och att cheferna och politikerna har goda dialoger.

3.2.6 Politisk styrning

Styr politiken? Att den politiska styrningen är viktig framhåller både de chefer och politiker som ingår i studien. Ingången till det här avsnittet har varit politikernas och chefernas föreställningar om styrning i första hand – eller politiskt ledarskap eftersom räddningstjänsten är en politikerstyrd verksamhet.

Politiskt ledarskap handlar om att styra och utöva makt på sätt som skiljer sig från ledarskap i till exempel en räddningstjänst, även om det också finns vissa likheter. Dels har politiker genom väljares förtroende fått rätt att styra och försöka förverkliga idéer, det vill säga att maktutövningen rättfärdigas demokratiskt. Dels hanterar de krav som är komplexa och motstridiga på en samhälls nivå och dels styr de mycket komplexa organisationer, till exempel kommuner och departement. Vidare utövas det politiska ledarskapet genom en offentlig byråkrati och i ett institutionellt sammanhang (Jacobsson 2009). De politiker jag intervjuat måste alltså hantera byråkratin – eller tjänstemannaorganisationen – som har lagar och regler att förhålla sig till oavsett den politiska ledningen. Tjänstemannaorganisationen – cheferna här – har bättre sakkunskaper och större förståelse för sammanhang inom området skydd mot olyckor, vilket för övrigt kan sägas gälla inom alla politikerstyrda

verksamheter. Jacobsson (2009, s 66) beskriver det som ett klassiskt drama, med å ena sidan ”de få, de tillfälliga och de okunniga”, å andra sidan ”de många, de permanenta, och de kunniga”.

Cheferna beskriver att de ägnar mycket tid åt att utbilda sina politiker om vad räddningstjänstverksamhet innebär – och att det är helt nödvändigt för att kunna diskutera frågor som inbegrips i det bredare perspektivet på verksamheten. Som jag redan nämnt framhåller cheferna att det krävs en mycket stark politisk förankring och uttalat stöd från politiken för utvecklings- och förändringsarbete inom räddningstjänsten. Politikerna jag intervjuat uttrycker att de är medvetna om att deras tydlighet och stöd skapar förutsättningar för chefernas arbete att styra och leda verksamheten – särskilt som det inom räddningstjänsten ofta utövas påtryckningar från brandmän och fackliga representanter – för att upplösa eller ändra tjänstemannabeslut – som jag redan varit inne på och som beskrivs vidare i avsnitt fyra.

3.3 Ledarskapets kompetenser

I det här avsnittet redogör jag för hur chefer beskriver vilken typ av ledarskap, kompetens och kunskap som de tycker behövs för det bredare uppdraget i räddningstjänsten. De flesta chefer som ingår i studien har en bakgrund i olika räddningstjänstorganisationer, men några har också tidigare arbetat i andra branscher och har olika typer av utbildningsbakgrund. Cheferna med räddningstjänstbakgrund är brandmästare eller brandingenjörer¹¹ med något undantag.

3.3.1 Vad är det för typ av ledarskap, kompetens och kunskap som behövs?

I det första citatet som nedan betonas det breda uppdraget och samverkan med andra aktörer. Och då inte bara samverkan med andra blåljusorganisationer utan snarare andra kommunala aktörer, men också frivilliga organisationer. Chefen säger att räddningstjänstverksamheten måste vägledas av medborgarfokus och handla om nytta. ”Vi har inte lyckats med vårt uppdrag” och hen menar att det är centralt att hitta nya former för att göra det. Jämställdhetsfrågor lyfts i både det första och andra citatet som ett viktigt område att arbeta med i förändringsprocessen.

Jag tror definitivt att man måste ha ett genuint samhällsintresse, man måste vilja jobba med de här frågorna [jämställdhetsfrågor och verksamhetsutveckling] och tycka att de är viktiga. Och då är det synen på uppdraget att man ser att det här är ett brett uppdrag och att vi måste samverka med andra. Så det måste vara en person som vill och kan bygga relationer med andra och samverka med olika aktörer och inte snäva in sig på att samverka med polisen och ambulansen, utan andra aktörer i kommunen framför allt men även andra frivilliga organisationer och som har medborgarfokuset för blicken. Hela tiden tänker – vad är vi till för? Varför finns vi och vad är det vi ska göra? Det finns inget självändamål utan vi måste se vad nyttan är med vår verksamhet. Måste vara resultatorienterad och inte nöja sig med att vi tuffar på när det är en förändringsprocess vi går igenom. Det gäller att hitta nya former. Vi har inte lyckats med vårt uppdrag, vi lyckas hyfsat med vårt skadeavhjälpande uppdrag.

Prestigelöshet, empati, vilja samarbeta men också det här att man tycker att det förebyggande är viktigt och att jämställdhet är viktigt. Man tror att det finns effektiviseringspotential i den här verksamheten.

¹¹ När det gäller chefer som är brandingenjörer så har de flesta utbildning via Statens brandnämnd eller Räddningsverket, vad som i branschen talas om som ”den gamla utbildningen”. Ett fåtal av de intervjuade cheferna har brandingenjörsutbildning på högskolenivå.

Att se alla medarbetares behov och förmågor tycker en annan chef är viktigt. Särskilt hos ”nya” medarbetare med eftergymnasial utbildning som antas vilja ha mer självständiga arbetsuppgifter. Chefen tror att det nuvarande konceptet med arbetsledare skulle kunna se annorlunda ut i en framtid.

Ledarskapsmässigt behöver det vara människor som ser människors behov och har en förmåga att faktiskt se det och tro att alla vill och kan. Man kan inte tro att alla brandmän är lata och odugliga, det funkar ju inte. Speciellt när vi nu får in fler och fler som har eftergymnasial utbildning som ställer krav på att de ska ha utmanande arbetsuppgifter och de nöjer sig inte med att bara åka brandbil. Så är det inte längre och då måste vi kunna möta dem. De vill ha egna uppdrag att driva och självständiga uppgifter, de behöver ingen arbetsledare som håller de i handen hela tiden. Så det där med att vi ska ha chef, på chef, på chef som vi har haft det måste vi komma ifrån.

Flera chefer pratar om vikten av att alla chefer pratar om ”hela uppdraget” och inte bara ”halva”. Det handlar också om att rekrytera personer med bakgrunder som inte nödvändigtvis förknippas med traditionell räddningstjänst. Till exempel tror chefen som citeras nedan att sådana personer kan vara socionomer eller civilingenjörer. Andra chefer ger exempel på pedagoger, ekonomer och genusvetare. Samhällskunskap lyfts och av flera chefer som nödvändig kunskap för att kunna förstå både samtiden och framtiden och för att kunna sätta olyckor i ett sammanhang.

När det gäller ledarskapet står vi inför utmaningar – det handlar om att växla upp och få alla chefer att prata om hela uppdraget, inte bara halva. Det är jätteviktigt och det är de chefer vi vill ha. Känns som att vi har ett bra underlag eftersom vi de senaste åren lyckats rekrytera kompetens som vi kan bygga vidare på. Vi har någon socionom, civilingenjör och andra yrkeskategorier som jobbar hos oss som brandmän. De vill gärna nå resultat och göra något mer med sina tjänster.

Samhällskunskap, kunskap om mänskliga rättigheter och socialkunskap är betydande om man ska kunna vara med i matchen och kunna förstå de sammanhang och rörelser som vi ställs inför i framtiden. Det är helt grundläggande, både ur ett personlig och organisatoriskt perspektiv. Och viss förmåga till reflektiv kompetens.

Fundamental kunskap för en ledare borde vara att förstå det här – vad är det som sker när det händer en olycka? Vad är en oönskad händelse i sig själv? Och hur ser tänket ut kring hur vi har skapat förebyggande skydd för det? Någonstans kunna det som händer före olyckan som motverkar, så att man kan läsa kontexten när man kommer ut på en olycka. Det borde vara allt ljus på det egentligen.

En chef beskriver en diskussion om kompetenser de haft i sin räddningstjänst under arbetet med senaste handlingsprogrammet.

Vad är kompetens? Jo, för Länsstyrelsen är det fortfarande Räddningsledning A, brandmästare eller motsvarande. Det är omöjligt att ange vad det är vi har för kompetenser, jag kan ange lägsta nivå för ett visst uppdrag vi har, så långt kan jag sträcka mig. Du måste ha räddningsledning A för att vara räddningsledare men därutöver anser jag att det är meningslöst. Men icke. Det handlar om att enligt en gammaldagsordning föra in en lista, han har det och det. För mig är det ett väldigt, väldigt snävt tänk.

Återigen är det länsstyrelsen som beskrivs efterfråga uppgifter som är "gammeldags" eller traditionella och otidsenliga – och som enligt chefen begränsar kompetens. När jag frågar en av cheferna hur hen tror att en brandman skulle beskriva en bra chef är det också en beskrivning av det mer traditionella slaget.

Som en go gubbe, en som kommer från egna led och är synlig i organisationen hela tiden. Är med på fysträningar och övningar och lägger mycket tid på brandmannakollektivet. En som inte petar i detaljer och är som en i gänget. Är du sån kan du få jobb som chef i vilken räddningstjänst som helst. Men säger du att du ska jobba enligt handlingsprogrammet som kommer från politiken, för en modern räddningstjänst med förändring och utveckling i fokus då blir det betydligt svårare. Eller ja, omöjligt.

Ett par av cheferna berättar om "kompisrekryteringar", det vill säga chefer på höga positioner som anställer gamla kollegor på funktioner direkt under dem. De menar att den typen av rekryteringar reproducerar kompetens så sätt som inte tillför något nytt.

Men gör man då en kompisrekrytering så tillför oftast inte det någonting, utan det blir lite samma. Men hade man gjort annat så hade man kanske kunnat komplettera sina egna brister för ingen kan ju allt liksom. Jag tror att vi ser det men tillåter det på det sättet.

Flera chefer har i intervjuerna sagt att "vi klarar inte uppdraget" och att det därmed är nödvändigt att hitta nya vägar, nya former – och annan kompetens hos chefer. Kompetens för att klara både det operativa och det förebyggande arbetet, men särskilt det olycksförebyggande. Det handlar om att alla chefer behöver prata om "hela uppdraget" och inte bara "halva", och dessutom har ett tydligt medborgarfokus. Cheferna menar att det innebär rekrytering av personer med kunskaper och bakgrunder som inte nödvändigtvis förknippas med traditionell räddningstjänst, utan som till exempel socionomer och pedagoger. Samhällskunskap antas vara särskilt viktig för att kunna förstå komplexa samhällsförändringar och därmed kunna sätta olyckor i ett

sammanhang. Cheferna beskriver också att det handlar om att se den kompetens som redan finns i organisationen och att skapa förutsättningar för nya medarbetare. Återigen beskrivs länsstyrelsen som en bakåtsträvande aktör som efterfrågar kompetens bara i relation till det operativa uppdraget – och därmed motverkar utvecklingen mot ett bredare perspektiv. Detsamma kan sägas om de beskrivningar chefer gör om ”kompisrekryteringar”.

3.3.2 ”Nya chefer” med erfarenhet från andra branscher

Flera av cheferna lyfter det faktum att vissa räddningstjänstorganisationer under senare år har rekryterat och tillsatt tjänstemän på ledande befattningar med annan bakgrund än räddningstjänst. En chef beskriver det som en ”trend”. En trend som inte tillför de kompetenser som enligt flera chefer behövs för att driva utvecklingen mot det breddade perspektivet på uppdraget, utan snarare förstärker traditionella utgångspunkter och normer om ledare och ledarskap.

Sen tror jag inte att det hjälper att få in en polis eller en militär liksom som, det tillför inget nytt, tvärtom skulle jag säga. Därför, nu ska jag inte vara sån men då kommer man in med en föreställning om att räddningstjänsten är ungefär som polisen en uttryckande organisation. Vi har ett helt annat uppdrag. Och sen samverka med andra blåljusorganisationer det blir väldigt traditionellt. Så att det är nog inte där man ska hämta chefer.

Det är ett problem att man kopierar samma men tycker att man har lyft in kompetens utifrån [...] och det här har resulterat i att de inte kan riskhantering, riskreducerande åtgärder eller vad är uppdraget. Det är inte en självklarhet att som militär eller polis förstår det uppdrag som lagstiftningen åligger räddningstjänsten utan man har en bild av att räddningstjänsten är den uttryckande verksamheten.

De ”nya” cheferna har företrädesvis en bakgrund som poliser eller militärer. Några av cheferna menar att de erfarenheter de ”nya” tar med sig till räddningstjänsten främst främjar det operativa uppdraget och traditionella samarbeten med andra blåljusorganisationer. Och att deras kunskaper inte räcker för att styra och leda mot de förebyggande delarna av uppdraget.

[...] tyvärr så kopierar man den rådande normen men tycker kanske att man lyft in annan kompetens. Ofta består de här av likartade mansnormativa yrkesroller, det vill säga före detta poliser och militärer. Och här hade jag ju önskat att man då hade sett och gått hela vägen ut och verkligen förstått varför, och lyft in personer med en kompetens från vård, omsorg, utbildning. Den typen av verksamhet. För det jag ser nu att det är i princip likadana män som den tidigare traditionella brandchefen som man har lyft in, det är bara det att man har en annan bakgrund. Det är fortfarande samma norm man har rekryterat ifrån.

Flera chefer menar att nya chefer istället behöver ha erfarenheter och kompetenser från områden och verksamheter som ligger längre bort från

räddningstjänsten. ”Kompetens från vård, omsorg, utbildning” nämns som exempel och antas kunna bidra till utveckling mot det bredare perspektivet. En chef menar att okunskap om det bredare uppdraget också blir ett direkt hinder för en mer jämställd verksamhet.

Det cementerar och blir indirekt, eller ett direkt hinder från att främja en utveckling mot att man i sin yrkesroll styr och leder mot det bredare uppdraget. För jag har en syn på att en bredare syn på uppdraget och högre kunskaper om riskreducerandeåtgärder verkar för mer jämställd verksamhet när det gäller styrning, ledning, rekrytering, you name it. Traditionell rekrytering, förvisso från andra yrkeskategorier men i samma form och bristande kunskap då om egentligen vad lagstiftningen ställer för krav och effektiv riskhantering sätter effekter [...] när det gäller jämställdhet.

Kortfattat antas inte ”nya chefer” med bakgrund inom i första hand polisen eller militären skapa förutsättningar för det bredare perspektivet, eftersom det enligt några chefer främst främjar det operativa uppdraget och traditionella samarbeten med andra blåljusorganisationer, samt att deras kunskaper inte antas räcka för att styra och leda mot de förebyggande delarna av uppdraget.

3.3.3 Akademiker eller ”brandisar”?

I beskrivningarna av ”nya” chefer som ovan skapas motsättningar mellan olika typer av tidigare erfarenheter. Det kommer igen i chefers beskrivningar av akademiker, eller brandingenjörer, versus ”brandisar”. Några av cheferna menar att en akademisk examen spelar roll för chefers strategiska tänkande och att det behövs i ledningsfunktioner. En akademisk examen antas tillföra ett mer strategiskt tänkande, att se helheter och sammanhang.

Det krävs att man har vana vid att tänka lite mer strategiskt, och en akademisk examen tror jag är en nödvändighet för att vara på den nivån... sen behöver man inte vara brandingenjör, det är nog bra om det inte bara är brandingenjörer.

Om man tittar på en liten del av problemet, eller om man kan öppna upp och se hur det hänger ihop med andra saker. Alltså sammanhangen. Jag tror att man [brandingenjörer] är mer van att titta på helheter och sammanhang än att bara lösa en fråga i sin lilla isolerade del. Har man jobbat som brandman så får man en uppgift och så löser man den och sen får man en ny uppgift. Man bara bockar av det liksom.

Eller som i ett annat exempel, där en chef beskriver hur brandingenjörer som är chefer respektive brandmästare som är chefer pratar förbi varandra. Och att de löser problem på skilda sätt som påverkar ”långsiktigt tänk” och analys, men att de olika problemlösningssätten också kan komplettera varandra.

Tjejerna [de kvinnliga cheferna som är brandingenjörer] har en akademisk examen, medan killarna [de manliga cheferna] mer

har jobbat sig från brandman och upp. Jag ser ju vad det betyder rätt ofta när vi har våra möten, ibland så pratar man förbi varandra. Man har olika sätta att angripa saker... det finns en skillnad där tjejerna är mer vana att ta sig an problem på ett mer strukturerat sätt och är vana vid att jobba med analys och utveckling av verksamhet, medan en del av cheferna som är män då och är brandmästare i grunden är mer vana vid att nu har vi ett problem som ska lösas och sen stökar vi undan det. Alltså det är det här 90-sekunders perspektivet - vi ska lösa det, det ska göras snabbt och sen är det borta och vi tar nästa grej. De har liksom inte det där långsiktiga tänket att om vi gör så här så får det vissa långsiktiga konsekvenser som kan leda till detta och så. Så det är ett helt annat sätt att angripa problemet på och det blir krockar ibland. Det kan vara bra också för att det kompletterar varandra.

Vissa chefer menar alltså att en akademisk examen, oftast en brandingenjörsexamen, skapar förutsättningar bland chefer för att bland annat kunna se helheter och utveckla räddningstjänstverksamheten. Några andra chefer tror precis tvärtom – att brandingenjörer inte alls är särskilt bra chefer. ”Det finns ingen automatik i det att brandingenjörer är särskilt bra ledare bara för att de fått höra det på sin utbildning” säger någon, en annan ”brandingenjörer är bra på sitt sätt men så särskilt bra ledare är de ju inte”.

Motsättningar kring olika syn på kompetens och kunskap – och vad som krävs för att arbeta inom räddningstjänsten – har beskrivits i flera tidigare studier. Bland annat genom distinktioner mellan ”teoretiker” och ”praktiker” (Ericson 2004, Göransson 2004) I rapportens inledande avsnitt refererade jag till Johansson-Hidén (2004) som visar att olika personalkategorier tolkar det nya uppdraget enligt LSO utifrån skilda sätt att se på verksamheten, bland annat genom föreställningar om vad räddningstjänstverksamheten ”kräver” för typ av kompetens. Krav på mer förebyggande arbete ställer nya krav på teoretisk kunskap och både SMO-utbildning och brandingenjörsutbildningar utgörs av teoretisk kunskap i större utsträckning nu än tidigare. Chefernas föreställningar om att en akademisk utbildning i större utsträckning än ”brandisbakgrund” möjliggör strategiskt tänkande och problemlösning på nya sätt sätter ljuset på just denna typ av motsättning. Chefer lyfter också farhågor kring framtida chefsrekryteringar oavsett om det gäller brandingenjörer eller brandmästare – som nedan.

3.3.4 Framtida kompetenser?

Jag avslutar det här avsnittet om *Ledarskapets kompetenser* med ett citat från en chef som tror att det kommer att bli svårt att rekrytera både medarbetare och chefer framöver – för att mer förebyggande arbete i det bredare perspektivet kräver andra kompetenser och mer arbete under dagtid.

Jag tror att det är personalförsörjningen, att kunna anställa medarbetare som faktiskt har den viljan och den kompetensen som uppdraget kräver. Jag tror att det blir mindre och mindre attraktivt att ha skiftjobb, jag tycker att vi märker det här. De är inte många men det blir fler och fler som väljer att gå över till att arbeta dagtid, av de som jobbar skift idag.

Sen tror jag chefsförsörjningen kommer att bli en jätteutmaning, det är få som vill vara chefer. Om det är svårt i offentlig verksamhet att få folk att vilja vara chefer så är det extra svårt i räddningstjänsten. Det behövs, inte tuffa tag, men det behövs tuffare, rakare och hårdare tag än vad det är idag i räddningstjänsten. Och i de oerhörda motkrafter som det blir kring förändringar så är det nog många som är avskräckta alltså. Det är svårt att få folk att vilja vara chefer, chef är något fult i räddningstjänsten. Det är fult. Så jag tror att det är en utmaning att attrahera folk att bli chefer.

Chefen som ovan ger ytterligare ett exempel på räddningstjänsten som en särskilt utmanande verksamhet att vara chef i på grund av ”de oerhörda motkrafter som det blir kring förändringar”. Jag har gett flera exempel på motstånd redan. Det stora flertalet chefer jag har intervjuat är explicita om hur de i sitt uppdrag att styra och leda mot ett ökat skydd mot olyckor enligt LSO på regelbunden basis möter motstånd från brandmän. Cheferna beskriver en kultur full av traditioner som på olika sätt gör det svårt att arbeta med utvecklings- och förändringsarbete och där olika motståndshandlingar är vardag. Även politikerna delar denna bild. I nästa avsnitt beskriver jag hur ”kulturen” tar sig uttryck genom fler berättelser om motstånd från brandmannakollektivet.

3.4 Motstånd från brandmannakollektivet

Under den tid jag varit med så har jag förstått att det är en stark grupp [brandmän] och inte ett lätt uppdrag, och man hör runt omkring att det finns mycket traditioner. Det är en extremt tuff bransch för chefer, mer än man kan höra någon annanstans ifrån. (Politiker)

När brandmännen kommer är de många och håller på länge och så får de ofta allmänheten med sig också. (Chef)

I tidigare avsnitt har jag visat på olika sätt att både chefer och politiker hänvisar till den starka kulturen inom räddningstjänsten som en förklaring till varför det är svårt att arbeta med förändrings- och utvecklingsarbete i relation till det breddade perspektivet i räddningstjänstverksamheten enligt LSO. Det har då handlat om en form av explicit motstånd i relation till nya arbetsuppgifter, arbetssätt, arbetstider och så vidare. Som jag beskrev i metodavsnittet har jag inte ställt några särskilda frågor om brandmän, kultur eller motstånd. Det här avsnittet kräver dock sin plats eftersom brandmäns och arbetstagarorganisationers motstånd mot förändring som de tycker påverkar arbetet negativt, som sagt utgör en betydande del i samtliga intervjuer kring organisatoriska villkor men också för att motstånd kommer till uttryck kring frågor av en lite annan karaktär. Både chefer och politiker har delat berättelser om "motståndshandlingar" på en mer detaljerad nivå som skapar skilda förutsättningar för styrning och ledning, och som jag redogör för i det här avsnittet.

3.4.1 Motstånd – påverkan

Samtliga politiker berättar att de regelbundet blir kontaktade av brandmän. Antingen via mail eller telefonmeddelanden, men också genom personliga besök på politikerns arbetsplats. Det kan vara både i "lugna och turbulenta perioder" och handla om varierande saker. En chef säger att "när man försöker ändra på något blir det snabbt turbulent, vi får mail och insändare om att folk kommer att dö", en annan "alla vi i politiken får ju mail men vi svarar inte på dem. Det är inte min uppgift att svara på dem, det vore att lägga sig i". En politiker berättar att "brandmännen kontaktar mig med frågor om detaljer som jag inte kan svara på", det kan till exempel röra olika tekniska lösningar eller bilars utrustning. Flera politiker har dessutom erfarenhet av frågor av karaktären; "Varför får jag inte semester när jag vill?", eller "Varför kan jag inte bara få byta mitt pass precis som vanligt". Det är alltså frågor av lite olika karaktärer, men de politiker jag intervjuat är tydliga med att de återför frågor av arbetsgivarkaraktär till tjänstemän i räddningstjänsten. Däremot beskriver ett par att de vet att andra politiker "mer än gärna både svarar på frågor och fattar beslut" i frågor "som de borde lämna ifrån sig".

Chefer berättar att de ibland har problem med politiker som kringgår chefernas arbetsgivaransvar. Flera berättar om situationer där brandmän och arbetstagarorganisationer (fack) vänder sig direkt till politiker och där får

gehör för sina frågor. Frågor som enligt cheferna borde hanteras i de formella kanaler som finns inom verksamheten, som till exempel samverkansavtal, enskilda utvecklingssamtal och arbetsplatsträffar. De berättar också hur det förekommer möten mellan politiker och fackliga representanter på kvällar och helger, där kritik framförs som cheferna därmed inte kan bemöta. Så fort det börjar dyka upp ett missnöje bland brandmän genom något beslut som utmanar deras uppfattningar om vad de ska göra och inte göra på arbetet så "är det som att de får en injektion av energi" beskriver en chef. Och menar att det är bättre när brandmännen kommer in på dennes kontor och skäller än när de mobiliserar motstånd i det tysta och...

... smider planer och sprider djävulskaper och pratar med politiker och annat det har jag svårare för.

En chef säger att "det finns en överdriven politisk känslighet för vad brandmännen tycker, det lyssnas alldeles för mycket på de rösterna egentligen."

Politiker är följaktligen "uppvaktade" av brandmän och fackliga representanter i olika frågor, men i huvudsak handlar det om frågor av arbetsgivarkaraktär och förändringar av verksamheten i någon mening. Chefer upplever det som problematiskt, inte bara för att frågor därmed hanteras i fel kanaler och på fel sätt utan för att de inte kan bemöta kritik och funderingar när möten hålls mellan brandmän och politiker som cheferna inte känner till. Några chefer ger också exempel på hur politiker har gått brandmäns och de fackliga representanternas krav på att upphäva tjänstemannabeslut till mötes. Beslut som politiker har fattat om räddningstjänstverksamheten har alltså upplösts av samma politiker – efter påtryckningar av brandmän och fackförbund.

3.4.2 Motstånd – förmåner

Cheferna och politikerna berättar också om motstånd från brandmän som kan förstås som ett försvar av rena förmåner. Ett återkommande exempel på vad som möter motstånd är när chefer och politiker velat samlokalisera olika kommunala verksamheter varav räddningstjänsten varit en. En politiker beskriver hur de för att spara pengar sett över kommunens lokaler, bland annat en tvätthall och lagerlokaler.

För att spara pengar har vi sett över våra lokaler och försökt att samlokalisera. Men då har det blivit väsen. Ojoj oj vilket motstånd!

De [räddningstjänsten] fick lämna jättestora förråd där de förvarade sina träningssaker, bildäck och skridskor och annat. Nu har de en tredjedel och det räcker. Vi har kunnat släppa enorma kvadratmeter för att få ner hyran vilket har gjort att vi inte behövde ta bort en deltidstation. Det har varit en tuff utmaning men vi i politiken har stått upp hela vägen!

Politikern beskriver åtgärderna som utmanande och att de mött mycket motstånd hos brandmän. Samtidigt som åtgärderna, när de väl var genomförda, innebar att pengar sparades och att en deltidstation därmed kunde bevaras. En chef berättar en liknande historia om lagerlokaler som behövde utrymmas för att skapa plats till annan kommunal verksamhet. Även där var det privat förvaring av bildäck och vinterutrustning som rörde upp känslor hos brandmän och som gjorde att "det tog hundra år att få sakerna därifrån". Ett par andra chefer berättar om sina lokaler som "förråd åt privata badtunnor".

Ett annat fenomen – eller förmån – som har varit, och fortfarande är, svårt att förändra och som väcker motstånd bland brandmän enligt både politiker och chefer är tvätt av privata bilar i räddningstjänstens lokaler. Flera politiker tar upp det och säger "det är ju inte klokt egentligen, vilken annan kommunal verksamhet skulle ha sådana förmåner", en annan säger "det där med att tvätta sina egna bilar har ju varit en känslig fråga men jag tror vi fått bukt med det nu." Ytterligare en annan säger att "Brandmännen blev ju sura förstås men det är ju inte försvarbart i längden". En chef säger:

Vi kan ta ett exempel som jag tycker är jättebra och det har ju varit den här fantastiska förmånen som alla brandmän och hela räddningstjänstverige har haft och det är när man tvättar egen bil i tvätthallen. Tittar vi på konsekvenserna på det när vi gjort ett ställningstagande för miljön. Det innebär så och så mycket utsläpp och översätter man det på organisationsnivå så från och med nu så tvättar vi inte andra bilar än räddningstjänstens därinne. Det är ju en fråga som rör upp mycket, det har vi jobbat lite med. Går vi ut och frågar vilken annan arbetsplats som helst så tvättar de inte sina privata bilar på jobbet.

Ett annat exempel som jag valt att placera i det här avsnittet handlar om fysisk träning. Jag vill betona att jag är fullt medveten om att vissa arbetsuppgifter inom räddningstjänsten kräver viss fysik och därmed lämplig träning. Det vill säga att fysisk träning inte är att betrakta som en förmån utan som ett helt självklart inslag i en brandmans arbetsdag. Chefer berättar emellertid att de förhandlar med brandmän när det gäller vilken typ av träning de bör ägna sig åt, eller i hur stor omfattning, och att de ofta möter motstånd då. Och att det till exempel handlar om att "det är mycket gamla idrottsmän här som har väldigt kul när de tränar. Vi har diskussioner om innebandyträningen för det är inte den bästa sortens träning försöker jag säga." Den fysiska träningen tar enligt en annan chef "oproportionerligt stort utrymme" och "inverkar negativt" på både det operativa uppdraget och det förebyggande arbetet just i och med att brandmän väljer att lägga mycket tid på träning som hen förklarar.

En annan chef berättar att hen som nytilträd högst chef försökte styra upp träning som tog så stort utrymme att det inte fanns tid till så mycket annat under ett arbetspass. Och att det dessutom påverkade den så kallade anspänningstiden negativt, det vill säga tiden från alarmering till dess att räddningsstyrkans första fordon kan utgå från brandstationen. Chefen berättar:

Man var så oerhört fokuserade på fysisk träning, det var gamla elitspelare inom x och x som jobbade här. Det som gjorde mig beklämd var att man hade två träningspass varje gång man jobbade, ett på morgonen och ett på kvällen, och när jag gick på frukost vid halv tio så kom killarna nyduschade och hade varit borta mellan halv åtta och halv tio och jag frågade vad har ni gjort nu? Då åker de från brandstationen till x [idrottsanläggning] som låg 3 km bort, i full mundering så spelade de där i en och en halv timme och sen tillbaka och duscha, sen frukost och sen var det en liten stund fram till lunch, och sen var det en kort period efter lunch innan nästa fyspass tog vid senare på eftermiddagen.

Chefen beskriver hur hen informerade politikerna om situationen kring träningen. Som att:

Dels är det alarmerande att vi inte håller våra anspänningstider för det gör man inte om man är 3 km bort i en x [idrottsanläggning] och får ett drunkningslarm för då ska man tillbaka och hämta en båt och ta av sig alla skydd. Jag sa att så här kan vi inte fortsätta och vi kan inte heller träna två gånger per arbetspass vi jobbar utan vi måste göra andra saker också. [...] Det var anmärkningsvärt och därför inte heller något jag tänkte ta några långa diskussioner med personalen om utan så här är det. Från och med nu ska vi träna ett pass per gång och så ska vi inte träna i x [idrottsanläggning] utan vi ska ha en fysträning som gör att man blir rörlig, stark och uthållig så att man klarar sina uppgifter. Inte bara ha skoj på träningen.

Det som rent konkret förändrades var alltså att två träningspass ersattes av ett per tjänstgöringspass. Dels för att brandmännen inte klarade anspänningstiden, men också för att de ska hinna utföra sina arbetsuppgifter. Chefen beskriver hur brandmän protesterade högljutt och kom med listor med namnunderskrifter från samtlig personal och sa "att så här kan ni inte göra". Missnöjet var stort och ledde senare till att brandmän och fackliga representanter började tala om brist på tillit för chefen. En förändring som i sak handlade om träningsintensitet för att klara såväl det operativa uppdraget som andra arbetsuppgifter, kom från brandmän till uttryck som en fråga om tillitsbrist för chefen i ett senare skede.

3.4.3 Motstånd – missnöje

En politiker berättar om en omförhandling av en förbundsdirektörs förordnande och att det "var en väldigt negativ stämning, allt var fel, allt som beslutades var fel. Man lyssnade inte, det var ett stort missnöje som aldrig handlade om sak – det var bara ett missnöje."

Det var väldigt mycket motstånd men det kom aldrig fram några konkreta saker utan det var bara att nej. Det fanns alltså inga konkreta saker att ta tag i. Det är klart att man ska lyfta fram

saker som inte fungerar för då har man ju en möjlighet att förändra det. Det är ju ett viktigt verktyg för arbetstagarorganisationer att kunna lyfta fram kritik i sak, säga att den här chefen behöver vara mer synlig eller öppna upp mer för personalen och vara mer lyhörd. Och då kan ju chefen ta till sig det och tänka annorlunda men det kom liksom inte fram såna synpunkter som vi kunde framföra, utan det var bara nej, nej.

Den här beskrivningen liknar flera chefers berättelser om att det ofta inte framförs någon kritik i sak. Brandmän och arbetstagarorganisationer är kritiska och/eller protesterar men både chefer och politiker säger sig ha svårt att förstå vad kritiken består av. Eller som i exemplet ovan där brandmäns missnöje med att inte få träna två pass per arbetstillfälle omformuleras till att handla om brist på tillit för chefen. I det fallet sa chefen att ”de begrep ju att de inte gärna kunde framföra till politiken att det handlar om att de bara får träna en gång istället för två”. Politikern ovan påtalar vikten av att lyfta fram saker som inte fungerar för att kunna förändra det samma, precis som flera av cheferna gör. Hen berättar också att politiken var väldigt eniga om att förordnandet skulle förlängas ”för vi såg att det var en stark person som kunde och orkade ta tag i saker. Vi trodde inte att det skulle hjälpa att byta chef, jo kanske första året, men sen skulle det bli samma sak igen. Vi fick kritik återigen, men vi betonade att det var ett politiskt beslut.”

En politiker beskriver hur en omorganisering och beslut om besparingar ledde till mycket kritik från både arbetstagare och fackliga – och till många förhandlingar. Omorganisationen syftade bland annat till att fördela beslut och ansvar till fler chefer än förbundsdirektören och politikern tror att facken ”passade på” att lyfta kritik kring allehanda saker.

De [facken] tyckte att förbundsdirektören hoppade över fackliga förhandlingar men det visade sig sen att när vi gick igenom vad som skulle förhandlas att det inte heller skulle förhandlas, alltså det var inte på den nivån. [...] Vi har lagt mycket krut på att förklara för facken vad som ska förhandlas och vad som inte ska förhandlas. Det var på en nivå att varenda penna skulle förhandlas.

Hen berättar att politiken erbjöd sig att träffa de fackliga representanterna och säger att ”de tog tillfället att lyfta fram allt sådant som inte fungerar. Innan mötet var slut så kunde vi konstatera att 98 procent av det som facken ville förhandla om skulle det inte förhandlas om och att det dessutom fungerade.”

Jag tror att man kanske använder sig av det för att kunna kritisera. Jag har suttit som facklig förhandlare i tolv år innan jag började politiskt att jag har aldrig varit med om att det är på den här nivån. Inte alls. Men jag hade det med mig att det är tufft just inom räddningstjänsten.

Politikern tycker att ”det är viktigt att lyssna på arbetstagarorganisationerna, kan vi mötas istället för att man liksom bara ser motstånd.” Hen berättar att politiken alltid bjuder in fackliga representanter till direktionmöten, dels för att skapa dialog, dels ”för att skapa en större förståelse för att det faktiskt är politiken som beslutar och ger i uppdrag till tjänstemännen.” Närvaron från de fackliga representanterna ”har tyvärr varit låg” säger hen.

3.4.4 Motstånd – mot förändring?

I den här studien beskriver chefer och politiker flera motståndshandlingar från brandmän och fackliga representanter – som ett hinder i styrning och ledning för att främja olycks- och krishantering ur det breddade perspektiv på räddningstjänst som följer av LSO. Jag kan konstatera att de exempel som både chefer och politiker ger på vad som är svårt att förändra och som möter motstånd finns på olika nivåer. I avsnittet *Att leda för ett förändrat uppdrag* kommer motståndet till uttryck i relation till nya arbetsuppgifter, arbetssätt, arbetstider och så vidare. I det här avsnittet beskrivs motståndet bland annat i relation till uppenbara förmåner såsom att ha möjlighet att förvara sina skridskor och annan utrustning i räddningstjänstens lokaler och att kunna tvätta sin privata bil i samma lokaler. Det handlar också om vad som ska förhandlas, det vill säga om vad chefer behöver förhandla med de fackliga organisationerna. Viktiga förändringar inom organisationer ska alltid förhandlas enligt *Lagen om medbestämmande i arbetslivet* (MBL). För att skapa ökad delaktighet och ökat inflytande för de anställda har arbetsgivare skyldighet att informera och förhandla – vilket både chefer och politiker tycker är viktigt – men de beskriver också att det ibland kan gå till överdrift och kommer att handla om ett missnöje i största allmänhet. Dessutom beskriver cheferna hur brandmän och de fackliga representanterna frångår den formella gången, med till exempel samverkansavtal, som avtalats i verksamheten och går direkt till politiken.

Motståndet är ett faktum och får reella konsekvenser både för chefer som varit tvungna att lämna sina tjänster i räddningstjänsten men också för de chefer som arbetar i verksamheten och som berättar att de har ”ständig beredskap” för olika motståndshandlingar. Ur ett ledningsperspektiv är motståndet irrationellt och kan klassificeras som organisatorisk olydnad men utifrån de anställdas perspektiv kan det förklaras på andra sätt och jag vill väldigt kort beröra det. Motstånd i arbetsorganisationer är inget nytt fenomen som jag konstaterade inledningsvis, och det finns flera olika sätt att betrakta och analysera motstånd. Jag skrev också att anställdas behov och intressen och ledningens krav inte alltid stämmer överens vilket leder till att anställda gör motstånd. Samhällsvetenskaplig forskning innehåller många typologier över motstånd, organisatorisk olydnad och motståndshandlingar (t ex Ackroyd & Thompson 1999, Hodson 1999) – ofta ur ett ledningsperspektiv där motståndet betraktas som dysfunktionella handlingar eftersom de inte är funktionella för ledningen. Det bygger på ett antagande om att ledningen fattar rationella beslut om nödvändiga förändringar i organisationen och att anställda reagerar med en irrationell känsla och därmed gör motstånd. Bland andra problematiserar arbetssociologen Jan Ch Karlsson (2008, s 133-134) ”ledningsperspektivet” och menar att ”motstånd är ett svar från anställdas sida i relation till ledningens

kontroll. Och svaren handlar om att upprätthålla autonomi och värdighet”. Han beskriver motstånd som rationellt ur de anställdas perspektiv och som en strävan efter arbetsvillkor som skapar integritet, stolthet och erkännande. Men säger också att ”motstånd är den del av den organisatoriska olydnaden som syftar till att flytta fram fronten till de anställdas fördel, så att de kan etablera ett värdigt arbete”. I denna studie inbegrips inte brandmäns syn på, och uppfattningar om, räddningstjänstverksamheten – annat än som berättelser av chefer och politiker eftersom det är deras föreställningar som står i fokus – men vidare forskning kring motstånd utifrån ett arbetssociologiskt- eller organisationsteoretiskt perspektiv förefaller dock vara viktig för att visa komplexiteten kring motstånd i räddningstjänsten (se Lindholm 2011 för ett exempel).

Ledningsbeslut om till exempel ändrade arbetstider och arbetssätt – som möter motstånd i räddningstjänsten – visar ändå att det i delar saknas gemensamt intresse bland chefer, politiker och brandmän att bidra till räddningstjänstens mål. Med ett bredare perspektiv i arbetet för skydd mot olyckor krävs kompetenshöjning och kompetensbreddning hos räddningstjänstpersonalen ur ett ledningsperspektiv. Ur ett ”motståndsperspektiv” framhålls att tidigare kunskaper och arbetssätt fortsatt är riktiga, viktiga och tillräckliga. Jag tycker dock att det är viktigt att lyfta fram att det inte handlar om ”motstånd mot förändring” i största allmänhet – utan om motstånd mot förändringens innehåll och konsekvenser. Både chefer och politiker har pratat om förändringsobenägenhet i någon slags generell mening som jag tolkar det – vilket jag tycker är en förenkling. Motståndet från brandmän riktas mot förändringar som de – utifrån sitt sätt att se på räddningstjänstverksamheten – tycker innebär försämringar på olika sätt, och inte mot förändring i största allmänhet.

3.5 Vem, vilka eller vad styr den kommunala räddningstjänsten?

Kulturen och traditionen! En kombination av politik, chefer, kultur och fack i någon härlig blandning. (Chef)

Syftet med studien är att synliggöra och problematisera föreställningar om styrning, ledning och ledarskap för att främja olycks- och krishantering ur det breddade perspektiv på räddningstjänst som följer av LSO. Jag har redogjort för hur chefer och politiker i den kommunala räddningstjänsten – utifrån sina upplevelser och erfarenheter – fyller styrning, ledning och ledarskap med innehåll. Av citatet från förbundsdirektören som inleder hela rapporten framkommer att det inte är ”helt lätt att styra” verksamheten mot att förebygga olyckor i större utsträckning eftersom det är många traditioner och föreställningar om både själva räddningstjänstverksamheten och de som jobbar där som på olika sätt skapar förutsättningar för styrning och ledning. Chefen som citeras ovan – och som svarar på frågan om vem, vilka eller vad som styr den kommunala räddningstjänsten – formulerar sig på ett sätt som konkluderar studiens resultat, och som också har fått ge namn åt rapporten. Innebörden i formuleringen den ”härliga blandningen” ska dock inte tolkas bokstavligt, utan snarare förstås på ett ironiskt sätt – som i betydelsen att den är problematisk.

Jag inledde rapporten med att skriva att det i kommunala räddningstjänster finns tendenser till att de förebyggande respektive operativa uppdragen ställs mot varandra, och att politiska beslut om inriktningen på räddningstjänsternas uppdrag är svåra att omsätta i praktiken. Att kommuners skyldighet att verka för olycksförebyggande arbete utmanas på olika sätt av föreställningar om ”traditionella perspektiv” som villkorar och skapar specifika förutsättningar för styrning och ledning. Utifrån de intervjuer som gjorts med politiker och chefer i den här studien kan jag konstatera att det är mer än tendenser – det är en realitet.

3.5.1 Styrning och ledning för ett bredare perspektiv på räddningstjänst

Cheferna och politikerna beskriver en räddningstjänstorganisation som är svår att styra och leda av flera olika anledningar, som jag har visat på relativt detaljerad nivå i resultatredovisningen, och därmed summerar på en mer övergripande nivå här. Svårigheterna beskrivs bland annat vara olika uppfattningar om vad uppdraget egentligen ”är”. De menar att uppdraget borde handla om – och styras mot – ”hela uppdraget”, det vill säga mot det övergripande målet om ett ökat skydd mot olyckor och skador. Och inte som nu, när det ges möjligheter att enbart arbeta brandförebyggande. Det är inte tillräckligt för att klara uppdraget ur det bredare perspektivet menar cheferna som också saknar tydligare nationell styrning. Cheferna saknar en tydlig gemensam riktning och unisona mål på nationell nivå och beskriver hur olika aktörer inom området snarare motverkar än främjar arbetet för ett ökat skydd

mot olyckor. Samma problembeskrivning återkommer när cheferna berättar om de uppföljningssystem och återrapporteringsmodeller som finns – de tar inte hänsyn till hela uppdraget och osynliggör därmed delar av det olycksförebyggande arbete som görs. Att vissa politiker dessutom – ofta på grund av okunskap om räddningstjänstverksamhet – efterfrågar resultat från de operativa insatserna i första hand är inte heller en förutsättning som bidrar till att hela uppdraget främjas anser cheferna.

Det bredare perspektivet innebär också ökad tvärsektoriell samverkan och samordning mellan kommunala aktörer som arbetar med olycksförebyggande verksamhet. Cheferna beskriver ökad samverkan som en möjlighet och en nödvändighet, och menar att de borde samverka ännu mer än de gör i dagsläget, både med andra kommunala aktörer, och med andra räddningstjänster och räddningschefer för verksamhetsutveckling i det bredare perspektivet. Det finns emellertid föreställningar om att räddningschefer inte är överens om utvecklingen av verksamheten, eller att de helst ”jobbar på sin kammare” och därmed inte kan driva förändringsarbetet gemensamt. De chefer som ingår i studien tolkar uppdraget brett och hänvisar till de chefer som inte gör det som traditionalister och upprätthållare av ”det gamla systemet”, där brandmäns föreställningar om vilka arbetsuppgifter som är viktiga och riktiga styr. De menar att de chefer som inte utmanar brandmännens syn på verksamheten ofta har det ”lugnt och skönt”, som någon säger.

Cheferna menar vidare att nya typer av kompetenser, kunskaper och erfarenheter är en förutsättning för att klara hela uppdraget, och för att kunna erbjuda både gamla och nya medarbetare stimulerande arbetsuppgifter. Bland annat antas kompetens från vård, omsorg och utbildning kunna tillföra relevanta och viktiga perspektiv. Huruvida chefer bör ha akademisk examen eller inte, så som brandingenjörer, tvistar de emellertid om. Eller huruvida nya chefer ska ”hämtas utifrån”, eller inte. Chefer med tidigare erfarenheter som poliser eller militärer antas inte i tillräckligt stor utsträckning kunna tillföra räddningstjänsten de perspektiv som behövs för att förändra verksamheten.

Cheferna beskriver också flera organisationsinterna hinder för att styra och leda mot ett ökat skydd mot olyckor och skador. För att kunna arbeta ”bredare” har de infört – eller försökt införa – olika organisationsförändringar så som att införa mätbara mål och efterfråga resultat, fler och nya arbetsuppgifter, andra sätt att organisera verksamheten med syftet att utvinna mer tid och personella resurser. De har också förändrat – eller försökt förändra – bemanningen, tjänstgöringstider och tjänstgöringssätt på olika sätt men möter mycket motstånd från brandmän och fackliga representanter och har i flera fall fått riva upp förändringsbeslut efter protester från desamma. Den starka yrkeskulturen och ”bilden av brandmannen” beskrivs av både chefer och politiker som den mest försvårande förutsättningen för att utmana traditionella perspektiv på verksamheten. De berättar om att de på regelbunden basis behöver förhålla sig till, eller hantera ”motståndshandlingar” från brandmän och fackliga representanter. Jag har visat att protesterna och motståndet tar sig uttryck på många olika sätt – ibland i relation till förändringar av arbetsuppgifter eller bemanningssituationer, ibland kring rena förmåner. Och att motståndet ibland

får konsekvenser för verksamheten på problematiska sätt, som i exemplet med träning som inverkade på anspänningstid vid insats. Motståndet får också konsekvenser för styrning och ledning genom att chefer hela tiden behöver ha en slags "beredskap" för motståndet och anpassa förändringsarbetet utifrån "läget i organisationen". Flera chefer berättar om hur de påbörjar olika typer av förändringsprocesser men efter protester och motstånd från brandmän och fackliga företrädare ofta får låta processerna vila, ibland under flera år, innan de kan driva arbetet vidare. Det påverkar naturligtvis förändringsarbetet, både vad gäller långsiktighet och hållbarhet. Ledningsbeslut som möter motstånd i räddningstjänsten visar att det i delar saknas gemensamt intresse bland chefer och brandmän att bidra till räddningstjänstens mål – för ett ökat skydd mot olyckor. Eller med andra ord, att de har olika uppfattningar om vad uppdraget innebär. Det sätter också ljuset på en förmånlig arbetsplats, där brandmän traditionellt har haft – och fortfarande har – stort tolkningsföreträde när det gäller verksamheten.

En förutsättning som skapar möjligheter att leda och styra mot det bredare perspektivet är politikernas tydliga krav på räddningstjänstorganisationerna. En helt nödvändig förutsättning menar cheferna. De intervjuade politikerna är medvetna om att deras beslut och inriktningar för verksamheten är viktig för cheferna, eftersom de också är införstådda med att det är en traditionell och trögrörlig verksamhet med en stark yrkeskultur som utmanas i och med det bredare perspektivet. Politikerna beskriver hur de ofta blir uppvaktade av brandmän och fackliga företrädare som är missnöjda med ett eller annat, eller med sin chef/chefer av olika anledningar. Cheferna menar att det ofta är här "det kör ihop sig", det vill säga när brandmän och arbetstagarorganisationer kringgår cheferna och deras arbetsgivaransvar för att få gehör för "sina frågor", eller protestetera mot ledningsbeslut. De befintliga samverkansmodellerna inom organisationen äventyras när politiker tillmötesgår brandmäns krav på att upphäva tjänstemannabeslut och är en stor del i de "strömhopp" som cheferna beskriver. Det vill säga det faktum att förbundsdirektörer och räddningschefer under den senaste tiden varit tvungna att lämna sina tjänster i räddningstjänsten – ibland för att de sägs upp av politiken, ibland för att de lämnar på eget initiativ – men alltid efter många och långa påtryckningar från brandmannakollektivet och fackliga företrädare. Inledningsvis exemplifierade jag med brandmannaprotester i Torsby och inom räddningstjänsten Östra Götaland – i skrivande stund har de högsta cheferna inom dessa organisationer båda meddelat att de avslutar sina tjänster för att de känt sig tvungna.

3.5.2 En "annan" räddningstjänstorganisation – och för vem?

Att styra och leda för ett förändrat uppdrag – för ökat skydd mot olyckor och skador enligt LSO – innebär att styra och leda en räddningstjänstverksamhet som inbegriper nya, fler och olika typer av arbetsuppgifter, kunskaper, ansvarsområden, riskanalyser, kompetenser, ledningspraktiker, samarbeten, förmågor och så vidare. Det är en annan typ av organisation än den som är organiserad för räddningsinsats och kravet på brandförebyggande arbete. Cheferna och politikerna i den här studien beskriver en

räddningstjänstorganisation som många olika sätt kan sägas vara högst "traditionell" – både när det gäller organisatoriska förutsättningar och de normer och ideal som upprätthåller och reproducerar tolkningsföreträdet för de operativa delarna i uppdraget. De beskriver en mycket trögrörlig organisation som behöver förändras på många sätt för att kunna lösa "hela uppdraget" på ett tillfredsställande sätt för allmänheten, och för att kunna vara en ledande och viktig aktör inom området samhällsskydd och beredskap. Ingen av cheferna, eller politikerna, säger att det skadeavhjälpande arbetet på något sätt är oviktigt, men de menar att det inte är tillräckligt i arbetet för ett förstärkt förebyggande arbete – både mot bränder och andra olyckor än bränder.

Jag förväntas säga något om inriktning för styrning och ledning mot ett ökat skydd mot olyckor och skador. Precis som cheferna inser jag vikten med en tydlig och relevant politisk styrning – räddningstjänsten är ju trots allt just en politikerstyrd offentlig organisation, en kommunal verksamhet bland andra. Men med tanke på de berättelser jag har fått tagit del av i den här studien så tror jag att det i lika stor utsträckning handlar om att fortsätta synliggöra och problematisera organisationskulturen. Det finnas så starka föreställningar och normsystem om vad räddningstjänsten är för typ av verksamhet – som på uppenbara sätt villkorar styrning och ledning för en räddningstjänst i förändring. Jag har under studiens gång ofta slagits av tanken – vem är räddningstjänsten egentligen till för? Till vad går mina skattepengar? För att jag ska känna mig trygg i ett samhälle i förändring? För att jag ska kunna lita på att räddningstjänsten anpassar hjälpen utifrån de behov som finns här "i verkligheten"? För att räddningstjänsten tycker att det är lika självklart att rycka ut vid en brand som vid en trafikolycka eller suicid? För att det är lika självklart att dyka upp i mitt hem och informera mig om att jag behöver en brandvarnare, så att jag kan ta eget ansvar för mitt skydd? Räddningstjänsten är en helt central aktör i samhällets arbete för ett ökat skydd mot olyckor och skador – det är min fasta övertygelse – men då behöver det också skapas förutsättningar för att den ska kunna vara det.

3.6 Referenser

- Ackroyd, S. & Thompson, P. (1999). *Organizational misbehaviour*. London: SAGE.
- Baigent, D. (2001.) *One More Last Working Class Hero. A Cultural Audit of the UK Fire Service*. Fitting-in Ltd & The Fire Service Research and Training Unit, Anglia Polytechnic University.
- Bartley, K & Ericson, M (2013) ”Ett plus ett kan bli tre – en studie om samverkan kring sociala risker”. Vetenskap för profession, Högskolan i Borås.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. London: Allen Lane Penguin.
- Bruzelius, L. H. & Skärvad, P-H. (2012) *Management: att leda verksamheter och människor*. Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, A. (1996) Leadership in Organizations. I S.R Clegg, C Hardy & W.R Nord (eds). *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Danielsson E. et al. (2011). *Forskningsöversikt Ledning och Samverkan vid olyckor och kriser*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Ds 2009:47, Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling
- Engström, L., Jakobsen, L. & Krekula, C. (red.) (2012). *Jämställdhet, mångfald och svenska räddningstjänster: om föreställningar och förändringsviljor*. Karlstad: Karlstad University Press.
- Ericson, M (2004). *Brandman och man. Om aktualiseringen av kön i brandmannayrket*. Karlstad: Räddningsverket.
- Ericson, M. (2011). *Nära inpå: maskulinitet, intimitet och gemenskap i brandmäns arbetslag*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2011. Göteborg.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity.
- Framtidsstudie år 2030: med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation* (2016). MSB och Kairos Future.
- Fredholm, L & Uhr, C (2011) Samverkan vid stora olyckor och kriser kräver ett utvecklat tänkande om ledning. I Nilsson, Nils-Olov (red.) *Samverkan – för säkerhets skull!* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006). *Politisk styrning i praktiken*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Hodson, R. (1991) The active worker. Compliance and autonomy at the workplace. *Journal of Contemporary Ethnography*, vol 20, nr 1, s 47-78.
- Holgersson, C., Wahl, A., Höök, P. & Linghag, S. (red.) (2011). *Det ordnar sig: teorier om organisation och kön*. (2., [uppdaterade] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Häyrén Weinestål, A., Berg, H. & Bondestam, F. (2014). *Bromance och riskpareringsstrategier: maskulina praktiker och föreställningar i svensk räddningstjänst*. Uppsala: Centrum för genusvetenskap.

- Häyrén Weinestål, A, Bondestam, F & Berg, H (2011). *Från novis till nestor: Maskulinitet, organisation och risk i räddningstjänsten - en aktionsforskningsstudie*. Uppsala: Uppsala universitet, Centrum för genusvetenskap.
- Jacobsson, B. (2009) Ledarskap inom politiken. I Jönsson, S.A. & Strannegård, L. (red.) (2009). *Ledarskapsboken*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Jansson, U. & Linghag, S. (2015). *Genusperspektiv på ledning och samverkan vid olyckor och kriser – en forskningsöversikt*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Johansson, A (2013) *Societal risk and safety management: policy diffusion, management structures and perspectives at the municipal level in Sweden*. Karlstad, Karlstads universitet.
- Johansson-Hidén, B. (2004). *Diskurser om det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet inför införandet av "Lag om skydd"*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Jönsson, S.A. & Strannegård, L. (red.) (2009). *Ledarskapsboken*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Karlsson, J.C. (2008). *Den smidiga mellancheffen - och andra motståndsberättelser*. (1. uppl.) Malmö: Gleerups utbildning.
- Lindholm, K. (2011) Lärande och motstånd i räddningstjänsten. I Lindholm, K. (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Lindholm, K. (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- LSO under tio år, En utvärdering av hur intentionerna med LSO infriats*. (2015) MSB rapport.
- Mellström, Ulf (2010). *Genusvetenskapliga perspektiv på MSBs verksamhetsområden*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Olofsson, J (2012). Om du är rädd kan du få sitta bredvid mig/.../och hålla/.../handen": infantilisering och homosociala omsorgspraktiker inom brandkårens operativa verksamhet. *Tidskrift för genusvetenskap*. 2012:1/2, s. 115-136
- Petersson, O. (2014). *Den offentliga makten*. (4., [aktualiserade och omarbetade] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Diss. Stockholm: Univ., 2003. Stockholm.
- Söderström, M. (1998). Ledarskap och utveckling av ledningskompetens. I R Lind & G Arvidsson (red). *Ledning av företag och förvaltningar - förutsättning, former, förnyelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Uhr, C. (2011). Samverkansbegreppet I: Nilsson, N-O. (red.) (2011). *Samverkan - för säkerhets skull!* Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Uhr, C m.fl. (red) (2015). *Att åstadkomma inriktning och samordning - 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland*. Centrum för samhällets resiliens, Lunds universitet.

Parry, K W & Bryman, A (2006). *Leadership in organizations*. I: R.Clegg, Hardy, C, Nord, W, R & Lawrence, T (red) *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.

Proposition (2002/03:119) Reformerad räddningstjänstlagstiftning

Tracy, S J & Scott, C. (2006). "Sexuality, Masculinity, and Taint Management Among Firefighters and Correctional Officers Getting Down and Dirty With America's Heroes and the Scum of Law Enforcement". *Management Communication Quarterly*, vol. 20, nr.1.

Yukl, G (1998). *Leadership in Organizations*. NJ: Prentice Hall.

Lagar

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lag (2010: 1011) om brandfarliga och explosiva varor

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Räddningstjänstlag (1986: 1102)

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Socialtjänstlag (2001:453)

Förvaltningslag (1986:223)

Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Kommunallag (1991:900)

Diskrimineringslag (2008:567)

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Övrigt

<https://www.msb.se/sv/Om-MSB/> den 22 november 2016

<http://www.vf.se/uncategorized/brandman-chefen-maste-ga/>

<http://www.brandsakert.se/2015/0515/r%C3%B6r-inte-brandmannen>

<http://www.corren.se/asikter/insandare/vi-ar-de-missnojda-medarbetarna-om4415321.aspx>

<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

