

Fredric Jonsson Sven-Erik Frödin

Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå

MED JÖNKÖPING SOM EXEMPEL



Räddningsverket

Den här boken beskriver hur Jönköpings kommun utvecklat sitt arbete med målstyrning av skyddet mot olyckor. Det är viktigt att vid läsningen komma ihåg att detta är en idéhandbok och inte en generell handbok i målstyrning av skydd mot olyckor.

Under arbetets gång har det i Jönköping skett en perspektivförskjutning från fokus på räddningstjänstens insatser till en ökad insikt om att säkerheten i kommunen bygger på allas samarbete. I boken beskrivs arbetet både ur kommunens övergripande perspektiv men framförallt ur räddningstjänstens perspektiv.

En schematisk bild av Jönköpingsmodellen återkommer i boken och är lämplig att ha som stöd vid läsningen. Modellen visar dom olika nivåerna och sambanden mellan olika begrepp som introduceras. Med den övergripande bilden i minnet är det vid läsningen lättare att följa de olika stegen i processen. Av utrymmesskäl anges i figuren bara en »annan förvaltning«. I Jönköping startade utvecklingsprocessen i förvaltningen räddningstjänsten. Den kan naturligtvis starta i vilken förvaltning som helst eller initieras av kommunledningen, de förtroendevalda i kommunen eller till exempel på initiativ av säkerhetsmedvetna kommuninvånare.

En separat begreppsordlista återfinns i bokens bilagor.

Fredric Jonsson Sven-Erik Frödin

Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå

Räddningsverket

Förord

Arbetet som presenteras i den här idéhandboken påbörjades för Jönköpings del i slutet av 1980-talet, när vi i kommunen studerade olika alternativ för att skydda medborgarna mot olyckor.

Vårt arbete formades till en modell som har kommit att kallas Jönköpingsmodellen. Modellen utgår från de övergripande målen för trygghet och säkerhet och vidare grundar sig målen på det behov av skydd mot olyckor som finns i kommunen och hos dess invånare.

Räddningsverket tog del av vårt sätt att arbeta, och har sedan dess betraktat vår kommun som ett slags laboratorium för nya idéer.

Vi har kritiskt granskat nya förslag och forskningsresultat och försökt anpassa dem till vår verklighet. Vi har också aktivt försökt dela med oss av våra erfarenheter till andra kommuner och organisationer.

Vår modell har utvecklats och förfinats genom detta samspel mellan teori och praktik. De övergripande målen för säkerheten mot olyckor har antagits av kommunfullmäktige i Jönköping. Både forskningsresultat och metoder kan utnyttjas inom ramen för målstyrning. Detta styr idag räddningstjänstens vardag och det har medfört förändringar i både vår organisation och vårt arbetssätt.

Vi är fortfarande mitt i processen. En del av idéerna som presenteras i boken är genomförda i kommunen medan andra för närvarande prövas. I några fall är vi fortfarande kvar på idéstadiet. Sammantaget tycker vi det visar på en levande process där vi självklart välkomnar synpunkter och idéer från dig som läsare.

Bengt Martinsson

Räddningschef, Jönköpings kommun

Redaktör Åke Svensson
Illustrationer Per Hardestam
Foto Johan Eklund
Form och original Karin Rehman
Tryck Elanders Skogs Grafiska
Beställningsnummer U30-627/03
ISBN 91-7253-183-5
© Räddningsverket 2003

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Räddningsverket är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt av litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje mångfaldigande genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Innehåll

Förord	2	Exempel 1. Åtgärder mot brand i områden med många bränder	20
Syfte	5	Exempel 2. Ökad servicegrad för räddningstjänst i en del av kommunen	23
Bakgrund	6		
1. Kommunens perspektiv	8		
Övergripande mål	8		
Strategi för åtgärder	8	Inga givna lösningar	26
Olycksförhindrande åtgärder	8	Samarbete och samordning	26
Åtgärda mindre olyckstillbud själv	8	Aktiviteter	26
Kalla på samhällets hjälp	8	Resurser	26
Skyddsåtgärder	9	Finansiering	27
Konsekvenser	9		
Strategi för ansvar och samverkan	10	3. Analyser	30
Inte bara kommunala förvaltningar	11	Olika typer av analyser	30
Säkerhet i hemmet	11	Riskanalys	30
Kommunens samordnande ansvar	11	Skyddsanalys	30
Vägtrafiken ett undantag	11	Åtgärdsanalys	31
Lag om skydd mot olyckor	11	Samordning av analyser	31
Effektmål	12	Underlag till analyser	31
Riskmiljöer och målgrupper	12		
Mätbara effektmål	13	4. Uppföljning och utvärdering	33
Skyddsfaktorer	15	Målstyrning	33
Skyddsnivåer – ett sätt att mäta skyddsfaktorer	15	Nyckeltal och jämförelser	33
		Underlag för uppföljning	34
2. Räddningstjänstens perspektiv	16	Utvärdering	37
Verksamhetsidé	16		
Medborgarens behov – räddningstjänstens uppdrag	17	Referenser	38
Strategi	18	Att läsa vidare	39
Den traditionella kärnverksamheten	18	Förklaring av begrepp	42
Samordningsfunktionen	18		
Räddningstjänstens verksamhet	18		
Handlingsprogram och exempel på prestationer	19		



Syfte

I den här idéhandboken beskrivs hur Jönköpings kommun utvecklat sitt arbete för att forma skyddet mot olyckor och skador utifrån medborgarnas behov.

Syftet med boken är att ge inspiration och stöd till utvecklingsprocesser i andra kommuner i samband med att en ny lag om skydd mot olyckor införs. Kompletterande material publiceras löpande på Räddningsverkets webbplats www.srv.se.

Bakgrund

Målstyrning med hjälp av olika analysverktyg, data och forskningsresultat har använts sedan slutet av 1980-talet. I Jönköpings kommun initierades arbetet av räddningschefen Bengt Martinsson, och den första utredningen fick namnet ”1990-talets räddningstjänst”.¹

Utveckling med stöd av forskning

Underlaget för arbetet var bland annat forskningsrapporter och resurser i form av studenter från högskolan i Jönköping. Det blev början på det forskningsorienterade utvecklingsarbete som sedan dess har bedrivits vid räddningstjänsten i Jönköping med stöd av Räddningsverket. En rad forskningsorganisationer har medverkat, däribland Karlstads Universitet, Lunds tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI fd FOA), Öhrlings Cooper & Lybrand och Effect Management AB. Studiebesök har genomförts till England, Frankrike och USA. Erfarenhetsutbyte har skett med de nordiska länderna. Inom landet har ett samarbete etablerats mellan olika kommuner och organisationer.

Från riskanalys till målstyrning

Under åren har olika frågor behandlats. *Riskanalyser* och *kostnadsnyttoanalyser* av olika säkerhetsåtgärder har genomgående varit viktiga inslag. Möjligheten att använda *indikatorer för jämförelser, benchmarking och uppföljning* har studerats. Räddningstjänsten har analyserats ur ett *företagsperspektiv*. Under senare år har intresset alltmer kommit att inriktas på *målstyrning* och de krav på

analysverktyg och data som målstyrningen medför.

Våra resultat har presenterats vid konferenser och för olika delegationer som kommit på studiebesök till oss. Efterhand har önskemål om att dokumentera arbetet lett till bland annat denna idéhandbok.

Förskjutet perspektiv

Under arbetets gång har det skett en perspektivförskjutning från fokus på räddningstjänstens insatser till en ökad insikt om att säkerheten i en kommun bygger på allas samarbete: mellan kommunen och dess invånare, mellan de olika förvaltningarna inom kommunen, mellan kommunen och andra organisationer och slutligen mellan kommuner. Eftersom arbetet påbörjades inom räddningstjänsten kom problemställningarna till en början främst att handla om brand. Efterhand har det blivit naturligt att behandla alla typer av olyckor som invånarna i kommunen kan råka ut för. Utgångspunkten i räddningstjänstområdet har dock fått till följd att många av exemplen i denna bok handlar om brand och skydd mot brand. De modeller och metoder som presenteras passar dock lika bra för andra olyckstyper.

Grundläggande är samarbetet mellan de olika förvaltningarna inom kommunen, där var och en har ansvar för säkerheten mot olyckor inom sitt område.

Kommunens högsta ledning ska känna ansvar för säkerheten mot olyckor och ange de övergripande målen för detta. På nästa nivå ska förvaltningarna, där räddningstjänsten ingår, ange de mer operativt inriktade

målen för förvaltningens verksamhet. För att samordna kommunens arbete med skydd mot olyckor krävs slutligen en samordningsfunktion som står till kommunledningens förfogande.

Övergripande och operativa mål

Mål formuleras i olika led, från övergripande mål för säkerheten i hela kommunen till mål för verksamheten och resurser inom de olika förvaltningarna. Det krävs analyser på alla nivåer för att avgöra om målen är lämpliga och realistiska. Mål har föga värde om de inte följs upp och utvärderas. För analys och utvärderingen av verksamhet finns det idag mycket kunskap som bör nyttjas.



1. Kommunens perspektiv

Övergripande mål

”I Jönköpings kommun skall alla människor ha en trygg och säker miljö. Brand- och olycksriskerna skall fortlöpande minskas. Detta skall särskilt gälla skador på människor, miljö och oersättliga värden.”

Så är det övergripande målet för medborgarnas trygghet och säkerhet mot olyckor formulerat. Det är antaget av kommunfullmäktige i Jönköping och finns inskrivet i kommunprogrammets gemensamma planeringsförutsättningar.²

Målet innebär att risknivån ständigt ska sjunka, alla ska ha en trygg och säker miljö. De oersättliga värden som nämns i formuleringen kan till exempel vara föremål med affektionsvärde för den enskilde, kulturarv, arbetsplatser eller gemensamma symboliska värden. Det gäller för alla förvaltningar, inte bara för räddningstjänsten, att bidra till målet.

Strategi för åtgärder

I nästa steg gäller det att fundera på hur målet ska nås och uttrycka det i en strategi. Jönköpings kommuns strategi beskriver till stor del vilken typ av åtgärder som krävs och hur arbetet bör organiseras. I figur 1, med ett exempel som gäller vid brand, beskrivs vilka typer av åtgärder som är möjliga, sett till risker och olycksförlopp.

Händelseutvecklingen kan följas från vänster till höger. Som enskilda individer och som grupper kan vi försäkra bilen och villan, och vi kan försäkra oss mot ekonomiskt

lidande vid olycksfall och död. Företag kan dessutom försäkra sig om fortsatt verksamhet vid en eventuell olyckshändelse genom olika former av reservförfaranden. Detta kan sammantaget kallas riskspridning.

Olycksförhindrande åtgärder

Risken kan utvecklas till ett *tillbud*. Åtgärder som verkar för att risken inte utvecklas eller endast förblir ett tillbud kallar vi för *olycksförhindrande* åtgärder, exempelvis säker hantering av levande ljus, säkra elinstallationer och att aktivt försvåra anlagda bränder. Om den olycksförhindrande åtgärden inte lyckas kan tillbudet inträffa. Någon kanske glömde att släcka det levande ljuset och vid återkomsten har en mindre brand utvecklats.

Åtgärda mindre olyckstillbud själv

Ur den enskildes perspektiv finns det två fortsatta händelseförlopp. I det ena släcker den enskilde branden själv med filt, vattenhink, handbrandsläckare eller liknande och kallar inte på samhället (här räddningstjänsten) för hjälp. Vid bostadsbränder är detta enligt enkätundersökningar³ det vanligaste, och det inträffar i cirka 60 procent av bränderna.

Kalla på samhällets hjälp

Det andra händelseförloppet innebär att den enskilde tillkallar räddningstjänsten. För den enskilde handlar det i båda situationerna om en brand. Men den första situationen är oftast okänd för räddningstjänsten och kommer inte med i insatsstatistiken. Enkätundersökningar är därför det enda sättet för att få reda på totalbilden av problematiken.

Skyddsåtgärder

För att hålla nere skadorna är det önskvärt att kunna påverka händelseförloppet så tidigt som möjligt.

Åtgärder som har vidtagits före olyckan för att begränsa konsekvenserna av en inträffad olycka har vi valt att kalla för *skyddsåtgärder*. Exempel kan vara att öka den enskildes förmåga att själv hantera olyckssituationer eller att installera brandvarnare.

I ett pågående olycksförlopp kan det finnas en tröskel där den enskildes förmåga inte längre räcker till, och räddningstjänsten behöver ingripa med *akuta åtgärder*. Även i en sådan situation finns det skyddsriktade åtgärder som kan ha vidtagits innan olyckan. Exempel på sådana åtgärder är brandcellsgränser, sprinkler, utrymningsvägar och automatlarm. De syftar till att begränsa branden och minska konsekvenserna av den, möjliggöra utrymning, underlätta för att insatsen ska

kunna ske snabbt. Åtgärderna verkar i kombination med räddningstjänstens insatser.

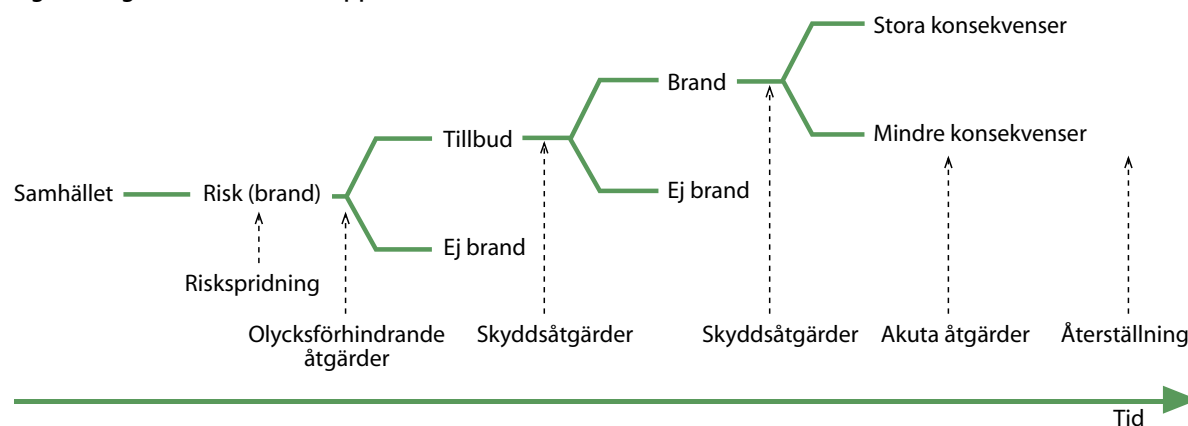
Efteråt återstår den enskildes och samhällets *återställning* till normala förhållanden. Räddningstjänsten kan genom utformningen av sina insatser också underlätta en sådan återställning.

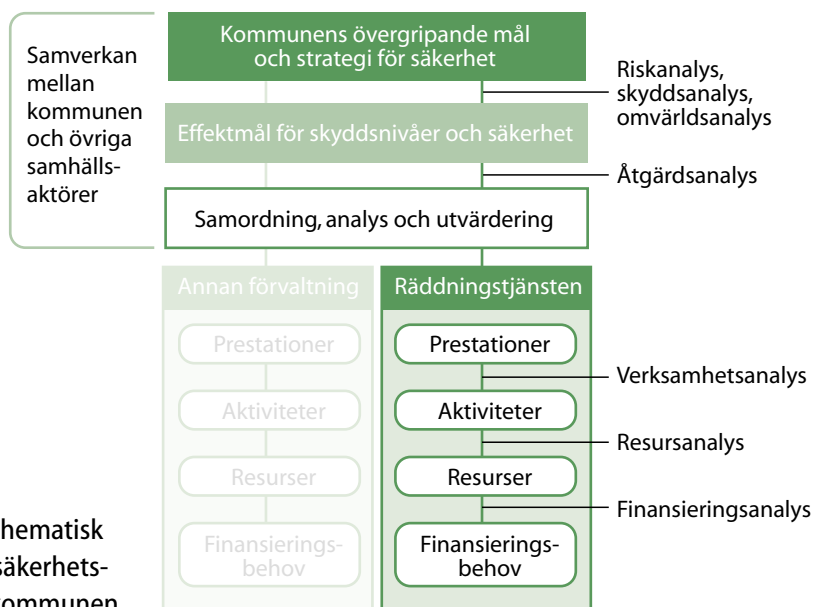
Konsekvenser

Konsekvenserna efter de akuta räddningsinsatserna är beroende av hur riskspridningen har planerats innan olyckan, till exempel försäkringar och reservförfaranden.

Konsekvenserna är också beroende av hur samhällets förmåga att hjälpa de nödställda med sjukvård och rehabilitering ser ut samt andra åtgärder som syftar till att individen så långt möjligt ska komma tillbaka till ett normalt liv.

Figur 1. Åtgärder och riskförlopp.





Figur 2. Schematisk bild över säkerhetsarbetet i kommunen.

Detta är tankegångar som ligger bakom den övergripande strategi för åtgärder som har formulerats för Jönköpings kommun:

”Säkerhetsarbetet skall i första hand genom olycksförhindrande åtgärder verka för att olyckor förhindras. I andra hand genom skyddsriktade åtgärder i förväg begränsa konsekvenserna av olyckor. När olyckor inträffar skall ett snabbt och effektivt ingripande kunna ske för att begränsa konsekvenserna.”

Strategi för ansvar och samverkan

Strategin behöver kompletteras på en viktig punkt: hur ska ansvaret fördelas? Det gäller att avgöra vem som ska ansvara för varje åtgärd och hur ledning och samverkan ska organiseras.

För att nå säkerhetsmålet krävs ett brett samarbete. I Jönköpings kommun har det formulerats på följande sätt:

”Det övergripande målet skall nås genom samarbete mellan kommunens förvaltningar, näringsliv, organisationer, andra samhällsorgan och andra kommuner. Varje förvaltning bär huvudansvaret för säkerheten inom sitt verksamhetsområde. Säkerhetsarbetet skall dessutom inriktas så att invånarna genom ökad riskmedvetenhet och kunskap själva i högre grad kan verka för sin egen säkerhet.”

Varje förvaltning bär huvudansvaret för säkerheten inom sitt verksamhetsområde. Huvudansvaret för att barnen kommer ut oskadade om det börjar brinna i en skola har till exempel skol- och barnomsorgsförvaltningen.

Förvaltningarna är skyldiga att samverka och därför är en särskild funktion som samordnare för säkerhetsarbetet nödvändig. Funktionen kan ligga på räddningstjänsten eller på någon annan förvaltning inom kommunen.

Kommunens förvaltningar är dessutom skyldiga att samverka med andra som har huvudansvar för säkerheten inom sina respektive rättskipningsområden, till exempel Vägverket, landstinget och polisen.

För den enskilde ska arbetet inriktas så att han eller hon själv ska kunna tillgodose sin säkerhet. Figur 2 ger en schematisk överblick.

Inte bara kommunala förvaltningar

För att nå det övergripande målet krävs det, enligt strategin, att det övriga samhället också är engagerat i säkerhetsarbetet. Vägtrafiksäkerhet är ett exempel som kan få illustrera det engagemang och samarbete som krävs från olika aktörer i samhället för att nå trafiksäkerhetsmålen.

För vägtrafiksäkerheten har riksdagen sagt att Vägverket är systemägare. Riksdagen har också angivit *effekt-mål* (nollvision och etappmål).⁴ För att nå målen krävs olika aktörers medverkan. Vägverket har därför slutit överenskommelser med polisen och kommunerna om olika skyddsåtgärder. Därutöver krävs att också andra medverkar, exempelvis övrig offentlig sektor, näringslivet, fordonsfabrikanter, medier, frivilligorganisationer och allmänheten. Som systemansvarigt har Vägverket den viktiga uppgiften att inom sitt mandat så långt möjligt samordna de olika aktörernas skyddsåtgärder.

Säkerhet i hemmet

Något motsvarande systemansvar finns inte för säkerheten i till exempel bostäder, trots att antalet dödade och

skadade genom olyckor i bostäder är betydligt större än i vägtrafiken. Det finns inte heller några nationella mål eller någon samordning för bostadens säkerhet. Olika aktörer medverkar i olika delar av byggandet och boendet utan samordnade åtgärder. Kommunen kan ha en viktig uppgift i att uppmärksamma risker, vidta åtgärder och stödja den enskilde.

Kommunens samordnande ansvar

För att öka säkerheten mot olyckor i trafiken, i bostäder, i arbetslivet, på fritiden etcetera krävs det att alla tar sin del av ansvaret och att åtgärderna samordnas. Kommunen äger inte hela problemet eller dess lösning. Men kommunen kan ha den viktiga funktionen som samordnare. Det gäller för kommunen att upptäcka och analysera riskerna, formulera mål och föreslå åtgärder som kan minska riskerna och slutligen också att åstadkomma den samverkan inom och mellan kommun och andra kommuner och andra organisationer som är nödvändig.

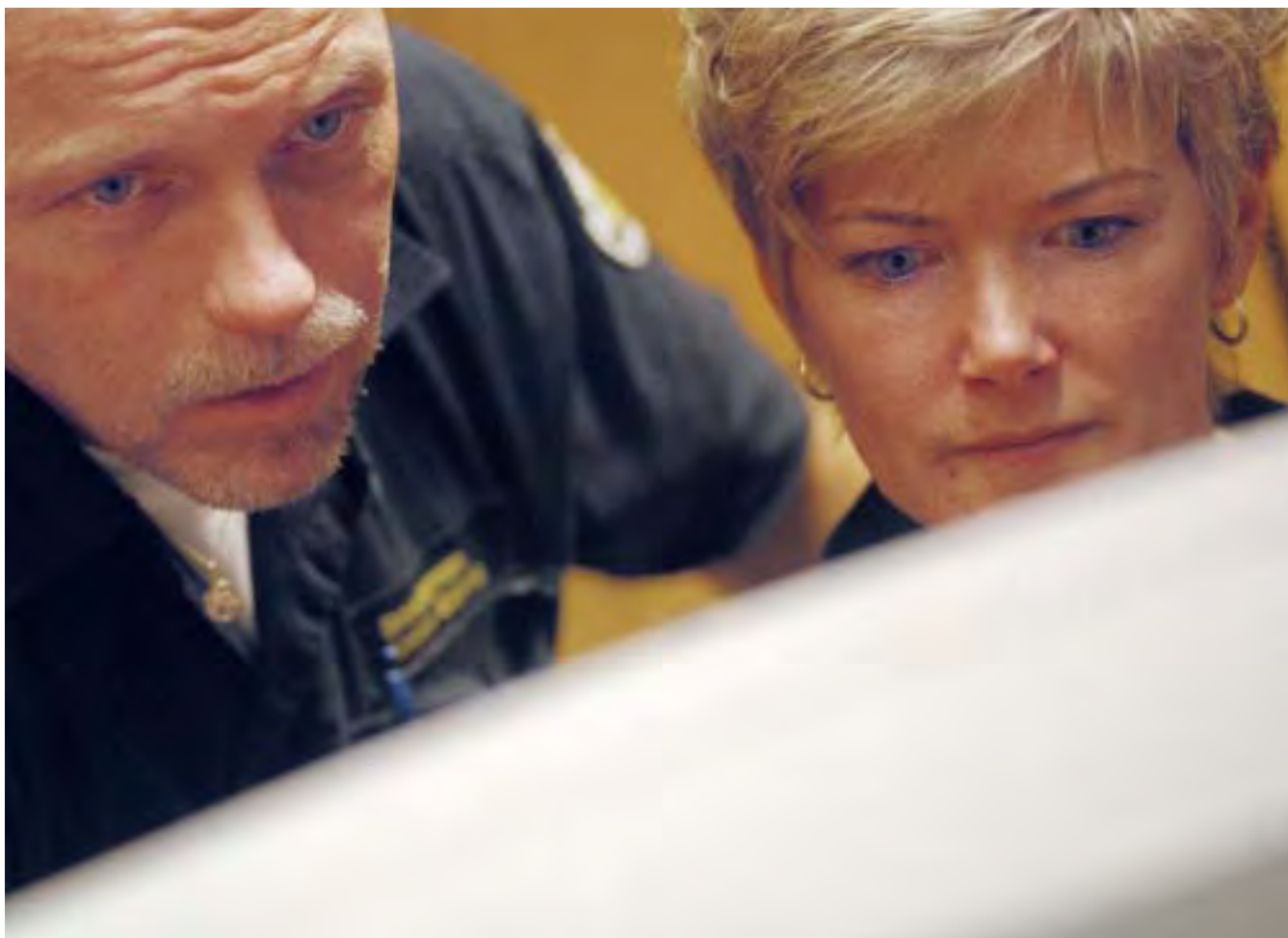
Vägtrafiken ett undantag

Styrning av skyddet mot olyckor sker idag vanligen inte genom sådana typer av mål som gäller för vägtrafikområdet.

Idag styrs arbetet som gäller skydd mot olyckor ofta av centralt beslutade regleringar inom olika rättskipningsområden, till exempel plan- och bygglagen.

Lag om skydd mot olyckor

Den reformerade räddningstjänstlagen innebär en ökad grad av målstyrning och samordning. Varje kommun ska ta fram handlingsprogram för såväl den olycksförebyggande som den skadeavhjälpande räddningstjänst-



verksamheten. För att bidra till en säkrare kommun bör handlingsprogrammen förutom riskanalyser, mål för säkerheten och skyddsåtgärder också beskriva nödvändig samverkan med andra myndigheter, företag och organisationer.

Effektmål

För att det övergripande målet ska bli användbart vid planering och genomförande av olika skyddsåtgärder behöver mer preciserade mål tas fram som anger vilken effekt som ska uppnås. Effekten kan gälla att minska skadorna genom att ange vilka förändringar av olika

skyddsnivåer som behövs, till exempel genom ökad förekomst av brandvarnare. I det övergripande målet står det att ”alla människor ska ha en trygg och säker miljö”. Vilka ”alla” är behöver konkretiseras i form av målgrupper och ”miljö” behöver delas upp i olika riskmiljöer.

Riskmiljöer och målgrupper

Säkerhetsarbetet sätter invånarna i kommunen i centrum som konsument av säkerhet. För att konkretisera konsumentperspektivet är någon form av gruppering nödvändig. Vi har valt perspektivet att i först hand se till olika *riskmiljöer* och har därför följt invånare i deras olika roller som boende, trafikant, yrkesarbetande och så vidare.

Vi har också tagit hänsyn till hur tillgängliga data är grupperade. Vi har valt följande indelning av riskmiljöer:

- Allmän byggnad.
- Bostäder.
- Industri.
- Annan byggnad.
- Trafiken.
- Terräng.
- Vatten.
- Särskild miljö.

Grupperingarna används vid planering och uppföljning av verksamheten. Den följer också i huvudsak indelningen i Räddningsverkets statistik,⁵ något som bland annat underlättar jämförelser på olika nivåer.

Men när säkerhetsfrågor ska kommuniceras med kommuninnevanorna är dessutom en indelning i *målgrupper* nödvändig. De kan definieras utifrån många olika variabler, till exempel ålder, boendeform, intressen.

En insats för att till exempel öka andelen hushåll i kommunen som har brandvarnare kan inte utformas på samma sätt riktat till alla hushållstyper. För att lyckas måste insatsen riktas till en specifik målgrupp, till exempel ”alla boende i villa” eller ”alla boende i Bottnaryd” (ett visst bostadsområde).

Mätbara effektmål

Effektmålet ska ange vilken effekt eller vilket resultat som eftersträvas. För att kunna följa upp effektmålet bör det så långt som möjligt vara formulerat i mätbara termer. Två varianter av formuleringar finns: *riktningsmål* respektive *tillståndsmål*.

I Jönköping är det övergripande målet ett riktningsmål: ”Brand- och olycksriskerna ska fortlöpande minskas”. Riktningmålets precisering består i formuleringen ”fortlöpande”.

Tillståndsmålen är ännu mer preciserade, eftersom de anger vilket effekttillstånd som ska nås vid en viss tidpunkt. De är genom sin form särskilt mätbara för planering och uppföljning. Ett exempel på ett tillståndsmål kan lyda ”skador som uppstått genom bränder i bostäder ska minskas med 20 procent till år 2007 jämfört med 2001 års nivå”.

Riskmiljön i det fallet är bostäder, ett i sig relativt begrepp som inrymmer villor, flerbostadshus och fritidshus. Man kan därför tänka sig effektmål även för sådana delmiljöer.

Det kan ibland vara svårt att följa upp effektmål, där sorten är skador på lokal nivå. Signifikanta förändringar i skadornas omfattning kräver nämligen ett så stort statistiskt material att de endast går att finna på nationell nivå eller i vissa fall rentav internationell nivå. Det senare gäller vid sällan förekommande olyckor där det krävs internationell insamling av data. Lokal uppföljning av effektmål uttryckta i antalet skador är möjlig för ofta förekommande olyckor, så kallade vardagsolyckor, om förändringarna kan knytas till specifika åtgärder eller åtgärdspaket. I Jönköpings kommun finns för närvarande inga specifika tillståndsmål formulerade. Ett av skälen till detta är att man ännu inte kunnat hitta ett bra sätt att följa upp och utvärdera sådana mål på. I stället utarbetas lokala mål för underliggande skyddsfaktorer som påverkar säkerheten.

	De boende	Lägenheten	Byggnaden	Samhället
Förhindrande	Matlagning Rökvanor Eldstadsvanor Ljusvanor Barns lek med eld Anlagd brand Fyrverkerier Annan brandorsak	Elapparater Uppvärmningsanordning	Elinstallationer Uppvärmningsanordning Blixtnedslag	Anlagd brand
Skyddsriktade	Kompetens släckning Underhåll brandvarnare	Brandvarnare Släckutrustning Ytskikt	Brandcellsgränser Utrymningsvägar Rökluckor Konstruktion Ytskikt Sprinkler	Brandmurar etc.
Riskspridande	Hemförsäkring	Hemförsäkring	Byggnadsförsäkring	Stadsplanering
Räddningsinsats	Rädda, larma, släck		Sprinkler	Räddningskårs insats, insatsförmåga, täckningsgrad,
Återställning	Vård Rehabilitering	Sanering Renovering	Sanering Återuppbyggnad	Bostadsförsörjning

Figur 3. Olika skydds-
faktorer som till-
sammans bidrar till
en brandsäker bostad.

Skyddsfaktorer

Skyddet mot olyckor kan delas upp i skyddsfaktorer. En skyddsfaktor kan vara antingen teknisk eller beteendelaterad. Tekniska skyddsfaktorer kan ange brandsäkra produkter, brandvarnare, utrymningsvägar eller brandcellsgränser. Beteenderelaterade skyddsfaktorer kan handla om användningen av levande ljus, tobaksrökning med mera. De kan också ta upp beteendet i samband med utrymning, att släcka bränder, ge första hjälpen.

För säkerheten på våra vägar ser Vägverket komponenterna *väg, fordon* och *förare* som delar i ett vägtrafiksystem. På motsvarande sätt kan säkerheten i bostäder delas in i de fyra komponenterna *den boende, bostaden/lägenheten, byggnaden* och *samhällets bidrag* till ett säkert boende. För varje komponent ges i figur 3 flera exempel på skyddsfaktorer. De har grupperats med hänsyn till när de vidtas och hur de verkar i olycksförloppet. De är här indelade i olycksförhindrande åtgärder, skyddsinriktade åtgärder, riskspridning, räddningsinsats och återställning.

Skyddsnivåer – ett sätt att mäta skyddsfaktorer

Vill vi förändra säkerheten i bostäder kan det ske genom att skyddsnivån hos en eller flera skyddsfaktorer förändras. Skyddsnivåerna anger sammantaget en viss total nivå för säkerheten mot olyckor.

Skyddsfaktorernas nivåer går att beskriva, skyddsfaktorn ”brandvarnare” kan till exempel beskrivas som vilken andel bostäder som har, respektive inte har, brandvarnare. Också andra skyddsfaktorerens nivå kan mätas och undersökas genom enkäter eller intervjuer.

Om vi vill förändra säkerheten i bostaden genom att höja skyddsnivån för skyddsfaktorn brandvarnare kan detta uttryckas som ett mål, där det sägs att andelen bostäder med fungerande brandvarnare ska öka från till exempel nuvarande 87,5 procent till minst 92 procent 2005. Det effektmålet är mätbart och kan följas upp och utvärderas på lokal nivå.

Effektmål för säkerheten som anger minskade skador kräver ofta nationell statistik som underlag.

Vilka skyddsfaktorer det kan vara samhällsekonomiskt effektivt att förändra för att nå en viss skyddsnivå behandlas närmare i *kapitel 3, Analyser*.

2. Räddningstjänstens perspektiv

Verksamhetsidé

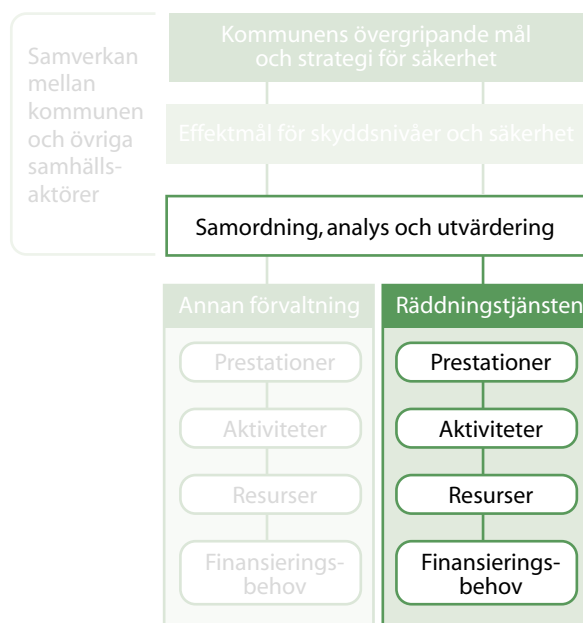
Räddningstjänsten är en aktör inom den kommunala förvaltningen som kan bidra till att öka säkerheten mot olyckor. Förutom sina traditionella uppgifter inom säkerhetsområdet kan räddningstjänsten också ingå som en potentiell samordnare. Räddningstjänsten kan också bidra till att sköta kommunens analys, uppföljning och utvärdering.

För att göra sin roll inom kommunen tydligare kan räddningstjänsten teckna ned sin verksamhetsidé, och låta den styra räddningstjänstens bidrag till säkerheten mot olyckor.

Ett viktigt steg i arbetet med målstyrning är att definiera och förankra en verksamhetsidé som

sammanfattar det organisationen ytterst syftar till med sin verksamhet. Verksamhetsidén ska ange vad som görs, för vem det görs och hur det görs. Alla organisationens aktiviteter ska förankras i verksamhetsidén. Den bör vara kort och kärnfull så att den lätt kan förankras i organisationen.

”Räddningstjänsten i Jönköpings kommun skall arbeta för att minska risken för och följderna av bränder och andra olyckor för alla som bor, verkar eller vistas i kommunen, såväl i fred som under höjd beredskap.”



Figur 4. Räddningstjänsten kan förutom sin traditionella roll även svara för samordning, analys och utvärdering. Hur man kan arbeta med det behandlas längre fram i boken.

Formuleringen ”arbeta för” innebär att räddningstjänsten endast är en av de aktörer som bidrar till minska risken för olyckor, och att målet bara kan uppnås i samverkan med dem som äger risken, andra förvaltningar och organisationer. ”Risken för” innebär att arbeta för att hindra att olyckor inträffar. ”Följderna av” innebär både i förväg vidtagna åtgärder för att begränsa skador och akuta insatser, när olyckan inträffat. Räddningstjänstens arbete ska omfatta både problemområdet brand och andra olyckor.

Räddningstjänsten finns till för kunderna som givetvis är alla medborgare i kommunen men även alla andra som vistas eller verkar där. Räddningstjänsten har samma uppdrag i fred som under höjd beredskap.

Medborgarens behov – räddningstjänstens uppdrag

Räddningstjänstens uppdrag tolkas i Jönköping som att förvaltningen inte bara har att arbeta med det som enligt räddningstjänstlagen är räddningstjänst eller förebyggande av brand. Med verksamhetsidén som grund kan räddningstjänsten även svara för andra tjänster, så länge de syftar till att minska risken för eller följderna av bränder eller andra olyckor.

Räddningstjänsten kan aktivt förebygga andra olyckor än brand, göra insatser vid akuta oönskade händelser som inte är räddningstjänst, svara för akut restvärdesräddning, initiera och driva krisstöd till drabbade med mera.

Den nuvarande räddningstjänstlagen (SFS 1986:02) utgör ett minimikrav. Politikerna i Jönköping har valt att genom verksamhetsidén ge räddningstjänsten även andra uppdrag som ligger i linje med förslaget till reformerad räddningstjänstlagstiftning (Prop. 2002/03:119).



Strategi

Att formulera en strategi innebär att beskriva de tjänster räddningstjänsten ska utföra för att bidra till att kommunens mål om trygghet och säkerhet kan uppfyllas.

”Räddningstjänsten skall vara en effektiv skadeavhjälpande organisation och genom sin expertroll svara för olika förebyggande tjänster. Räddningstjänsten skall vidare ha en samordnande och kontrollerande roll avseende säkerheten mot olyckor i kommunen. Räddningstjänsten skall arbeta humanitärt och kostnadseffektivt.”

Den traditionella kärnverksamheten

”En effektiv skadeavhjälpande organisation” syftar på det traditionella brandkårsarbetet. Detta är den enda uppgift där räddningstjänsten på egen hand i ett visst skede av olycksförloppet kan påverka medborgarnas trygghet.

I rollen som expert kan räddningstjänsten svara för att olika förebyggande tjänster finns tillgängliga i kommunen, exempelvis utbildningar av olika slag, råd till allmänheten och konsultation i samband med byggärenden. Det kan ses som en samhällsservice både till allmänheten och till andra riskägare.

Att kontrollera att skyddet i olika verksamheter håller en viss mininivå är den traditionella myndighetsrollen.

Räddningstjänstens arbete och tjänster ska präglas av kostnadseffektivitet. Detta innebär att varje bidrag som stoppas in i verksamheten ska ge så stora effekter som möjligt i förhållande till det övergripande målet.

Effektiviteten får dock inte skymma det faktum att

räddningstjänsten har en humanitär uppgift: att hjälpa nödlidande. Balansen mellan effektivitet och humanitet måste präglas av gott omdöme.

Samordningsfunktionen

För arbetet med skydd mot olyckor i kommunen bör det finnas en samordnande funktion. Räddningstjänsten kan vara en lämplig utförare, eftersom säkerhetsarbete är en kärnverksamhet inom räddningstjänsten.

I samordningsfunktionen ingår bland annat att analysera kommunens risker, föreslå lämpliga effektmål och skyddsåtgärder samt följa upp och utvärdera säkerheten och de skyddsåtgärder som vidtagits.

Det interna säkerhetsarbetet i kommunen, planeringsfunktioner för extraordinära händelser och civilt försvar kan vara antingen särskilda funktioner eller ingå som delar i samordningsfunktionen för skydd mot olyckor.

Räddningstjänstens verksamhet

Räddningstjänstens prestationer är det som inom ramen för det kommunala handlingsprogrammet för skydd mot olyckor, levereras till de som bor, verkar eller vistas i kommunen, ”kunderna”. Det kan gälla exempelvis information till och utbildning av olika målgrupper, brandsyner och räddningsinsatser.

Prestationerna omfattar de direkta tjänster som når ”kunderna”.

Alla andra arbetsuppgifter, som planering, analyser, övning med mera kallas för interna aktiviteter. Prestationerna och aktiviteterna utgör förvaltningens samlade verksamhet.



Handlingsprogram och exempel på prestationer

Räddningstjänstens prestationer ska alltså utföras inom ramen för kommunens handlingsprogram för skyddet mot olyckor. För att illustrera räddningstjänstens och andra aktörers andel i programmet har vi lagt in två exempel på tänkbara handlingsalternativ i ett handlingsprogram. Alternativen är hämtade från två i Jönköping genomförda fallstudier.

I den ena fallstudien undersöktes om det fanns

Att informera om brandskydd i en skolklass är ett exempel på räddningstjänstens möte med målgruppen.

bostadsområden som kunde behöva särskilda åtgärder för att öka brandsäkerheten. Den andra fallstudien undersökte om det var kostnadseffektivt att höja räddningstjänstens servicegrad för insatser i en del av kommunen.

Exempel 1

Åtgärder mot brand i områden med många bränder

Handlingsalternativet innebar att några aktuella bostadsföretag, räddningstjänsten, socialförvaltningen och närpolisen genomförde ett antal prestationer i vissa områden. Kommunen samordnade insatserna genom räddningstjänsten. Det skedde med följande struktur: genom riskanalyser av kommunens bostadsområden, beslut om att förändra skyddsnivåerna hos vissa skyddsfaktorer i vissa bostadsområden, beslut om olika aktörers prestationer, och genom uppföljning och utvärdering.

Riskanalys av brandfrekvensen område för område genomfördes med ett GIS-verktyg (Geografiskt Informations-System). Det kunde då konstateras att vissa områden hade betydligt högre brandfrekvens än andra. Dataunderlaget bestod av de insatser vid brand som hade positionerats av räddningstjänsten.

Figur 6 visar brandfrekvensen i olika områden, ju mörkare desto fler antal bränder per invånare. Ett område, Råslätt, uppvisar särskilt hög brandfrekvens. Området jämfördes med andra liknade områden i kommunen, där brandfrekvensen inte alls var lika hög.

En kartläggning av *skyddsnivån* genomfördes. Ett antal skyddsfaktorer kartlades, som förekomsten av brandvarnare, säkerheten vid matlagning, åtgärder mot anlagda bränder. Kartläggning och analys indikerade att det fanns brister i skyddsnivån hos ett antal skyddsfaktorer, som troligen kunde förklara den relativt höga brandfrekvensen. Med hjälp av GIS kunde analysen brytas ned till trapphusnivå, vilket gjorde det möjligt att studera problemen i varje trappuppgång.

Det bostadsföretag som är fastighetsägare både i området Råslätt, med störst problem, och området Österängen, som också hade många problem, bjöds in till diskussion. Därefter togs ett *handlingsprogram* fram.

Med handlingsprogrammet som grund utformades ett åtgärdsplan för att höja vissa skyddsfaktorerens nivåer i området.

I *åtgärdsplanen* beskrevs vem som skulle utföra de olika prestationer som krävs för att genomföra handlingsprogrammet. Bostadsföretaget anställde två flerspråkiga informatörer. Deras uppgift var att montera brandvarnare och samtidigt ge en enkel brandskyddsutbildning till varje hushåll. Eftersom området präglas av olika kulturer var informatörernas språkkunskaper centrala för att utbildningen skulle kunna genomföras.

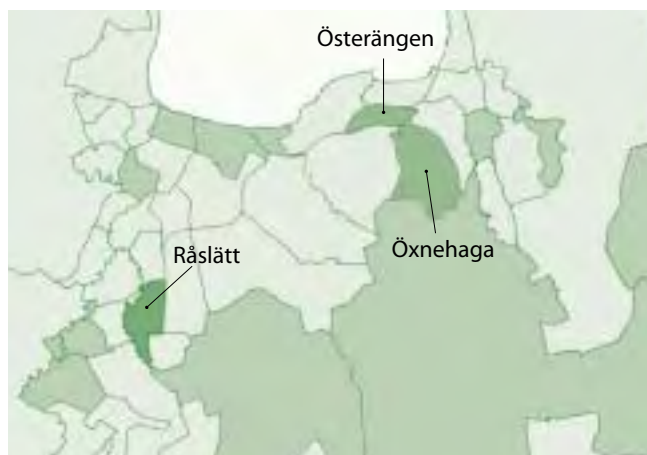
Räddningstjänsten skulle fortsätta med utbildningen av barn i förskola och skola i området och utöka den. Dessutom genomförde räddningstjänsten utbildning av de två informatörerna i brandkunskap, svarade för underlag och informationsmaterial till hushållens brandskyddsutbildning samt för uppföljning och utvärdering av programmet.

Uppföljning och utvärdering av projektet pågår fortfarande och innefattar bland annat en stickprovskontroll av kunskapsnivåer, kontroll av hur stor andel brandvarnare som fungerar samt brandutredningar när bränder inträffat. Detta görs i syfte att ta reda på hur projektet kan ha inverkat på skyddet mot bränder.

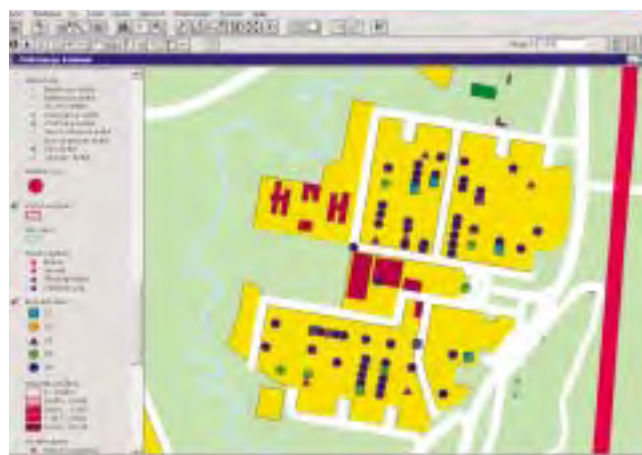
Angrepp reaktivt och proaktivt

Det som beskrivits så här långt kan sägas representera ett reaktivt angreppssätt. Detta innebär att åtgärderna sätts in först när problemen uppkommit. Men går problemen att förebygga? Finns det faktorer som visar på vilka bostadsområden som i framtiden skulle kunna bli problemområden?

Enligt forskning som FOI bedrivit på uppdrag av



Figur 6. Brandfrekvensen, det vill säga antalet bränder per invånare per statistikområde. Ju mörkare desto högre brandfrekvens.

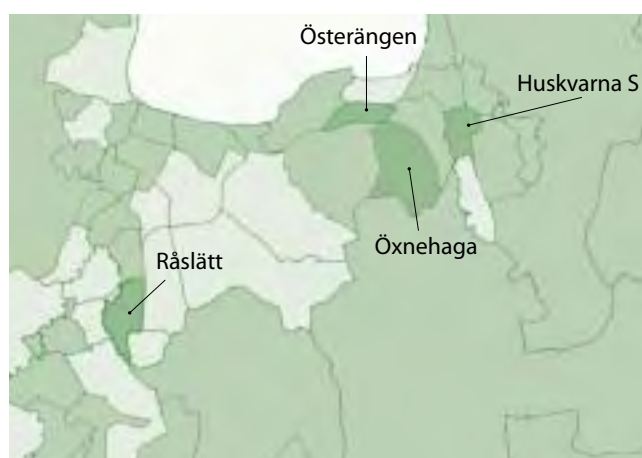


Figur 7. Brandorsaker i området Råslätt över en femårsperiod. De blå punkterna visar anlagda bränder i området, de andra symbolerna visar bränder som har startat av andra orsaker.

Räddningsverket finns det ett samband mellan brandfrekvens och olika sociala faktorer som till exempel kriminalitet, andel socialbidragstagare och trångboddhet.⁶

Detta gav upphov till nya handlingsalternativ för att höja säkerheten mot olyckor och de sociala faktorerna blev tongivande för de insatser som skulle göras.

I figur 8 har andelen socialbidragstagare i olika områden studerats. De sociala faktorerna indikerade ett nytt område, Huskvarna Söder, där vi med ledning av studien kunde förvänta oss en ökning av olyckorna. På så sätt fick vi möjligheter att förekomma problemet, det vill säga arbeta proaktivt. Liknande projekt som bedrivits på Råslätt och Österängen har därför även bedrivits i detta nya område. På Huskvarna Söder fanns även närpolis och socialförvaltningen med i projektet. Metoden med proaktiv analys tjänade inte bara till att identifiera områden med prognostiserat högre risker, den var också en förutsättning för att övertyga riskägarna (bostadsföretag med flera) om det viktiga och lämpliga i att genomföra skyddsåtgärder. ■



Figur 8. Andel av befolkning med socialbidrag per statistikområde. Ju mörkare desto större andel socialbidragstagare.



Exempel 2

Ökad servicegrad för räddningstjänst i en del av kommunen

Tenhult är det största samhälle i Jönköpings kommun som saknar egen räddningsstyrka. Skulle det vara kostnads-effektivt att bygga en ny deltidsbemannad station i området?

Att handlingsalternativet hade aktualiserats berodde på att Jönköpings kommun har relativt dåliga värden på servicegrad i jämförelse med kommunerna med ungefärligt lika många invånare, de så kallade ”100 000-kommunerna”. Med servicegrad menas ett mått på hur snabbt räddningsstyrkorna kommer fram till invånarna.

Ett GIS-verktyg för att simulera insatstid som FOI utvecklat på uppdrag av Räddningsverket gjorde en analys möjlig.⁷ Från den tänkta brandstationen i Tenhult simulerades körtider till alla tänkbara olycksplatser i området. Medelinsatstiden visade sig minska med 5 minuter och 20 sekunder i jämförelse med dagens organisation, där styrkan i Huskvarna svarar för förstainsatsen. Ur statistiken kunde vi också hämta uppgifter om antalet och typen av olyckor under perioden. I genomsnitt rörde det sig om 25 händelser per år med en fördelning som liknade den övriga fördelningen av larm i kommunen och i riket.

Nästa steg i analysen blev att värdera effekten av att medelinsatstiden minskade med 5 minuter och 20 sekunder. Birgitta Juås kostnadnyttaanalys⁸ över insatstidens betydelse visar att marginalnyttan av att

komma fem minuter snabbare till olycksplatsen är 29 200 kronor per larm i minskade samhällskostnader (inklusive värden på räddade liv). Den totala vinsten av att etablera brandstationen blir då 25 gånger 29 200 kronor per år, vilket är 730 000 kronor.

Men driftkostnaden för en station med fem man är omkring 2,1 miljoner kronor. Det innebär att det inte skulle vara lönsamt att etablera en ny station i Tenhult. Nyttan av att den totala slagkraften i kommunen ökar med en förbättrad styrkeuppbyggnad är inte medräknad, men den förväntas inte motsvara 2 100 000–730 000 kronor = 1 370 000 kronor per år.

Om man utgår från invånarna (”kunden”) och vad de kan behöva där de är blir brandstationsfrågan sekundär. Vi kan i stället tänka oss att en ökad servicegrad för kommuninvånarna tillgodoses genom flera mindre enheter, med till exempel en brandman och ett fordon, samt en strategi för lämplig styrkeuppbyggnad. Ett sådant handlingsalternativ hade sannolikt blivit kostnadseffektivt och konkurrenskraftigt. Sådana mindre enheter skulle också kunna agera vid akuta sjukvårdslarm i väntan på ambulans (IVPA), och på så sätt höja effektiviteten ännu mer. De samhällsekonomiska vinsterna av att låta resurser för räddningstjänst även utföra IVPA-uppgifter är förmodligen mycket stor. ■





Inga givna lösningar

De valda exemplen visar på punkter som är väsentliga för kommunala handlingsprogram och räddningstjänstens roll där. Det finns inga givna lösningar.

Handlingsprogrammet innebär en möjlighet att granska och ifrågasätta hittillsvarande lösningar och åtgärder. Startpunkten är medborgaren i fokus, det vill säga att utforma handlingsprogram och prestationer som står i medborgarens tjänst. I den övergripande målbeskrivningen sägs att ”alla människor ska ha en trygg och säker miljö”. Vi kan åstadkomma detta genom att sätta oss in i medborgarnas villkor och vara kreativa när det gäller att hitta lösningar.

I handlingsalternativet med bostadsområden med ökad risk för skador och olyckor skedde en förskjutning av fokus från skadeavhjälpande till förebyggande. Med en parallell från hälso- och sjukvården skulle man kunna säga att arbetet övergick från sjukvård till frisk- och hälsovård.

När det gäller exemplet med räddningstjänstens servicegrad kan man sannolikt ge invånarna ökad service genom att ifrågasätta gamla tänkesätt och vara öppen för nya möjligheter för räddningstjänsten utforma sina prestationer, som de förslag som anges sist i exemplet.

Samarbete och samordning

För att förverkliga de valda lösningarna (handlingsalternativen) krävs allas medverkan. Räddningstjänsten är endast en av aktörerna. Åtgärderna kräver samverkan av alla berörda. I exemplet med hög brandfrekvens var det bostadsbolag, socialförvaltning, närpolis och räddningstjänsten som engagerade sig. Exemplet med ökad servicegrad visar tydligt att samhället tjänar på att samnyttja olika resurser för att möta invånarnas behov. Räddnings-

tjänsten har en viktig samordningsuppgift om den är öppen för det och har nödvändig kompetens, till exempel kunskap om statistik och olika analysverktyg. För att ta fram lokala handlings- och åtgärdsprogram krävs förmåga att analysera risker samt ge förslag till lösningar, att formulera mål och att följa upp och utvärdera de valda handlings- och åtgärdsprogrammen.

Aktiviteter

Det interna arbetet, inklusive resurser och finansiering av dem, är viktigt för räddningstjänstens prestationer. Dit hör bland annat planering, personalvård, analyser, övningar, inköp och underhåll av materiel.

Alla aktiviteter ska vara nödvändiga för prestationerna, annars ska de inte utföras. Exempelvis så ska övningsverksamheten utformas så att den ger de nödvändiga färdigheterna för de typer av räddningsinsatser som utlovades i prestationsmålen.

Resurser

Tillsammans utgör prestationerna och aktiviteterna räddningstjänstens ”att göra-lista”. Genom att kvantifiera de resurser som krävs i form av personal (med olika kompetens), lokaler, fordon med mera kan verksamheten resursplaneras. Men först måste vi reda ut vilken kompetens olika prestationer och aktiviteter kräver. Melins med fleras uppgiftskatalog för räddningstjänsten⁹ ger ett bra underlag.

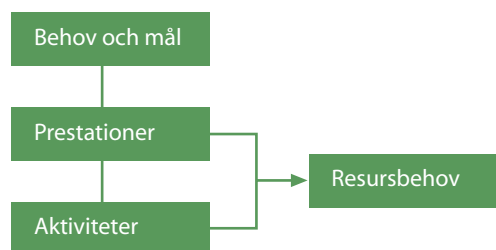
Uppgiftskatalogen kommer i framtiden också att innehålla förebyggande arbetsuppgifter för räddningstjänstens personal.

När prestationer och aktiviteter för olika personalgrupper/tjänster har identifierats kan en kvantifiering ske.

Resursbehovet kan uttryckas i mantimmar, del av tjänster, procent av arbetstiden eller annat lämpligt resursmått. Även mått för andra resurser än de personella är möjliga att använda, så som fordon per sektion, antal datorer och så vidare. En summering av de olika sektionernas resursplanering visar det totala resursbehovet. Behovet kan presenteras i verksamhetsplanen.

Finansiering

En väl fungerande resursplanering är en förutsättning för att hålla budgeten. När resursbehovet är kartlagt kan därför budgeten räknas fram.



Figur 9. Målen styr vilka prestationer och aktiviteter som skall genomföras. Dessa genererar i sin tur ett resursbehov.





3. Analyser

Målstyrning för skydd mot olyckor handlar om att formulera mål för medborgarnas säkerhet och att ange vilka prestationer av olika aktörer som krävs för att nå dessa säkerhetsmål. Som underlag för realistiska och mätbara mål för program som ska förverkliga målen krävs det analyser.

Analyserna kan samtidigt ge en förståelse av hur saker och ting hänger samman, de bildar ett kitt mellan de olika målnivåerna och skapar ett samband mellan behovet av säkerhet hos medborgaren, de enskilda aktörernas prestationer och resurskrav samt kravet på samverkan mellan aktörerna, se figur 10.

Analyserna leder till en koppling mellan krav och kostnader för medborgarens säkerhet. Det gör det möjligt att åstadkomma en tydligare och mer ändamålsenlig dialog mellan politiker och tjänstemän. Traditionellt sett har den diskussionen främst handlat om budgetnedschärningarnas konsekvenser för räddningstjänstens resurser, som till exempel att en minskad budget medför en nedschärning av insatsstyrkan, eller att en brandstation måste läggas ned och så vidare. Vad resursminskningen får för konsekvenser för medborgarens säkerhet har dock mera sällan beskrivits.

Med utgångspunkt i den här modellen kan diskussionen föras på alla nivåer i kedjan, inklusive frågan vad en förändrad medelstildelning till exempelvis räddningstjänsten innebär för medborgarens säkerhet. Modellen innebär också att det är de förtroendevalda som förutsätts ta beslut om medborgarnas säkerhet. Det innebär till exempel att om en minskad budget till räddningstjänsten medför minskad säkerhet för medborgaren får de förtroendevalda dessutom överväga att förändra säkerhetsmålen. Detta innebär i sin tur att man på den

politiska nivån på ett tydligare sätt än idag får möjlighet att ta ett ansvar för medborgarnas säkerhet.

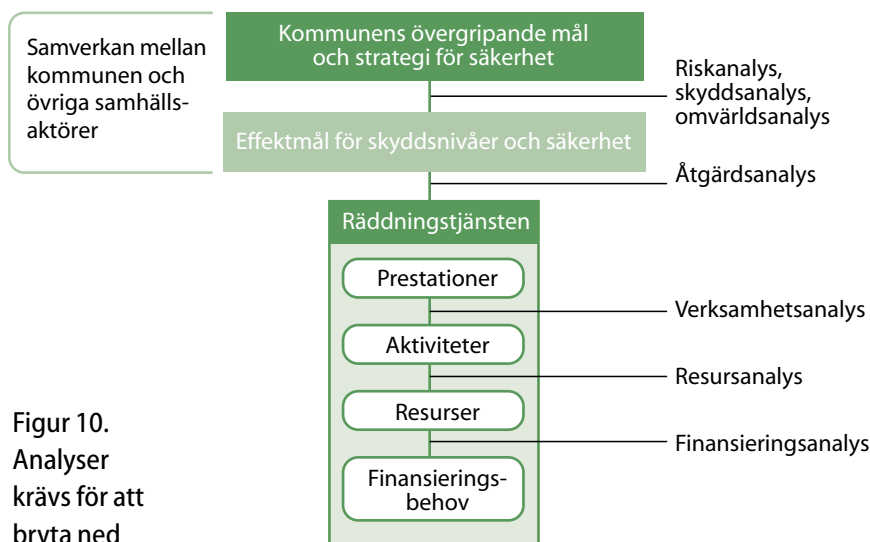
Olika typer av analyser

Risikanalys

Den kommunala risikanalysen är grundläggande. Där undersöks olika miljöer och verksamheter i kommunens geografiska område. Fokus i analysen ligger på riskerna, det vill säga bristerna i säkerheten. I risikanalysen ingår studier av statistik, karteringar, simuleringar och förslag till vilka risker som bör bli föremål för fortsatt uppmärksamhet. För att komma från en nivå i kedjan till en underliggande nivå måste fortsatt analysarbete genomföras.

Skyddsanalys

I skyddsanalysen studeras vilka möjligheter som finns att åtgärda bristerna i säkerheten. Det sker genom att de uppmärksammade skyddsfaktorernas nivå förändras så att man ser vilken effekt det kan ha. Det finns idag ett antal kartlagda samband om hur olika skyddsfaktors nivå påverkar säkerheten. Vi vet till exempel hur många liv som kan räddas om andelen brandvarnare ökar och att åtgärden att öka brandvarnarfrekvensen oftast är samhälls-ekonomiskt lönsam. Sambanden har kartlagts i de så kallade kostnadsnyttostudierna,¹⁰ men det återstår mycket arbete innan det finns ett täckande underlag. Den här typen av samband kartläggs rimligen på nationell nivå med tillgång till riksstatistik, medan resultaten kan utnyttjas på alla nivåer. Skyddsanalysen leder fram till ett antal handlingsalternativ om förändrade skyddsnivåer för ett antal skyddsfaktorer. Analysarbetet är uppreparande till sin karaktär, eftersom preliminära handlings- och



Figur 10. Analyser krävs för att bryta ned målen.



Figur 11. Sambanden mellan ökad säkerhet, skydds nivåer och en tjänsteproducents prestationer. Analyserna är nödvändiga steg mellan de olika nivåerna i målkedjan.

åtgärdsalternativ måste analyseras med hänsyn till genomförbarhet, kostnader och tidskrav, vilket i sin tur kan leda till nya avvägningar och nya alternativ.

Åtgärdsanalys

I åtgärdsanalysen studeras de åtgärder och den samverkan som kan krävas av olika aktörer för att nå de eftersträvarvärda skydds nivåerna. Sambanden mellan skydds nivåer och olika aktörers prestationer är inte alls lika kända som sambanden mellan skydds nivåer och säkerhet. Vad vet vi till exempel om hur många fler fungerande brandvarnare som finns efter en informationskampanj? Hur många fler fungerande utrymningsvägar finns det efter införande av systematiskt brandskyddsarbete? Åtgärdsanalysen leder fram till ett antal prestationer som ska utföras av olika aktörer i samverkan. Också i sådana frågor behövs mer forskning. Centrala myndigheter och organ har en viktig uppgift att kartlägga samband mellan olika aktörers prestationer och de förändringar detta leder till. Det ligger också på centrala myndigheter och organ att vidarebefordra resultaten till stöd för kommunernas planering för säkerhet.

De olika aktörerna analyserar vad prestationerna kräver i form av aktiviteter, resurser, finansiering och tid. Detta kan i sin tur medföra att nya handlings- och åtgärdsalternativ måste prövas.

Samordning av analyser

Kommunens samordningsfunktion kan också ansvara för de övergripande risk- skydds- och åtgärdsanalyserna. Övriga aktörer har ansvar för de analyser som krävs för att åstadkomma önskvärda prestationer. Deras analyser kan innebära ytterligare fördjupningar av risk- skydds- och åtgärdsanalyserna, samt analyser av interna aktiviteter, resurser och finansieringsbehov.

Underlag till analyser

Skyddsanalyser och åtgärdsanalyser kräver, för att kunna genomföras effektivt, kunskap om vilka samband som finns mellan dels skydds nivåer och säkerhet, dels skydds nivåer och prestationer, se figur 11. Man skulle tillspetsat kunna säga att vet man inget om dessa samband så vet man inte vad man gör. Tyvärr är läget på flera områden



sådant att påståendet inte ligger långt från sanningen. Uppföljningen och utvärderingen av verksamhet inom räddningstjänstområdet har varit av skiftande kvalitet. Detta har uppmärksammats i en rad utredningar, och åtgärder håller nu på att vidtas för att förbättra situationen.

Inom ramen för de så kallade kostnadsnyttostudierna har ett antal effektsamband tagits fram. Det kan gälla effektsamband för brandvarnare, brandsläckare, sprinkler, automatlarm, insatstider, sotning och heta arbeten. Exempel på områden som fortfarande saknar effektsamband är byggnadstekniska åtgärder mot brand, åtgärder mot anlagda bränder, brandsyner, intern brandskyddskontroll samt information till och utbildning av olika målgrupper, det vill säga mycket av det som brukar förknippas med ett förebyggande arbete. I denna boks referenslista finns publikationer som kan vara till nytta i kommunens analysarbete.

Att kartlägga olika samband mellan effekterna är framförallt en fråga för centrala myndigheter och organ. Det beror på att kartläggningen ofta kräver stora datamängder, som endast kan insamlas på nationell nivå, och för ovanliga olyckor på internationell nivå. Om effektsambanden är kända på nationell nivå så kan kommunerna, eventuellt med viss anpassning, använda dem när de tar fram sina handlingsprogram. Detta kommer kanske också att öka förståelsen för att samla in insatsstatistik och för nya dataregister som behandlar olycksorsaker och olycksförlopp.

4. Uppföljning och utvärdering

Målstyrning

Mått, indikatorer och nyckeltal har under årtiondenas lopp haft växlande popularitet inom räddningstjänsten. Anledningen till att de då och då dyker upp beror sannolikt på att man ser dem som möjliga instrument för effektivare styrning av verksamheten.

Inspirerat av en undersökning i England rörande ”performance indicators”¹¹ för räddningstjänsten påbörjades i Jönköping i början av 90-talet ett arbete om nyckeltal. I mitten av 90-talet hade detta resulterat i över 200 tänkbara nyckeltal för skyddet mot olyckor¹² och ett antal frågor av typen: Vad ska nyckeltalen användas till? Vem ska använda dem? När kan de användas? Efter ett antal försök konstaterades att värdet av nyckeltal var begränsat, om det inte fanns uppställda mål för verksamheten. Målstyrningen, med mål på olika nivåer, har gjort nyckeltalen intressanta igen.

Uppföljning vid målstyrning innebär att målen följs upp i handlingsprogrammen. Det kan gälla alla målen eller delar av dem, som beskrivits ovan. Avvikelser från målen eller delmålen på vägen mot ett slutmål kan leda till olika former av ingripanden. Uppföljningen bildar då underlag för styrning av verksamheten.

Mätbara mål

Målen ska vara mätbara. Vid uppföljningen utgår vi från de termer som angetts i målformuleringen. Effektmål av typen minskade skador eller förändringar av skydds nivåer är direkt mätbara när det gäller antalet döda och svårt skadade, eller andelen bostäder med brandvarnare. Mål av typen ”skyddet ska vara likvärdigt” kan vara betydligt svårare att följa upp. Till att börja med krävs det en definition av vad som menas med likvärdigt. Utifrån den

definitionen och kriterierna för vad som krävs för likvärdighet kan sedan ett antal faktorer mätas som *indikerar* graden av likvärdighet i skyddet. Det finns sannolikt inget direkt kvantitativt mått för likvärdigt skydd. Prestationsmål, aktivitetsmål, resursmål och finansieringsbehov (budget) är alla i hög grad möjliga att mäta och följa upp.

Nyckeltal och jämförelser

Som styr- eller jämförelseinstrument har också olika typer av metoder studerats inom såväl privat som offentlig sektor. Räddningstjänsten i Jönköping har utvecklat en egen variant av ett instrument som kallas Balanced Scorecard, som framförallt har varit till nytta som en referens för var Jönköpings räddningstjänst befinner sig jämfört med andra räddningstjänster, se figur 13.

Siffrorna i tabellen kan också visas som diagram, figur 14, där Jönköpings avvikelse från snittet i en viss grupp presenteras i procent.

Att jämföra sig med andra och framförallt ta lärdom av den som är ”bäst i klassen” brukar kallas benchmarking. Problemet är ofta att man inte vet vem eller vad som är bäst. Är det bra med en stor eller liten beredskapsstyrka? Är det bra eller dåligt att öva mycket? Beror eventuella skillnader i kostnaderna på förvaltningen eller på geografiska och strukturella förhållanden?

Utan särskilda studier med specifika frågeställningar går det sällan att svara på sådana frågor. Däremot kan kraftiga avvikelser tjäna som en indikator på att förhållanden bör uppmärksammas och eventuellt bli föremål för en särskild studie. Jämförelser med andra kan dock tjäna som en form av nulägesbeskrivning och referens.

	Jönköping	100 000-kommunerna	F-län	Sverige	
Bränder i byggnad/invånare	1,42	1,09	1,41	1,25	(händelser /1 000 invånare)
Annan räddningstjänst/invånare	7,77	7,06	7,48	7,45	(händelser /1 000 invånare)
Beredskap/invånare	4,10	3,26	9,20	4,70	(man/1 000 invånare)
därav heltid	0,95	1,07	1,57	1,20	(man/1 000 invånare)
därav heltid	3,12	2,10	7,63	3,50	(man/1 000 invånare)
Servicegrad 1:a insats	77	77*	72	77	(% av befolkningen som nås)
Brandsyner	4,00	4,21	5,74	3,48	(antal utförda/år och
Brandskyddsutbildning	1,76	1,08	1,43	0,74	manveckor/1 000 invånare)
Övningstimmar heltid	142	148*	120**	i.u.	(h)
Övningstimmar deltid	57	47*	54**	i.u.	(h)
Förebyggande arbete	1,00	0,64	0,48	0,57	(manår/1 000 invånare)
Antal anställda totalt	1,78	1,65*	2,57**	ca 2,0	(st/1 000 invånare)
Antal anställda utryckning heltid	0,50	0,61*	0,49**	0,59	(st/1 000 invånare)
Antal anställda utryckning deltid	1,13	0,74*	1,91**	1,22	(st/1 000 invånare)
Antal anställda dagtidspersonal	0,15	0,19*	0,24**	i.u.	(st/1 000 invånare)
Nettokostnad	403	422*	484**	i.u.	(kr/invånare/år)
Intäktfinansiering	16	14*	16**	i.u.	(%)
Bruttokostnad	486	491*	574**	i.u.	(kr/invånare/år)

Figur 13. Balanced Scorecard i den variant som används av Räddningstjänsten i Jönköping.

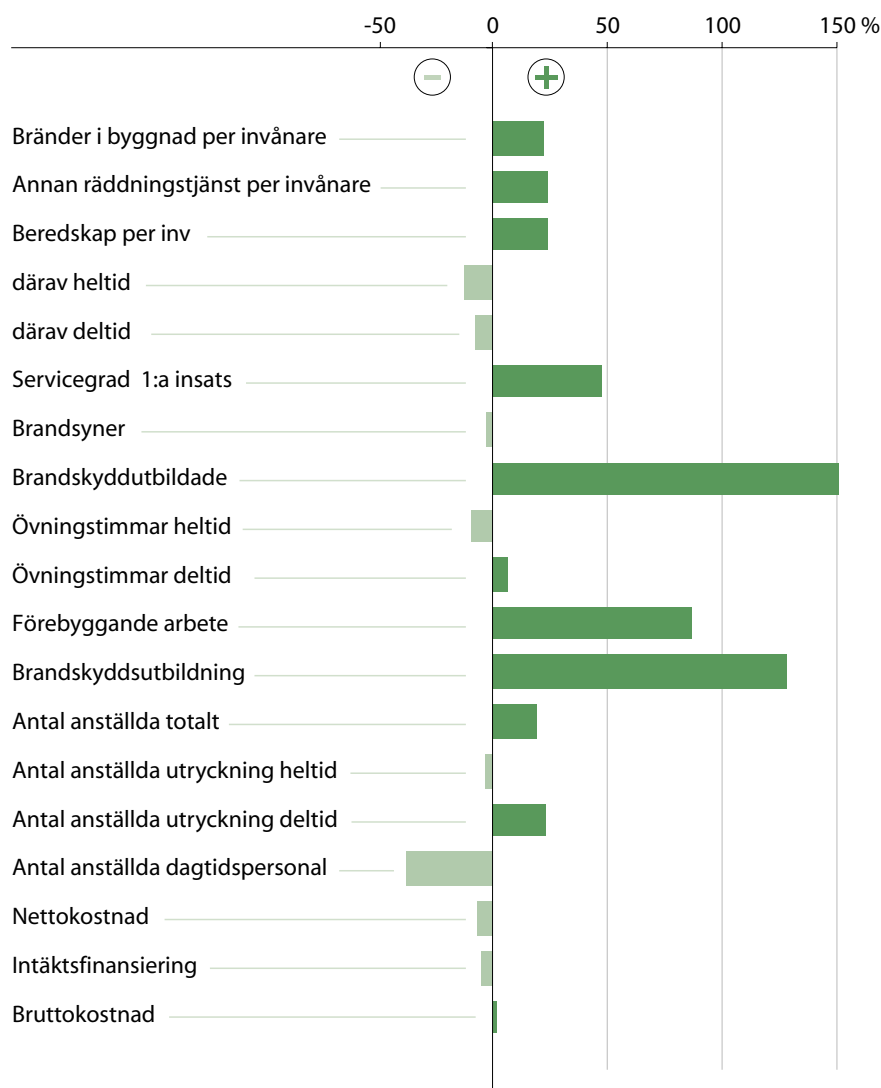
* Omfattar följande kommuner/förbund: Norrköping, Helsingborg, Umeå, Jöping, Södra Älvsborg, Sundsvall/ Timrå, Linköping, Nerikes brandskår, Södra Roslagen.

** Aneby, Vaggeryd, Gislaved, Mullsjö, Jönköping, Eksjö, Habo, Sävsjö, Värnamo.

Ett annat sätt att använda jämförelseinstrument som Balanced scorecard eller andra nyckeltal är att följa utvecklingen över tiden. Jämförelser kan göras från år till år eller över längre perioder. I exemplet i figur 15 är nyckeltalet redovisat: räddningstjänstens nettokostnad dividerat med basbeloppet. Jämförelsen visar att samhällets kostnad för räddningstjänsten i Jönköping inte har ökat genom åren.

Underlag för uppföljning

Underlag för uppföljning kan hämtas från en rad källor inom och utom förvaltningen. *Insatsstatistiken* är en viktig källa på lokal nivå för en bra uppföljning. För att kunna använda statistiken som beslutsunderlag krävs god kvalitet i källmaterialet. Räddningstjänsten har skapat en funktion för kvalitetssäkring av insatsstatistiken. Den består av en särskild kvalitetssamordnare som på halvtid granskar alla rapporter. Databas med insatsstatistik medger att man ställer egna frågor till databasen. Sådana sammanställningar görs regelbundet i samband med



Figur 14. Nyckeltalen som avvikelse i procent i förhållande till medelvärdet i de så kallade 100 000-kommunerna.

uppföljnings- och analysarbetet. Då och då görs större sammanställningar för att få en överblick.

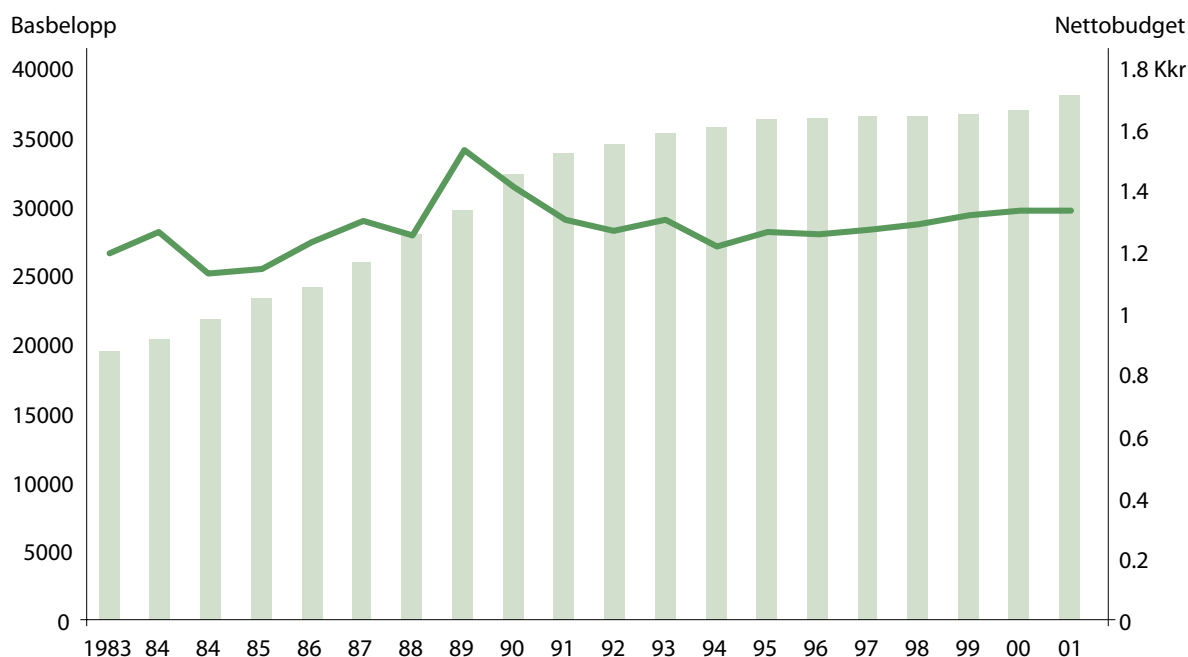
Andra källor för uppföljning är Räddningsverkets riksstatistik för insatser. Den ger till exempel möjligheter att göra jämförelser mellan den egna och andra kommuner eller kommungrupper.

Räddningsverkets årligen utkommande rapport *Kommunal räddningstjänst – en lägesredovisning*, med bland annat verksamhetsmått från alla kommuner, är en annan viktig källa. Hos Svenska Brandförsvarförbundet (SBF) finns uppgifter om skador, genom till exempel stor-

skadestatistiken¹³ och försäkringsförbundets brandskade-statistik.¹⁴ Epidemiologiskt centrum (EPC) är en viktig datakälla när det gäller personskador. Ytterligare uppgifter kan hämtas från exempelvis SOS-Alarm, polisen och Vägverket.

Från kommunens statistikavdelning och statistiska centralbyrån kan samhällsstatistik hämtas i form av uppgifter om boende, sociala faktorer, områdesfakta och annan bakgrundsstatistik. GIS Geografiska Informations System (GIS) och kartmaterial för GIS-presentationer kan erhållas via kommunens kartavdelning eller via

Figur 15. Bilden visar basbeloppen samt kvoten räddningstjänstens nettobudget dividerat med basbeloppets utveckling över tiden.



kommersiella leverantörer. I kommunen finns också system för ekonomi- och personalhantering. Räddningstjänstens databaser för brandsyner, övningsverksamhet, externutbildning med mera ger ytterligare underlag för uppföljning av verksamheten.

Som grund för planeringen bör man dessutom göra uppföljningar av säkerheten och de aktuella skyddsnivåerna hos olika målgrupper "kunderna". Detta kan ske i form av regelbundet återkommande enkäter där man söker svar på frågor om till exempel målgruppers kunskapsläge, utbildning, förekomsten av brandvarnare och tillgång till släckutrustning. Där har vi också frågat om attityderna till säkerhet och tilltron till räddningstjänsten. Särskilda enkätstudier för att kartlägga olika skyddsfaktorerens nivå har genomförts i Jönköpings kommun.

Även på nationell nivå är det en viktig uppgift att samla in uppgifter om säkerheten och skyddet (skyddsnivåer) hos olika målgrupper på riksnivå. Sådan statistik kan tjäna som ett stöd för kommunernas säkerhetsplanering även om det kvarstår ett behov av lokala undersökningar. I referenslistan finns publikationer som kan vara användbara vid uppföljning.

Det saknas riksstatistik för verksamhetens ekonomiska omfattning. Vi har sökt lösa behovet av sådana jämförelser genom att bilda ett nätverk för datainsamling tillsammans med kommunerna i de så kallade 100 000-kommunerna och i Jönköpings län.

I framtiden är tanken att data kontinuerligt ska kunna inhämtas från olika system och presenteras i önskade sammanställningar.

Utvärdering

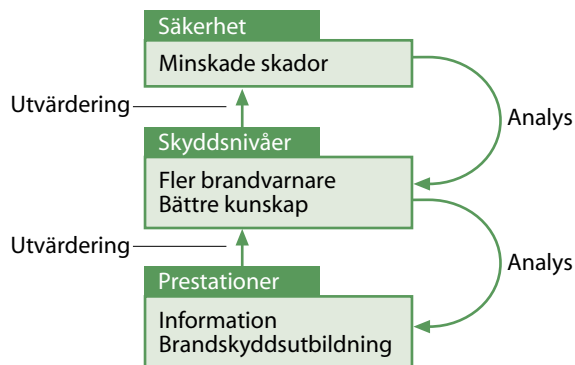
Vid uppföljningen visar man hur verksamheten har utvecklats i förhållande till de satta målen på olika nivåer. Man kan också följa upp verksamheten genom att jämföra med annan likartad verksamhet eller med samma verksamhet över en viss tid.

Om man vid en uppföljning märker att det inte alls gått som planerat kan det behövas en *utvärdering* av varför det blev som det blev. Om till exempel antalet skador inte har minskat, som vi hade angivit i våra mål, kan det antingen ha berott på förhållanden utanför systemet, t.ex. samhällskonjunkturen, eller kanske berott på faktorer inom systemet. Och om det berodde på faktorer inom systemet, handlade det då om att förändringen av skyddsnivån inte blev den avsedda, eller att våra antaganden om sambandet mellan skyddsnivån och effekten inte var riktiga? Om skyddsnivån inte blev den avsedda vad berodde det på? Var olika aktörers prestationer inte lämpliga eller otillräckliga. Om de inte var tillräckliga, vad berodde det i sin tur på?

Utvärderingen innebär på sätt och vis att man på nytt går igenom de förutsättningar och analyser som tidigare användes vid planeringen. Den här gången stämmer man av dem mot verkligheten. Vad stämde inte? Vad var glömt och vad har tillkommit? Vad kan vi lära inför framtiden?

Utvärderingen handlar således om att söka utvärdera *varför* det blev som det blev. De lärdomar som dras ur misslyckanden ska användas för att förbättra verksamheten. Det är därför utvärdering är ett så viktigt inslag i lärande organisationer.

Kommunens handlingsprogram ska både följas upp och utvärderas. Inom ramen för programmet kan det



Figur 16. Att utvärdera innebär att vända på analyserna

finnas delprogram eller viktiga projekt som kan behöva särskild uppföljning och utvärdering.

I utvärderingen ska alla tänkbara utfall tas upp och inte bara de utfall som befinner sig i programmets eller projektets fokus. För att illustrera detta kan vi tänka oss ett projekt som syftar till att minska skador på människor i bostäder med hjälp av brandvarnare. Det är sant att brandvarnarna kan minska personskadorna i händelse av brand. Monteringen och underhållet av brandvarnarna skulle dock kunna tänkas medföra ett antal fallskador. Fallskadorna är den största skadegruppen i våra bostäder. När man beräknar nettoeffekten av brandvarnare måste även dessa aspekter beaktas.

Om eventuella fallolyckor faktiskt påverkat nettoeffekten av brandvarnarens nytta får framtida utvärderingar visa. Resultaten från sådana typer av utvärderingar och uppföljningar tar vi med oss till planeringen för nästa varv i den process som arbetet för skydd mot olyckor innebär.

Referenser

1. Räddningstjänsten i Jönköping. (1989). *1990-talets räddningstjänst, framtidsstudie-pärm*. Jönköping.
2. Jönköpings kommun. (2003). *Kommunprogram för Jönköpings kommun*.
3. A. Statistiska centralbyrån/Räddningsverket. (2001). *Rapport från undersökningen – Vill du bidra till ett säkrare samhälle?* Enkätfunktionen Alf Asplund. B. Statistiska centralbyrån. (1997). *Vill du bidra till ett säkrare samhälle? – resultat från en undersökning om bränder och brandskydd i hemmet*. Enkätfunktionen Agneta Sandqvist, Helena Holmberg.
4. Regeringens proposition 1996/97:137. *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*.
5. Räddningsverket. (1995). *Statistikförsörjningsprogram 96. Räddningstjänst*. P21-102. Karlstad.
6. Räddningsverket. (1997). *Brandfrekvens och samhällsstruktur*. P21-173. Karlstad.
7. FOI. *Effektanalys*. GIS-verktyg under utveckling av SRV
8. Juås B. (1995). *Tidsfaktorns betydelse vid räddningstjänstens insatser – En samhällsekonomisk bedömning*. Forskningsrapport 95:15. Högskolan i Karlstad. (P24/130. Räddningsverket. Karlstad.)
9. Räddningsverket. (1999). *Exempel på mål för den kommunala räddningstjänstens övningsverksamhet*. FoU rapport P21-301. Karlstad.
10. Räddningsverket. (1994). *Lagom brandsäkerhet*. FoU-rapport P21-086. Karlstad.
Räddningsverket. (1996). *Lagom brandsäkerhet 2*. FoU rapport P21-137. Karlstad.
Mattsson B. (2001). *Lagom säkerhet 3*. R00-240. Räddningsverket. Karlstad.
11. Home Office. (1992). *A comparative study of firefighting arrangements in Britain, Denmark, The Netherlands and Sweden*. Research study 127. ISBN 001 341043 3.
12. Räddningsverket. (1996). *Mått och indikatorer – Förslag till mätning av räddningsverksamhet*. FoU rapport P21-140. Karlstad. Räddningsverket. (1996). *Mått och indikatorer – Tillämpning på räddningstjänsten i Jönköping*. FoU-rapport P21-141. Karlstad.
13. Försäkringsförbundet. (2002). *Försäkringsbolagens storskadestatistik*.
14. Försäkringsförbundet. (2002). *Försäkringsbolagens B1-statistik*.

Att läsa vidare

Allmänt

- Räddningsverket. (1991). *Kommunal räddningstjänst inför framtiden*. P20-060. Karlstad.
- Räddningsverket. (1997). *Kommunernas hantering av olycksrisker i samhället*. P21-167. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Säkerhetsmedvetande – en förutsättning för säkerhetsbeteende?* P21-316. Karlstad.
- Räddningsverket. (1997). *Brandfrekvens och samhällsstruktur*. P21-173. Karlstad.
- Räddningsverket. (1998). *Beslut i risk- och säkerhetsfrågor – enkätstudie i 36 kommuner*. FoU rapport P21-246. Karlstad.
- Räddningsverket. (2000). *Proactive risk management in a dynamic society*. R16-224. Karlstad.
- Mattsson B. (2000). *Riskhantering vid skydd mot olyckor – problemlösning och beslutsfattande*. R16/219. Räddningsverket. Karlstad.
- Rosenberg T. (2001). *Räddningstjänst i förändring - ledarskap och metodik för säkerhet och skydd mot olyckor*. U30-610. Räddningsverket. Karlstad.
- Räddningsverket. (1998). *Geografiskt informationssystem för lokal riskhantering – Systemutveckling i Jönköpings kommun*. P21-269. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Verksamhetsanalys – ett verktyg för beskrivning av räddningstjänsternas förmåga*. FoU-rapport P21-300. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Kommunal samverkan inom räddningstjänsten*. P21-277. Karlstad.
- Svenska Kommunförbundet/Räddningsverket. (1999). *Samverkan i kommunal räddningstjänst*. P20-287. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Exempel på mål för den kommunala räddningstjänstens övningsverksamhet*. FoU rapport P21-301. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Insatstider för räddningsinsats vid brand i bostad*. FoU rapport P 21-317. Karlstad.
- Räddningsverket. (2001). *Insatstider till bostäder – jämförelse mellan åren 1992 och 1997*. FoU-rapport P21-375. Karlstad.
- Johansson-Hidén B., Sandlund E., & Friman Y. (2002). *En grupp brandmäns interaktion om prioriteringar i räddningsaktioner – pilotstudie*. Rapport 2002:2. ISBN 91-89422-67-8. Karlstads universitet.
- Räddningsverket. (1997). *Samhällets kostnader för olyckor*. FoU rapport P21-204. Karlstad.
- Räddningsverket. (2000). *Samhällets kostnader för olyckor – Kostnader för det förebyggande arbetet*. FoU-rapport P21-342. Karlstad.
- Räddningsverket. (2001). *Samhällets kostnader för olyckor – beräkning av goodwillförluster*. FoU-rapport P21-384. Karlstad.
- Räddningsverket. (1996). *Mått och indikatorer – Förslag till mätning av räddningsverksamhet*. FoU rapport P21-140. Karlstad.
- Räddningsverket. (1996). *Mått och indikatorer – Tillämpning på räddningstjänsten i Jönköping*. FoU-rapport P21-141. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Utvärdering och uppföljning av Landskrona/Svalövprojektet*. P21-303. Karlstad.

Målstyrning

- Räddningsverket. (1998). *Statlig styrning av kommunal räddningstjänst förr och nu*. P21-245. Karlstad.
- Räddningsverket. (2000). *Styrning av räddningstjänsten i 21 kommuner*. P21-341. Karlstad.

Kostnad-nytta

- Räddningsverket. (1994). *Lagom brandsäkerhet*. FoU-rapport P21-086. Karlstad.
- Mattsson B. (1994). *Brandkår och brandvarnare*. Forskningsrapport 1994:1. Högskolan i Karlstad. (P24/118. Räddningsverket. Karlstad.)
- Juås B. (1994). *Brandvarnare i bostäder*. Forskningsrapport 1994:2. Högskolan i Karlstad. (P24/119. Räddningsverket. Karlstad.)
- Juås B. (1994). *Handbrandsläckare i bostäder*. Forskningsrapport 1994:3. Högskolan i Karlstad. (P24/120. Räddningsverket. Karlstad.)
- Juås B. (1994). *Sprinkler och automatlarm*. Forskningsrapport 1994:4. Högskolan i Karlstad. (P24/121. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1994). *Byggnadsutformning och brandsäkerhet*. Forskningsrapport 1994:5. Högskolan i Karlstad. (P24/122. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1994). *Hur ofta ska småhusen sotas?* Forskningsrapport 1994:6. Högskolan i Karlstad. (P24/123. Räddningsverket. Karlstad.)
- Juås B. (1994). *Räddningstjänst vid byggnadsbränder*. Forskningsrapport 1994:7. Högskolan i Karlstad. (P24/124. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1994). *Räddningstjänstens försörjning med släckvatten*. Forskningsrapport 1994:8. Högskolan i Karlstad. (P24/125. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1994). *Självskyddsutbildning och brandsäkerhet*. Forskningsrapport 1994:9. Högskolan i Karlstad. (P24/126. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1994). *Vilken brandsäkerhet är lagom?* Forskningsrapport 1994:10. Högskolan i Karlstad. (P24/127. Räddningsverket. Karlstad.)
- FOA. (1992). *Jämförande studier av räddningstjänstens kostnader och produktivitet – Metoddiskussion och utkast till kostnadsjämförelse*. Rapport nr D 10263.
- FOA. (1994). *Brandförsvarets kostnader i Norden, Nederländerna och Storbritannien – Analys med utgångspunkt i verksamhet i 21 lokala räddningstjänster*. Rapport nr A10056-1.3.
- Home Office. (1992). *A comparative study of firefighting arrangements in Britain, Denmark, The Netherlands and Sweden*. Research study 127. ISBN 001 341043 3. England.
- Räddningsverket. (1996). *Lagom brandsäkerhet 2*. FoU rapport P21-137. Karlstad.
- Juås B. (1995). *Heta arbeten – En samhällsekonomisk bedömning av ändrade säkerhetsföreskrifter*. Forskningsrapport 95:13. Högskolan i Karlstad. (P24/128. Räddningsverket. Karlstad.)
- Juås B. (1995). *Åtgärder mot anlagda bränder – Samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar*. Forskningsrapport 95:14. Högskolan i Karlstad. (P24/129. Räddningsverket. Karlstad.)
- Juås B. (1995). *Tidsfaktorernas betydelse vid räddningstjänstens insatser – En samhällsekonomisk bedömning*. Forskningsrapport 95:15. Högskolan i Karlstad. (P24/130. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1995). *Optimal brandsäkerhet för samhället och beslutsfattande – En ekonomisk analys av skillnader, behov och val av styrmedel*. Forskningsrapport 95:16. Högskolan i Karlstad. (P24/132. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (1995). *Sprinkler och automatlarm – En studie av beslutsfattandet inom tio ”branscher”*. Forskningsrapport 95:17. Högskolan i Karlstad. (P24/131. Räddningsverket. Karlstad.)
- Frödin A. (1996). *Samhällskostnaden för deltidsbrandmän*. Forskningsrapport 1996:4. Högskolan i Karlstad. (P24/161. Räddningsverket. Karlstad.)
- Mattsson B. (2001). *Lagom säkerhet 3*. R00-240. Räddningsverket. Karlstad.
- Räddningsverket. (1998). *Hushållens innehav av handbrandsläckare*. FoU rapport P21-236. Karlstad.

- Räddningsverket. (1998) *Betalningsvilja för räddningstjänst – en enkätundersökning*. FoU rapport P21-254. Karlstad.
- Räddningsverket. (1999). *Gör räddningstjänsten rätt saker – En problem-, modell- och användarinriktad presentation av viss brandsäkerhetsforskning*. FoU rapport P21-292. Karlstad.
- Jaldell H. (2000). *Räddningstjänstens effektivitet och produktivitet*.
- Räddningsverket. (1995). *Optimal fire safety*. Research Report P21-098. Karlstad.
- Räddningsverket. (1996). *Optimal Fire Safety 2*. Research Report P21-157. Karlstad.

Ordförklaringar

Aktiviteter läs interna aktiviteter för att prestationer skall kunna genomföras

Balanced Scorecard en metod för att följa upp verksamheten med olika typer av nyckeltal.

Benchmarking att jämföra sig med andra avseende en viss egenskap. Styrkan i metoden växer om man kan jämföra sig med den som är "bäst i klassen".

Brandfrekvens ett mått som anger hur ofta brandförekommer i ett område, t ex 2,5 bränder per år i kommundelen X.

Effektmål mål i termer av vad som önskas uppnås – resultatet hos medborgarna. Effektmålet kan uttryckas som minskade skador, eller den förändring av skyddsnivån som eftersträvas. Med hänsyn till att effektmålet avser medborgarnas säkerhet kallas det ibland även för **säkerhetsmål**.

Handlingsprogram ett eller flera styrdokument i vilka kommunen skall redovisa sitt arbete med skydd mot olyckor enligt förslag till ny lagen om skydd mot olyckor.

Indikatorer mått som har som syfte att indikera något som inte direkt kan mätas.

Kostnad/nyttoanalyser analyser som syftar till att beräkna den samhällsekonomiska kostnaden och nyttan med en viss skyddsåtgärd.

Målstyrning målstyrningens idé är att effekterna för kunden av en verksamhet sätt i fokus. Målet uttrycks i den effekt eller det resultat som eftersträvas hos kunden. Målstyrning kallas ibland även för mål- och resultatstyrning. Målen skall uttryckas så att resultatet kan följas upp och utvärderas.

Mått ett tal som direkt mäter det som önskas mätas.

Nyckeltal mått eller indikatorer som sammansätts så att de speglar väsentliga drag i verksamheten. För jämförbarhet kan de t.ex. uttryckas per invånare eller annan lämplig storhet.

Prestationer tjänster som riktas direkt mot en kund. Målet för prestationerna kallas för **prestationsmål**.

Proaktiv att förekomma problemet med förebyggande åtgärder innan något hänt

Reaktiv att åtgärda skyddet först när problemet uppstått

Resurser medel i form av personal, utrustning, fordon etc. som krävs för att aktiviteter och prestationer skall kunna genomföras

Risikanalys analys av riskerna för olyckor och skador.

Riskspridning – ett sätt för den enskilde att hantera oacceptabla risker, t ex försäkringar.

Servicegrad ett mått på hur snabbt en samhällsservice når medborgarna. Vanligen presenterat som andelen personer som nåtts inom en viss tid från larm.

Skydd mot olyckor Den verksamhet som enligt förslag till ny lag om skydd mot olyckor skall bedrivas och som syftar till att det i hela landet upprätthålls ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor för människors liv och hälsa och för egendom och miljö.

Skyddsanalys analys av skyddsnivåer.

Skyddsfaktorer faktorer som bidrar till det samlade skyddet. Skyddsfaktorer kan vara t.ex. brandvarnare, utrymningsvägar och säkra elinstallationer.

Skyddsnivåer de olika skyddsfaktorernas nivå i skyddshänseende. T ex andelen hushåll med brandvarnare.

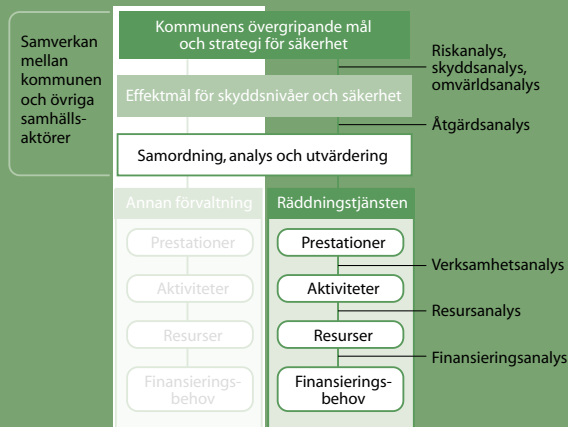
Skyddsåtgärder åtgärder för att öka skyddet, t ex installera brandvarnare.

Verksamhetsanalys analys av vilka aktiviteter som krävs för att utföra prestationerna.

Verksamhetsmål mål för verksamheten som kan avse både effektmål/säkerhetsmål oh prestationsmål. Vad som avses kan framgå av sammanhanget.

Verksamhetsplan planläggning, vanligen årlig som redovisar vilka prestationer och aktiviteter som skall göras under året.

Åtgärdsanalys analys av vilka prestationer som krävs för att påverka skyddsnivåerna och effektmålet.



RÄDDNINGSVERKET HAR sedan 1991 finansierat forskning om hur kostnader och nytta vid olika åtgärder inom området skydd mot olyckor kan mätas. En 30-tal rapporter har publicerats. Rapporterna har sammanfattats i en serie om tre böcker, Lagom brandsäkerhet 1 och 2 samt Lagom säkerhet 3.

Räddningstjänsten i Jönköping har hela tiden varit involverade i forsknings och utvecklingsarbetet. Nya rön har kritiskt granskats och prövats inom ramen för kommunens utvecklingsprocess för ökad målstyrning av skyddet mot olyckor. Arbetet har formats till en modell som har kommit att kallas Jönköpingsmodellen.

Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå är en idéhandbok som redovisar hur en kommun kan utveckla skyddet mot olyckor och skador utifrån medborgarnas behov. I boken redovisas arbetet både i övergripande kommunperspektiv och från räddningstjänstens perspektiv. Avsikten är att ge inspiration och stöd till utvecklingsprocesser i andra kommuner i samband med att en nya lag om skydd mot olyckor införs.

Utveckling av tankar och idéer som presenteras i boken har skett i samråd med Svenska Kommunförbundet.

Sven-Erik Frödin arbetar vid Räddningsverket i Karlstad och är ansvarig för verkets kostnads-nyttastudier.

Fredric Jonsson är brandingenjör vid räddningstjänsten i Jönköpings kommun.



651 80 Karlstad
 telefon 054 13 50 00
 telefax 054 13 56 00
 www.srv.se

Beställningsnummer U 30-627/03
 ISBN 91-7253-183-5

Beställ från Räddningsverket
 telefon 054 13 57 10
 telefax 054 13 56 05