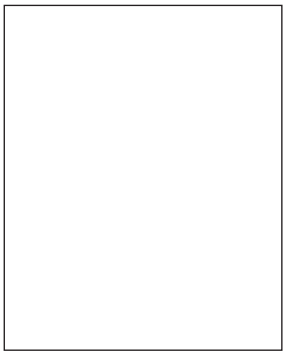
Sikre lokalsamfunn — helhetstenkning, utfordringer og gevinster

av fagsjef **Svein Arne Hoff,** Skadeforebyggende forum (SF), Norge



Svein Arne Hoff

Dette innlegget er basert på et foredrag holdt på Sikkerhetsdagene '94 ved Norges Tekniske Høgskole høsten 1994. Foredraget ble holdt som en del av en sesjon om «Helhetlig tapsforebyggelse». De tankene som presenteres i innlegget har sitt fundament i en forståelse av helhet som Skadeforebyggende forum har uttrykt på følgende måte:

«Ingen profesjoner, yrker, sektorer eller systemer kan på egenhånd tenke og handle helhetlig. Helheten blir til som et resultat av samspillet mellom de ulike aktører og enkeltpersoner.»

Ulykker som samfunnsproblem

Hele Norge som samfunn rammes av de store ulykkestallene. Med Norge tenker vi da på det offentlige, næringslivet og ikke minst den enkelte selv. Av en befolkning på 4 millioner mennesker rammer ulykker hvert år 1/8, eller 540.000 mennesker, så alvorlig at de må legebehandles. 17-1800 rammes så hardt at de mister livet. Ca. 50.000 blir innlagt på sykehus og et ukjent antall blir sykemeldt og får varige mén. Vi vet heller ikke hvor mange årsverk som går tapt i ulykker. Dersom vi regner tapte leveår utgjør ulykker et større helseproblem i Norge enn kreft.

Omregnet i penger koster ulykkene hvert år 14 milliarder kroner (3 milliarder mer enn OL), som betyr 3.750,- kroner pr. person, pluss 10 milliarder i infrastruktur for å ta hånd om situasjonen når ulykkene først skjer (brannvesen, akuttmottak, administrasjon m.v.). Men i ennå større grad krever ulykkene så store personlige lidelser, lemlestelser og for tidlig død at det i seg selv ikke burde være behov for økonomiske beregninger for å motivere til forebyggende innsats.

Utviklingen i skadebildet i Norge er imidlertid positiv. Det har skjedd en nedgang i dødsrisikoen i alle aldersgrupper i befolkningen. Tre alderssegmenter har statistisk sett hatt en særlig stor nedgang. Dette gjelder barn (1-14 år), ungdom (15-24 år) og den eldste del av befolkningen, særlig de over 80 år.

Samfunnets organisering — styrke og svakheter

Det norske samfunnet er et sektordelt og nivådelt samfunn både innenfor den offentlige og den private sfære. Det offentlige er i hovedsak inndelt i sektorer med ansvar for utbygging og utvikling av viktig infrastruktur i samfunnet, skole/utdanning, helsestell/sykehus, veg/samferdsel. En slik inndeling av samfunnet har vist seg svært effektiv for utvikling av velferdsstaten. Sektorene kan, etter budsjettfordelingen i Stortinget, prioritere og disponere pengene nedover i sine systemer. Dette gir seg utslag i at organiseringer og prioriteringer nedover i systemet (på regionalt og lokalt nivå) innrettes mot utvikling av de samme oppgaver. Innenfor sikkerhetsfeltet er samferdselssektoren kanskje den mest tydelige sektor i så måte. For å sikre at trafikksikkerhetstiltak blir iverksatt er det egne organisatoriske systemer både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, som tildels får sine midler sentralt fra uten noe krav til vurderinger av totalrisiko eller behov innen andre sektorer.

For å løse utfordringene med utviking av kvalitet i menneskenes sosiale liv er det behov for å se på om ikke sektordelingen nå mer er til hinder for en balansert utvikling enn en styrke. Sektoriseringen og manglende helhetstenkning opprettholder ulike prioriteringskriterier, skaper ulikheter mellom sektorene og hindrer en samfunsmessig løpende dialog på prioriteringer totalt sett i forhold til enkeltmennesker. Mennesket er en helhet og opplever de ulike sikkerhetsarenaene som deler av sin helhet. De er trafikanter i det ene øyeblikket, arbeidstakere i det neste og familiemennesker i det tredje. Det er den totale sikkerheten og sikkerhetsopplevelsen som er viktig for den enkeltes liv og helse. Ressursknapphet er også en viktig faktor for større helhet i de tiltak som iverksettes slik at effekten totalt sett i samfunnet blir best mulig. Uten at det skapes sterke krefter på tvers av etablerte grenser og sektorer vil det ikke være mulig å få til en helhetlig tapsforebyggende innsats i samfunnet.

Hovedproblemer med dagens HMS-arbeid på lokalplanet

1) Det er liten, eller ingen sammenheng i det lokale HMS-arbeidet.

Det lokale forebyggende arbeidet på alle disse områdene (Helse, Miljø og Sikkerhet) er fragmentarisk, tilfeldig, ad hoc preget og kortsiktig. Det som er av sikkerhetstenkning og handling har i stor grad vært knyttet til trafikk (særlig til aksjon skolevei og bygging av gang/sykkelveier), til utdeling av brosjyrer (særlig til småbarnsforeldre) og til aktiviteter i enkeltbedrifter og aksjoner i enkeltnæringer. Arbeidet har fortsatt sitt fundament i gamle tradisjoner, etablert praksis og i samarbeid med et fast sett av støttespillere, i hovedsak innen egen sektor.

2) Det er liten sammenheng mellom det forebyggende arbeidet i regi av det offentlige, organisasjonene og næringslivet.

Kommunene har ikke klart å tilpasse seg den «nye tid» som vil innebære et langt mer aktivt samarbeid med instanser utenfor det offentlige. De frivillige organisasjoner har en oppfatning av det kommunale systemet som et sidrompa, byråkratisk system som bare preiker og ikke handler. Derfor setter de iverk sine egne aktiviteter på egen hånd eller i samarbeid med en enkelt skole, en barnehage el.l., utifra egne ideér, innfall eller lyst (og lysta skal vi ta vare på). Men — det blir lite helhet ut av slike arbeidsmetoder.

3) Sentrale aksjoner kommer som «julekvelden på kjerringa» i de enkelte kommuner.

Både fra statlige og regionale myndigheter (organer) skjer det mye kreativ tenkning. Av og til tenker de til og med at: nå må vi sette igang en aksjon for å fremme mer bruk av

sykkelhjelm i norske kommuner, eller de tenker «vi må få til en større satsing på rensing av kloakk», eller, nå må vi få til bedre helse, la oss starte en «lev livet lysere med mindre fett, mindre kolesterol og mer kondom - kampanje». Denne måten å tenke på er egentlig stalinistisk og baserer seg på en tro om at det er staten som må tenke de glupe tankene og at det er staten som må sørge for at det skjer noe vettugt ute i de stakkars lokalsamfunnene. Problemet med denne måten å tenke på er at effektene blir små fordi mottaksapparatet ikke er instilt og tilpasset forventningene og de praktiske oppleggene.

4) Liten eller ingen overføring av kunnskap mellom sektorene/arenaene.

Sektorene har nok med sitt eget arbeid og har liten eller ingen tid og oppmerksomhet på at andre sektorer sitter med nyttig kunnskap og erfaringer som med fordel kunne brukes over i deres arbeid. Både metodikk og kunskaper om tiltak/aktiviteter bør ha stor overføringsverdi mellom sektorene. Dette kan f.eks. gjelde effekt av ulike holdningsskapende tiltak, metoder for kartlegging av risikofaktorer, organisering av skadeforebyggende grupper etc.

Hva må til for å få til et helhetlig helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i lokalsamfunnet?

Hos meg er det en sterk bevistheten om at vi bare vil lykkes i å få til vesentlige reduksjoner i risiko og ulykker i samfunnet, om vi klarer å etablere helhetlige forebyggingsstrategier og en felles HMS-vinkling hos de ulike aktørene og de enkelte sektorer.

1) Organisasjoner og næringsliv må lære seg å samhandle innenfor en større helhet enn eget interesseområde.

De ulike organisasjonene, enkeltbedrifter etc. må se at de gjennom å arbeide mot helheten på lang sikt vil oppnå bedre resultater både for samfunnet som helhet og for den enkelte bedrift, enn det de kan oppnå gjennom soloutspill. Dette fordi det særlig på det holdningsskapende feltet skjer overføring av kunnskap og holdninger mellom ulike arbeidsfelt.De sterke organisasjonene og næringslivet selv må i langt større grad også stille krav til kommuner og andre aktører i sitt samarbeid. De må ikke akseptere å samarbeide bare med en skole, en barnehage etc., eller være en «sponsor» for andres aktiviteter, men forvente (og forlange) at deres arbeid blir satt inn i en ramme slik at de blir med som likeverdig part i kommunens forebyggende arbeid. Og da tenker jeg på samarbeid både i tenke-/planleggingsfasen og på gjennomføringsfasen.

2) Etablere tverrsektorielle samordningsgrupper

Lokalt må det etableres samordningsgrupper hvor både frivillige, næringslivet og de ulike kommunale etatene deltar. Her legges føringer og utvikles tanker om den enkeltes arbeid, samarbeid og fordeling av oppgaver m.m. Det er svært viktig for å styrke den tverrsektorielle samhandlingen at slike grupper blir sammensatt av personer med mandat til å «ta beslutninger» på sin sektors/avdelings vegne. Det er forventninger blant aktørene at alle skal kunne samarbeide bedre for å fremme aktørenes egne områder, men uten at det skal gå på bekostning av aktørenes egen identitet.

Tverrsektoriell samhandling er nødvendig, men det er vanskelig og ikke alltid mulig å se egen sektors eller aktørs «fortjeneste» i det. Det er da det er viktig å ha perspektiv på at samarbeid finner løsninger som for samfunnet er bedre uavhengig av den enkeltes interesse.

Det er mange forskjellige aktører med ganske forskjellige forhistorier, kulturer og markeringsbehov. Det er derfor ikke alltid så lett å forstå hverandre. De fleste ser behovet for samarbeid, men samarbeid går ikke av seg selv og det er varierende praktisk vilje til å legge ressurser i å få det til å gå. De enkelte

organisasjoner og myndigheter er det satt av både lite tid og lite ressurser til samarbeid. Dette til tross for at vi vet at samarbeid tar tid. Selv innenfor enkeltarenaene er det behov for større samarbeid. F.eks. innen samferdsel, trafikksikkerhet. Der burde det vært organisert samarbeidsorgan mellom statlige vegmyndigheter, fylkesmyndigheter og kommunale vegmyndigheter. Gjennom et slikt forpliktende samarbeid ville det bli lettere å få frem mer helhetlige løsninger uavhengig av om veien heter riksvei eller kommunal vei. Også finansieringen ville bli lettere ved at de som sitter på ulike «kasser» ble bragt sammen.

3) Helse-, miljø- og sikkerhet nedfelles som et lederansvar på linje med øvrige drifts- og personaloppgaver hos alle aktører

På politisk hold må det gjøres vedtak som slår fast at kommunen skal ha en helhetlig HMS-strategi for sin organisasjon og for de oppgaver og tjenester som kommunen har ansvar for. På alle nivå i organsasjonen må det defineres klare roller og oppgaver innen HMS. Det må ikke aksepteres at HMS-arbeidet blir definert som noe «miljøfolk» eller «verneledere» driver med. Disse skal i beste fall være pådrivere for at de ulike profesjoner og ansvarlige tar sin del av ansvaret.

Hva er idéen bak Trygge lokalsamfunn/Safe Community tenkningen og hvordan kan vi virkeliggjøre den?

Status og vurderinger

Den 6.juni d.å. ble Harstad kommune som den første i Norge formelt godkjent av WHO (Verdens helseorganisasjon) som en Safe Community. Hvordan dette vil slå ut i forhold til å videreutvikle spedningen av selve idéen til andre kommuner, er for tidlig å si noe om. I vår vurdering av situasjonen vil vi ikke legge vekt på antall «formelle» Safe Communities, men legge vekt på følgende kriterier:

- Etableringen av lokale tverrsektorielle grupper hvor bredden i deltagelse samt den administrative og politiske forankringen blir vurdert.
- Sentrale og regionale aktørers deltagelse basert på utvikling av egne virkemidler og aktiviteter i samhandling med de lokale aktører.
- Etablering av regionale og lokale nettverk for å støtte opp om det lokale arbeidet.

Valget av kriterier er basert på den forståelsen at det ikke er aktørenes aktiviteter i seg selv eller ulykkesnivået som er viktig i denne sammenhengen. Det viktige er å fremme de ulike aktørenes forståelse av og evne til å implementere SC-tenkningen i egen virksomhet. Denne tenkningen baseres på det postulat at samhandling mellom aktører gir bedre resultat fordi det øker kreativiteten, bidrar til utvikling av mangfold, gir synergieffekter og bidrar til mer helhetlige tiltak i forhold til de som berøres — befolkningen.

På denne basis kan vi si at Norge som nasjon har kommet langt i forhold til de fleste andre nasjoner. Ved å se på deltagelsen på den nylig avholdte Safe Community konferansen i Harstad hadde Norge en bredere deltagelse fra lokalnivået, fra regionalt nivå, fra sentrale myndigheter, fra næringslivet og fra forskningsmiljøene enn noe annet land. Dette viser i alle fall at de er skapt et miljø for å tenke større samhandling.

På lokalnivået er det etablert tverrsektorielle grupper i anslagsvis 20 - 30 kommuner hvor ulykkesforebygging enten er primæroppgaven eller en av flere forebyggende temaer. I Sogn og Fjordane etableres det nå grupper i de fleste kommunene med fylkeskommunen som koordinator og med SF som faglig støttespiller. Flere av disse kommunene har nå opprettet grupper gjennom politiske vedtak med mandat og forpliktelse til gruppene. Gruppene skal rapportere til formannskapet og bestå av

representanter fra frivillige organisasjoner og næringsliv i tillegg til offentlige etater.

Et annet viktig arbeid som har startet opp er etableringen av et nettverk for helse- og miljøkommuner. Arbeidet koordineres av Kommunenes sentralforbund og omfatter 15 kommuner og 2 fylkeskommuner. Nettverket gir gode muligheter for å spre idéene i SC-konseptet og flere av enkeltkommunene som har fokusert på ulykkesforebygging er med i nettverket.

Pr. dato er vår vurdering at svært få kommuner har klart å etablere tverrsektorielle grupper hvor alle de viktige lokale aktørene deltar. Det er også en manglende forståelse i de nasjonale frivillige organisasjonene til å tenke helhet på lokalplanet. Arbeidet har sitt fokus på enkeltaktiviteter og lite på å delta i forpliktende organisatoriske sammenhenger. Forsikring og det øvrige næringslivet har også i liten grad utnyttet sine kunnskaper og utviklet sine virkemidler overfor kommuner og lokalsamfunn. Forankringen administrativt i de kommunale organer er i for stor grad knyttet opp til helse- og sosialsektoren og i liten grad til kommunens administrative og politiske ledelse.

Utfordringer videre

Den største utfordringen synes å være å spre forståelsen for selve idéen med Safe Community. Det er fortsatt viktig at de enkelte aktører er profesjonelle i utvikling og gjennomføring av egne tiltak basert på egen forståelse av problemer og utfordringer. Men dette er ikke nok. I tillegg må vi få til en gjennomgripende forståelse at egen aktivitet må skje innenfor en helhetlig tankegang i dialog og samarbeid med andre aktører. Dette er en tenkning som må spres både til lokale, regionale og sentrale aktører.

Det står også klart for meg at det nå er nødvendig å etablere et bredt formelt samarbeidsfora for å bidra til en målrettet utvikling av «Safe Communities»i Norge.

Næringslivets utfordring og rolle i utviklingen av et helhetlig skadeforebyggende arbeid på lokalplanet

Mine teser er: 1) næringslivet har behov for trygge lokalsamfunn for større trivsel og mindre sykefravær hos sine ansatte, 2) lokalsamfunnet har behov for den kunnskap og erfaring som næringslivet har om metoder og tiltak i det skadeforebyggende arbeidet.

Med en stadig sterkere fokusering på kunnskap og spesialopplæring av ansatte, blir det stadig vanskeligere å erstatte ansatte med vikarer. Behovet for at den enkelte arbeidstaker kommer på jobb er derfor sterkt økende. Dette betyr at næringslivets HMS-arbeid må tenke lenger enn innenfor egne porter. Her ligger det etter min mening en nesten uutviklet rolle for næringslivet. Bare noen få av de store industrilokomotivene kan vise til særlig erfaringer her.

Næringslivet er en av de aktørene som har forsøkt å systematisere sitt sikkerhetsengasjement, både fordi de har vært nødt til det p.g.a. arbeidsmiljøloven etc. og fordi mange har sett de positive effektene av det i egen organisasjon. Det er etablert en rekke teorier og systemer for sikkerhetsvurderinger og det er etablert en rekke ulike organisatoriske modeller for det forebyggende arbeidet. Både de faglige og organisatoriske kunnskapene vil kunne få avgjørende betydning for arbeidet innenfor andre sektorer og arenaer. F.eks. innenfor hjem-/fritidssektoren.

Også innenfor ledelsesutvikling har det skjedd viktige erkjennelser i næringslivet som vil kunne få avgjørende betydning for prioritering og innsats innenfor andre sektorer. Dette gjelder særlig betydningen av sikkerhet som et lederansvar og at det må inn på linje med ansvar for drifts- og personaloppgaver.

Forsikringsnæringens særskilte rolle

Forsikringsnæringen har også store mulighet for å bidra i prosessen med å utvikle trygge lokalsamfunn både fordi de har sterke incitamenter for forebygging og fordi de sitter på virkemidler som er helt forskjellige fra andre aktørers virkemidler. Etter min vurdering har forsikringsnæringen tre incitamenter/motivasjonsfaktorer for å delta i skadeforebyggende arbeid:

- intensjonene om et trygt samfunn er en av hovedidéene med etablering av forsikring som del av samfunnets tjenester
- forsikring får kunnskaper om «hva som går galt» (særlig på materiellskader) og samfunnet trenger konkret kunnskapen i sitt forebyggende arbeid
- forsikring «tjener» på bedre forebygging (lavere skadetall).

I hvilken grad disse incitamentene er sterke eller svake vises gjennom den viljen og evnen de har til å utvikle «produkter» og «tjenester» hvor virkemidlene benyttes maksimalt. Jeg tenker da i hovedsak på følgende 3 hovedvirkemidler:

1) Monopol-virkemidler: Vilkår og tariffer (krav til forsikringstager, rabatter, skadeoppgjør).
2) Spesielle fordeler: Statistikk og analyser samt kundekontakt.
3) Økonomi: Kan bidra med midler til kampanjer, informasjon, sponsing o.l.

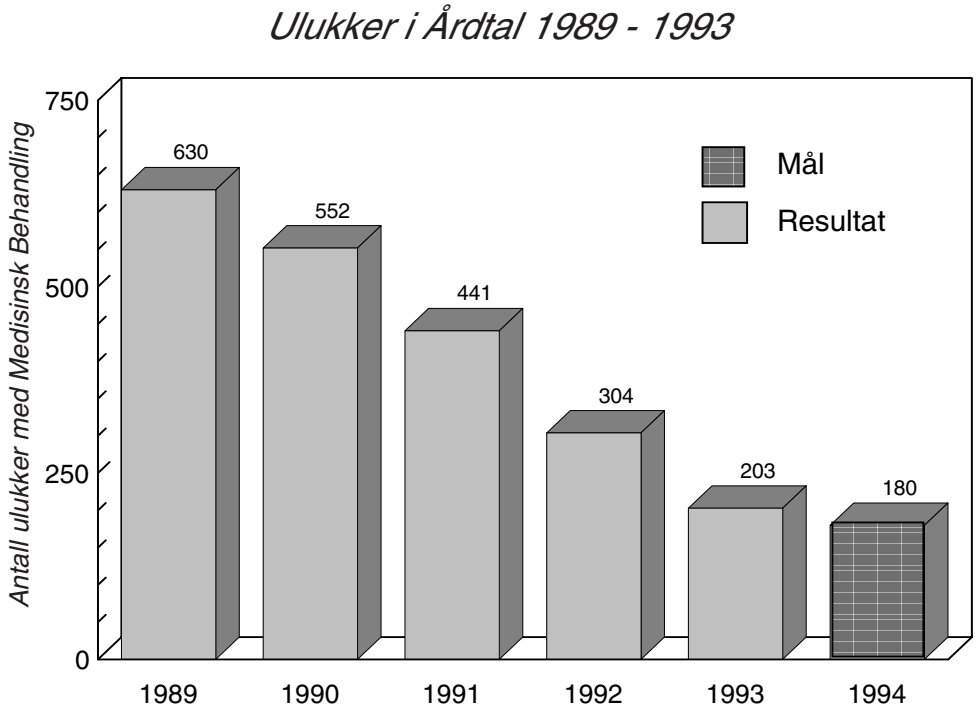
Et av forsikringsnæringens dilemma er at en samfunnsinnsats vil gi effekter overfor alle forsikringstagere uavhengig av hvor den enkelte er forsikret. Det vil således ikke alltid være en direkte lønnsomhet i relasjon kunde/selskap ved et generelt samfunnsengasjement. Dette er et dilemma forsikringsnæringen delvis må velge å leve med å delvis forsøke å løse gjennom den måten de utvikler sitt engasjement. For egen del ser jeg for meg følgende sentrale element i den rolle forsikringsnæringen kan ta på seg i et lokal skadeforebyggende arbeid:

- Dokumentere sammenhengene mellom forebyggende arbeid og økonomiske gevinster, for den enkelte bedrift og samfunnet som helhet.
- Bidra med kunnskap om årsakssammenhenger, risiko for skader/ulykker og effektive forebyggende tiltak.
- Økonomisk belønne organisatoriske tiltak i lokalsamunnet som f.eks.:
  - krav til systematisk innsamling av skadestatistikk (både person og ting)
  - etablering av formelle samarbeidsorgan med forankring i ledelsen
  - bruk av mål- og resultatstyring for bedre trygghet.
- Bidra med tidsressurser (personressurser), inngå i et systematisk langsiktig samarbeid lokalt.
- Bidra med økonomiske stimuleringstiltak i samarbeid med andre.

Hva kan forventes av gevinster — hvor stort er potensialet?

Det beste eksemplet på helhetlig tapsforebyggelse som jeg kjenner til, er gjennomført i Årdal i Sogn og Fjordane. Der har Hydro Aluminium, kommunen, frivillige organisasjoner etc. inngått i et forpliktende samarbeid for å redusere skader og ulykker i hele lokalsamfunnet. Årdal er nok et atypisk sted i forhold til en gjennomsnittskommune, men dermed blir det også mulig å studere effekter av tiltak på en annen måte enn i de fleste andre lokalsamfunn. Hva har skjedd i Årdal?

Gjennom en systematisk satsing de siste 5 år hvor bedriften har benyttes sine kunnskaper i samspill med skoler, lag, kommunale etater etc. har de klart å redusere antall legebehandlede skader med nesten 70% (se figur). Dette må være verdensrekord og er et sterkt signal om at helhetlig skadeforebyggende



arbeid har potensialer i seg som vi bare kan drømme om, dersom vi fortsetter å arbeide snevert innenfor egne sektorer og egne «vegger».

I Årdal har fokuseringen på sikkerhet også gitt som effekt at folk gir uttrykk for større trivsel og at innbyggerne viser større omsorg for hverandre. Hva mer kan vi forlange da?

De viktigste elementene i arbeidet har vært:

1) å registrere systematisk alle legebehandlede skader og bruk av dataene som motivasjon overfor ansvarlige, befolkning, etc.,
2) å sette felles mål for sikkerhetsarbeidet i hele lokalmiljøet,
3) å legge vekt på holdningsskapende arbeid overfor barn og unge gjennom tiltak og aktiviteter i skolen,
4) å benytte seg av metoder for organisering, sikkerhetsledelse og sikkerhetsfilosofi som er utviklet i Hydro.

Avslutning

Jeg håper at dette innlegget kan bidra til å sette fokus på behovet for større helhet i det skadeforebyggende arbeidet, gjennom å vise:

- at samarbeid gir synergieffekter og ny kunnskap til det skadeforebyggende feltet
- at ulike tilnærmingsmåter og erfaringer er en ressurs i arbeidet
- at ulike aktører har ulike virkemidler som sammen virker sterkere
- at samarbeid på tvers av sektorer og faggrenser er nødvendig for bedre utnytting av samfunnets ressurser
- og at potensialet og mulighetene for gevinster er store.

Min påstand er at de som kommer til å lykkes i det skadeforebyggende arbeidet i fremtiden, er de som makter å tilpasse egen virksomhet til en større helhet og utvikler sine egne «verktøy» slik at de utfyller helheten.