

Handlingsprogrammen enligt lagen om skydd mot olyckor ger kommunen goda möjligheter att tydliggöra den politiska viljan när det gäller olycksförebyggande och skadebegränsande verksamhet samt att bedriva en effektiv räddningstjänstverksamhet. Enligt den proposition som föregick lagen bör kommunerna, i större utsträckning än tidigare, ta initiativet till samordning av den olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheten. Strävan är att uppnå en samsyn mellan olika aktörer om vilka åtgärder som ska vidtas för säkerheten i kommunen. Enligt propositionen kan samverkan gälla aktörer med ansvar inom t.ex. trafiksäkerhetsområdet, plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar.

Med *Systematiskt säkerhetsarbete – att arbeta med kommunala handlingsprogram* vill Räddningsverket motivera och stödja kommunernas arbete. Boken vänder sig främst till dem som ansvarar för eller arbetar med att ta fram, följa upp och förbättra handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor.

Räddningsverket har inom närliggande område även gett ut *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå* och *Att beställa och utforma räddningsinsatser*.



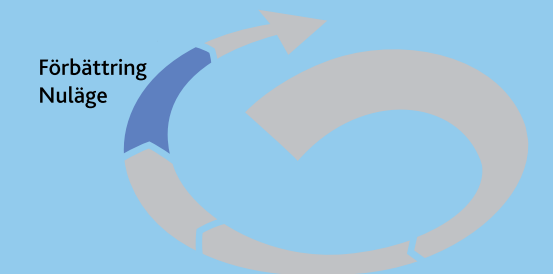
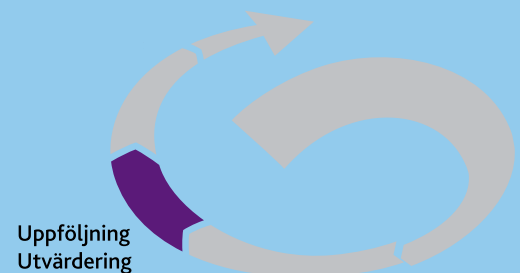
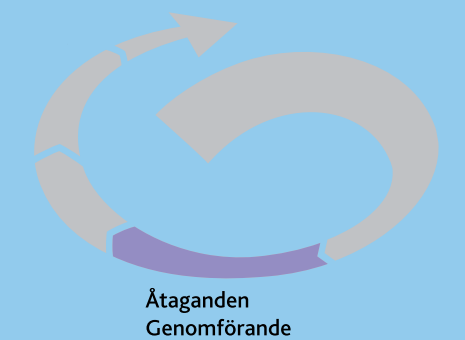
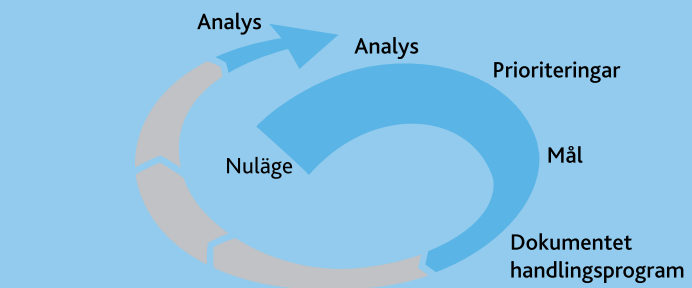
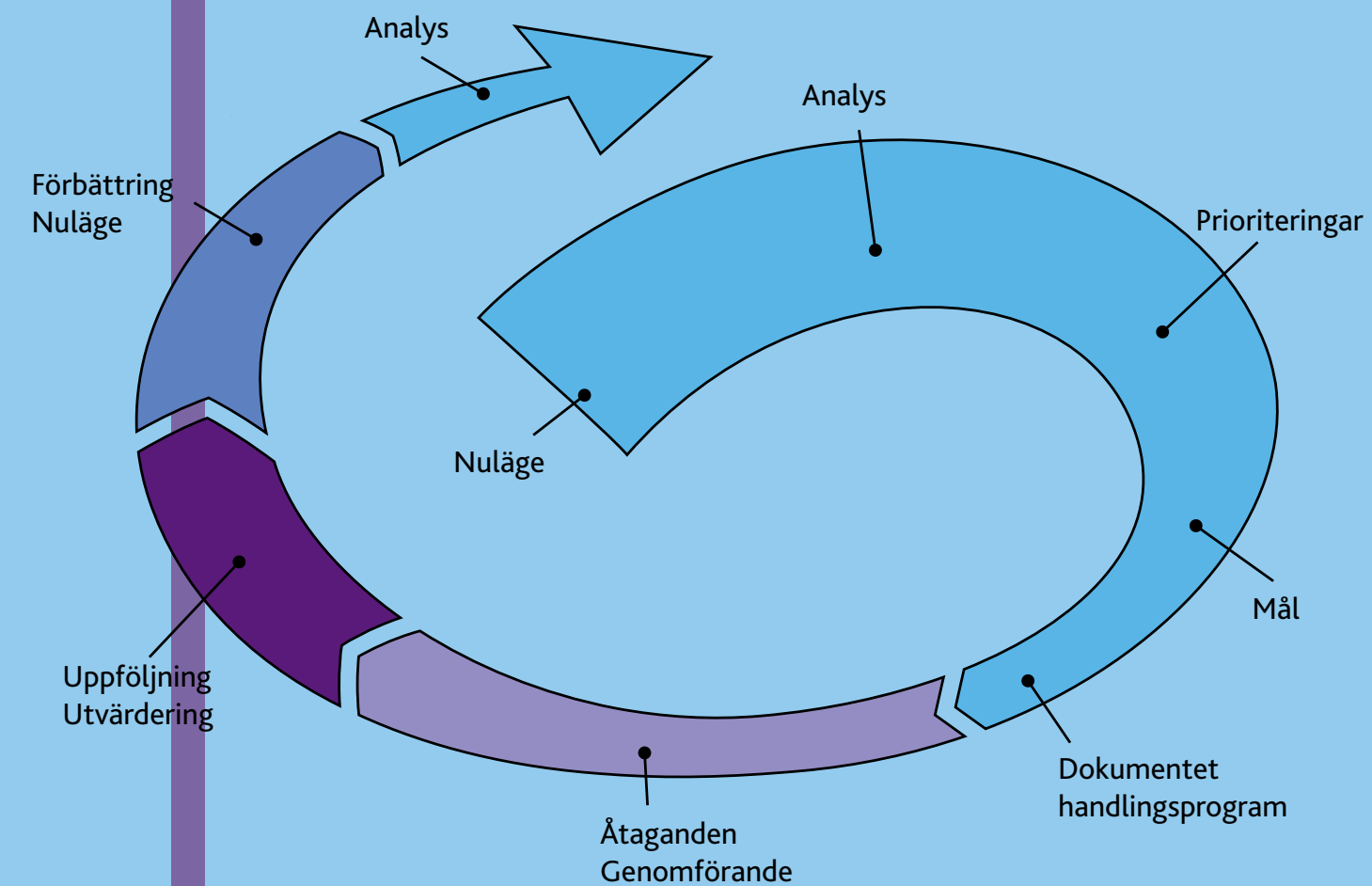
651 80 Karlstad
 telefon 054 13 50 00
 telefax 054 13 56 00
 www.raddningsverket.se

Beställningsnummer U30-665/06
 ISBN 91-7253-299-8

Beställ från Räddningsverket
 publikationsservice@srv.se
 Telefax 054 13 56 05

Systematiskt säkerhetsarbete

- ATT ARBETA MED KOMMUNALA HANDLINGSPROGRAM



Räddningsverket

Systematiskt säkerhetsarbete

- Att arbeta med kommunala handlingsprogram

Räddningsverket

Förord

I förarbetena till lagen om skydd mot olyckor, skriver regeringen att ”Det måste bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs” (prop. 2002/03:119, Reformerad räddningstjänstlagstiftning). Regeringen anser att antalet olyckor måste minskas och åtgärder vidtas så att konsekvenserna av de olyckor som ändå sker blir så små som möjligt. Kommunerna bör samordna olycksförebyggande, skadebegränsande och skadeavhjälpande verksamhet och åstadkomma en helhetssyn i fråga om säkerhet. Ett systematiskt arbetssätt kan underlätta samordning, samverkan och samarbete.

Genom lagen om skydd mot olyckor (LSO) har kommunerna möjlighet att anpassa verksamheten till lokala förhållanden utifrån nationella övergripande mål. Det innebär bl.a. att varje kommun ska arbeta fram handlingsprogram för sin förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Arbetet med handlingsprogram bör ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och möjlighet till förbättring.

Denna bok visar på ett systematiskt tillvägagångssätt för det lokala säkerhetsarbetet och utgår ifrån

arbetet med handlingsprogram enligt LSO. Boken fokuserar på skydd mot olyckor, men kan också ge stöd i arbetet i de kommuner som väljer att inte begränsa sig till olyckor som kan föranleda räddningstjänst.

Vi beskriver en generell beslutsprocess på kommunal nivå med hjälp av fyra grundläggande beståndsdelar: planering med målformulering, genomförande, uppföljning och utvärdering samt förbättring. Som exempel visas hur Jönköpings kommun har valt att arbeta med säkerhet utifrån lagen om skydd mot olyckor. Varje avsnitt avslutas med ett antal frågor som kan fungera som stöd i arbetet.

Min förhoppning är att boken ska ge inspiration till säkerhetsarbetet i Din kommun och även användas vid omarbetning av befintliga handlingsprogram.

Elisabeth Söderberg

Avdelningschef, Räddningsverket

Tryck: NRS Tryckeri, Huskvarna

Utgivningsår: 2006

Beställningsnummer: U30-665/06

ISBN: 91-7253-299-8

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av Räddningsverket är förbjudet enligt lagen (1960:792) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje mångfaldigande genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Innehåll

Förord 2

Systematiskt säkerhetsarbete - bakgrund 5

Större handlingsfrihet och flexibilitet för kommunerna 5

Helhetssyn på samhällsinriktat säkerhetsarbete 6

Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor ska handlingsprogrammen innehålla: 6

Tvärsektoriellt säkerhetsarbete och samordning 7

Systematiskt säkerhetsarbete 7

Systematik och processer 8

Systematiskt säkerhetsarbete på enskild, lokal och nationell nivå 9

Den kommunala beslutsprocessen 9

Lokalt systematiskt säkerhetsarbete – en vägbeskrivning 10

Processens sju steg 10

Steg 1 - Kartläggning av nuläget 13

Organisation av säkerhetsarbetet inom kommunen 13

Omvärldsanalys 13

Bild av nuläget – statistik och riskinventering 13

Gemensamma definitioner 14

Uppdrag och avgränsningar 14

Politiskt uppdrag 14

Lokalt exempel

Steg 1 – Kartläggning av nuläget 15

Organisation av säkerhetsarbetet inom kommunen 16

Omvärldsanalys 16

Bild av nuläget 16

Definitioner 17

Avgränsningar 17

Steg 2 – Analys 18

Metoder och verktyg 18

Statistik 19

Riskinventering 19

Risikanalyser 19

Kommunens riskbild 20

Analys av skyddet 21

Lokalt exempel Steg 2 Analys 22

Risikanalyser 23

Skyddsanalys 24

Steg 3 Prioriteringar 26

Behovet av skydd mot olyckor 26

Behovet av skyddsåtgärder 27

Resurser för skyddsåtgärder 27

Underlag och verktyg för prioriteringar 28

Behovet av skydd 28

Behovet av skyddsåtgärder 29

Resurser för skyddsåtgärder 30

Kostnads-nyttoanalys 31

Lokalt exempel Steg 3 Prioriteringar 32

Risker och skydd vägs samman 33

Kostnads- nyttoanalyser 33

Vilket skydd mot olyckor vill kommunen ha inom sitt område? 34

Vilket behov av skyddsåtgärder finns? 35

Vilket behov av resurser finns? 35

Steg 4 Mål 36

Riktningsgivande mål 36

Nationella mål och verksamhetsmål 37

Säkerhetsmål 38

Prestationsmål 38

Lokalt exempel Steg 4 Mål 39

- Riktningsgivande mål 39
- Säkerhetsmål och prestationer 39
- Säkerhetsmål 41
- Prestationsmål 41

Att dokumentera ett handlingsprogram 42

- Beslut 42
- Enligt LSO ska handlingsprogrammen innehålla: 42
- Samråd med länsstyrelsen 42
- Räddningstjänstförbund och kommunen 42

Lokalt exempel Arbetet med handlingsprogram 44

- Handlingsprogrammets disposition 44

Steg 5 Genomförande och åtaganden 46

- Genomförande 46
- Åtaganden – prestationer 46
- Samordning 47

Lokalt exempel Steg 5 Genomförande och åtaganden 48

- Ansvar och delaktighet 48
- Samordning 49
- Bildandet av temagrupper 49
- Problem med samordningen 50

Steg 6 Uppföljning och utvärdering 51

- Uppföljning och utvärdering 51
- Uppföljning och utvärdering i LSO 51
- Samband mellan mål och resultat 52
- Nationell tillsyn 53

Lokalt exempel Steg 6 Uppföljning och utvärdering av handlingsprogram 55

Steg 7 Förbättring och nuläge 57

Referenser och litteratur för vidare läsning 58

Exempel på frågor – en sammanställning 60

Systematiskt säkerhetsarbete - bakgrund

Den 1 januari 2004 trädde lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) i kraft. Syftet med lagen är att skapa en bättre förmåga i samhället att förebygga och hantera situationer som kan leda till räddningsinsats.

I lagen om skydd mot olyckor anges nationella mål för verksamheten skydd mot olyckor. De nationella målen är riktningsgivande och kompletteras med verksamhetsmål. Vissa grundläggande verksamhetsmål anges i lagen, övriga ska kommunerna själva formulera utifrån den lokala riskbilden. Verksamhetsmålen ska kommunen ange i handlingsprogram enligt LSO.

Genom att minska detaljstyrningen och öka erfarenhetsåterföringen ska effektiviteten i det olycksförebyggande och skadeavhjälpande arbetet öka. Detta ska förbättra möjligheterna att minska antalet olyckor. Lagen ger också kommunerna möjligheter att anpassa verksamheten till lokala förhållanden utifrån nationella övergripande mål.

I 1 kap.1§ anges det nationella målet och syftet med den verksamhet som ska bedrivas enligt lagen: *Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor.*

Detta nationella mål handlar om att skydda människors liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och i miljö. Här ska även förutsättningarna för en ekologisk hållbar utveckling beaktas. Lagen om skydd mot olyckor omfattar förebyggande verksamhet, räddningstjänst samt efterföljande åtgärder när det gäller olyckor. Skrivningen ”ett tillfredställande och likvärdigt skydd” innebär att ett betryggande skydd ska finnas överallt i landet. Eftersom riskbilden ser olika ut i

olika kommuner ska en anpassning av arbetet med skydd mot olyckor ske till de lokala förhållandena. Detta medför att kommunerna vidtar olika åtgärder för att nå upp till målet.

Större handlingsfrihet och flexibilitet för kommunerna

Syftet med målstyrning enligt nationella mål, verksamhetsmål samt kommunala handlingsprogram är enligt propositionen (2002/03:119) till LSO att skapa större handlingsfrihet och flexibilitet för kommunerna inom området skydd mot olyckor och minska den statliga styrningen. Detta är inte att uppfatta som en ambitionssänkning utan som en ökad anpassning till de lokala förhållandena. Kommunerna får möjlighet att anpassa sin verksamhet till de risker som finns i kommunen. Målstyrningen syftar också till att möjliggöra effektivare användning av resurserna och ökade samordningsmöjligheter. I denna bok används genomgående kommunen och kommunfullmäktige som begrepp. De kan om så gäller ersättas med räddningstjänstförbund.

Handlingsprogrammen kommer att ge kommunen goda möjligheter att tydliggöra den politiska viljan när det gäller olycksförebyggande, skadebegränsande och skadeavhjälpande arbete samt att bedriva en effektiv räddningstjänstverksamhet.

Arbetet med handlingsprogrammen förutsätter en bred samverkan inom kommunen som geografiskt område, men också med enskilda, t.ex. lokala organisationer och näringsliv samt med berörda statliga myndigheter. Syftet är att samordna olycksförebyggande, skadebegränsande och skadeavhjälpande verksam-

het och åstadkomma en helhetssyn i fråga om säkerhet och trygghet.

Handlingsprogrammen ger kommunen möjlighet att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan den enskilde och det offentliga. Detta ansvar ställer också krav på kommunen när det gäller stöd, råd och information till den enskilde samt utbildning och tillsyn.

Helhetssyn på samhällsinriktat säkerhetsarbete

När säkerhetsarbetet betraktas ur ett samhällsperspektiv är det ofrånkomligt att komma in på hur skade- och olycksbilden ser ut i statistik och utifrån faktiskt inträffade händelser. Denna bild och främst de trender som kan utläsas ger underlag för att man även ska kunna säga något om framtiden. Bilden av skador och olyckor bör kompletteras och vägas samman med

Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor ska handlingsprogrammen innehålla:

- Kommunens mål för verksamheten.
- De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.
- Hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.
- Vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser. Här ingår de resurser kommunerna har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

resultat från analyser av risker för stora olyckor och katastrofer. I dessa fall kan endast antaganden och sannolikhets- och konsekvensberäkningar göras.

Samhällets kostnader för olyckor är stora och drabbar stat, kommun, landsting, företag, föreningar, hushåll och enskilda individer. Detta gäller oavsett om det är personer, egendom eller miljö som skadas. De totala samhällskostnaderna för olyckor uppskattas till cirka 40 miljarder kronor årligen. Sjukvårdskostnaderna dominerar följt av kostnader för produktionsbortfall och förstörd egendom.

Årligen omkommer cirka 3000 personer i olyckor. Till detta kommer ett stort antal svårt skadade samt ännu fler lindrigt skadade. Hos NCO, Nationellt centrum för lärande från olyckor, på Räddningsverket finns en stor del av den statistik om säkerhet och skydd som idag samlas in av olika myndigheter och organisationer (se www.raddningsverket.se). NCO har visat på fördelningen av döda och skadade i olika miljöer, i olika typer av olyckor och i olika grupper av drabbade.

Den totala bilden av egendomsskador till följd av olyckor är ännu så länge ofullständigt sammanställd. Uppgifter från olika försäkringsgivare finns dock och länge har man vetat att bränder medför kostnader på 3 – 4 miljarder årligen.

Också när det gäller konsekvenser av olyckor på miljön är kunskapen bristfällig. Ur nationellt perspektiv kan bristen bedömas vara av begränsad betydelse, eftersom de inträffade olyckornas effekt på miljön är marginell i jämförelse med den dagliga miljöbelastningen från exempelvis trafik och industri. Det finns dock ett undantag; utsläpp av stoft från bränder, är totalt av samma storleksordning som utsläpp av stoft från vägtrafik och stationära anläggningar. Även

oljeutsläpp till sjöss kan ha omfattande och omedelbara miljöeffekter. Lokalt kan skador på miljön från olyckor vara både omfattande och långvariga.

Tvärsektoriellt säkerhetsarbete och samordning

Enligt propositionen (2002/03:119) som föregick LSO ska kommunerna, i större utsträckning än idag, ta initiativet till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamhet inom kommunen. Strävan är att uppnå en samsyn mellan de olika inblandade aktörerna om vilka åtgärder för säkerheten i kommunen som ska vidtas. Kommunen ska däremot inte ta över ett ansvar från någon annan myndighet eller något annat organ. Samsynen ska ligga till grund för kommunens planering för förebyggande verksamhet inom området skydd mot olyckor. I propositionen nämns att samverkan kan gälla aktörer med ansvar inom t.ex. trafiksäkerhetsområdet, plan- och byggsektorn, miljöförvaltningen, folkhälsoverksamheten och civilt försvar.

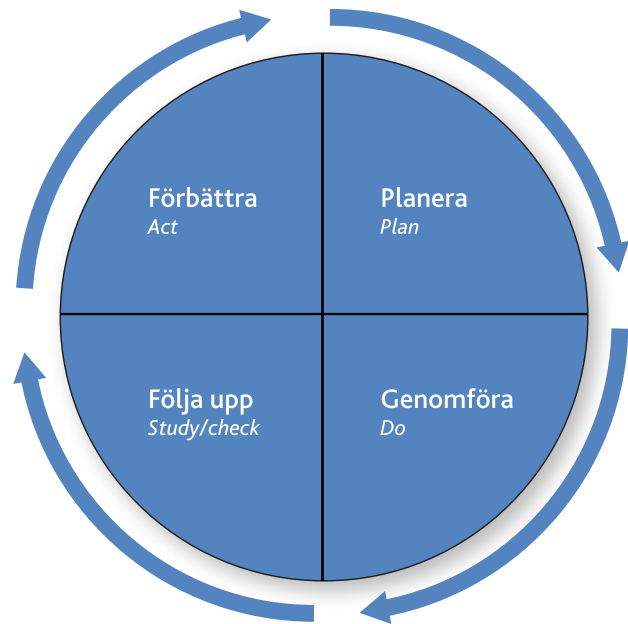
Varje kommun ska verka för en säker omgivning och för att riskerna för olyckor och skador minskar eller undviks genom förebyggande åtgärder. Tanken är att lagen ska stimulera kommunerna och ge möjlighet till ett tvärsektoriellt säkerhetsarbete inom kommunen, mellan kommuner och med andra som berörs av verksamheten. Propositionen betonar särskilt samordning mellan skydd mot olyckor, extraordinära händelser och civilt försvar. Syftet är också att lagen ska ge ökade samordningsmöjligheter och därmed möjliggöra resurseffektivisering.

Systematiskt säkerhetsarbete

Propositionen (2002/03:119) som föregick LSO betonar samsyn och samverkan inom kommunen. Det finns idag många aktörer som arbetar med säkerhet inom kommunens geografiska yta inom olika kommunala förvaltningar, myndigheter, näringsliv, frivilligorganisationer och föreningar. Detta arbete kan bedrivas på olika sätt, men i många fall har ett systematiskt arbetssätt utvecklats. Även inom andra områden som t.ex. miljöarbete och kvalitetsarbete används en väl utvecklad systematik. Ett systematiskt arbetssätt kan underlätta samordning, samverkan och samarbete inom kommunen, mellan kommuner och mellan kommuner och andra aktörer när det gäller samhällsinriktat säkerhetsarbete.

Arbetet med handlingsprogrammen skall ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring. Inledningsvis kommer detta delvis att krävas ett nytt arbetssätt i kommunerna då räddningstjänstplan avskaffas och handlingsprogrammen med säkerhetsmål och prestationsmål skall utformas utifrån den lokala riskanalysen. (Prop. 2002/03:119 s. 95)

LSO uttrycker ett förändrat synsätt; från detaljstyrt till systematiskt och målstyrt säkerhetsarbete med möjligheter till samverkan och samordning. För området skydd mot olyckor i stort innebär process-tanken ett nytt arbetssätt. Däremot är det inte ett nytt arbetssätt för kommunen som helhet. Det finns många kommuner där man arbetat systematiskt utifrån definierade processer i olika utvecklings- och kvalitetsprojekt. Kommunen kan som vi tidigare nämnt dra nytta av de systematiska arbetssätt som redan används och därmed underlätta framtida samverkan.



En process består av fyra beståndsdelar: Planera, Genomföra, Följa upp (utvärdera) och Förbättra (utveckla).

Systematik och processer

Ett systematiskt arbetssätt kännetecknas av tydliga och väl genomtänkta processer. Processer är ett flöde av händelser och varje process består av fyra grundläggande beståndsdelar. Man planerar verksamhet och aktiviteter, genomför dessa, följer upp och utvärderar hur det gick samt förbättrar och utvecklar i ett ständigt återkommande flöde. Detta brukar illustreras med det s.k. PDSA-hjulet.¹

Det handlar om en ständigt upprepad process som används mer eller mindre strukturerat i olika organisationer. Även enskilda individer använder sig mer eller mindre medvetet av processens beståndsdelar, t.ex. Lisa och Lasse funderar på att resa under semestern. De planerar – tittar i resekataloger och på resesidor på Internet för att finna en lämplig destination. De beslutar sig för och beställer en resa till Kanarieöarna. Lisa och Lasse genomför resan. Väl hemma går de igenom

kvitton, kollar foton – de gör en utvärdering av resan. Lisa och Lasse beslutar sig för att åka tillbaka ett annat år. Eller bestämmer sig för att aldrig åka tillbaka. De agerar och förbättrar inför nästa resa.

Processer används såväl på individnivå, som inom organisationer och verksamheter på lokal, regional och nationell nivå. De processer som vi kommer att fokusera framöver är de inom organisationer och verksamheter. Processer pågår i ett ständigt återkommande flöde under kortare eller längre tid. Det finns ett otal processer som pågår samtidigt inom en organisation eller verksamhet och som löper under olika tidsperioder. Så kan t.ex. handläggning av ett rutinärende inom en organisation ta en dag, medan andra processer som verksamhetsplanering tar ett år. De olika processerna påverkar varandra som kugghjul i ett maskineri.

Att arbeta utifrån en tydligt definierad process innebär att en systematik byggs in i arbetet samtidigt som helhetssyn, samverkan och utveckling underlättas. Det handlar om att klargöra flödet i arbetet. Det gör det lättare för alla att förstå och se de olika stegen i arbetsgången samt lättare att visa på hur målen ska nås. Det handlar om att ständigt bli bättre på det man gör genom att följa upp, utvärdera och se förbättringsmöjligheter och på så sätt utveckla och förbättra arbetet, lära sig använda rätt metoder och verktyg samt att lära av andra.

1. PDSA kommer från engelskans Plan, Do, Study, Act. PDSA-hjulet kallas även PDCA-hjulet där C står för check. Ibland används benämningen Deminghjulet efter den man som gjorde det känt.

Systematiskt säkerhetsarbete på enskild, lokal och nationell nivå

De processer och den systematik som finns kring säkerhetsarbete och området skydd mot olyckor finns på flera olika nivåer. LSO behandlar enskild, lokal och nationell nivå. Dessa processer och den systematik som används utgår från de fyra delarna i PDSA-hjulet. De är beroende av varandra, som våra kugghjul här på sidan, men rör sig inom olika tidsspann. Processarbetet med handlingsprogram enligt LSO på lokal nivå kan ske i en fyraårscykel.

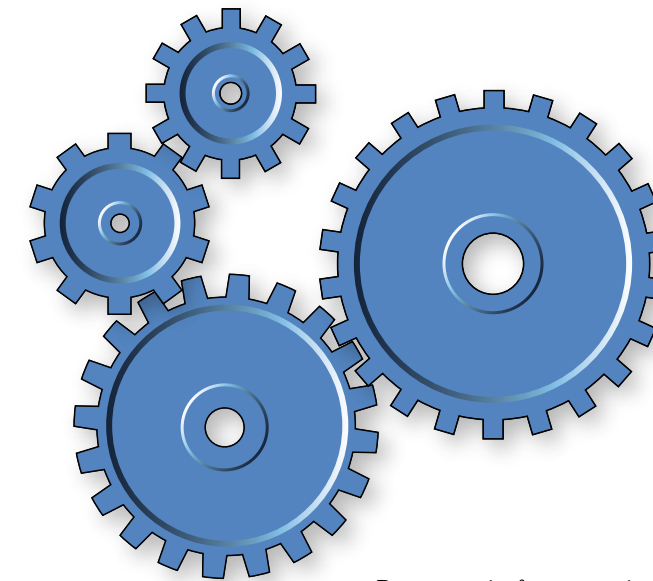
På nationell nivå handlar arbetet t.ex. om systematiken kring nationell tillsyn. På lokal nivå återfinns lokalt systematiskt säkerhetsarbete utifrån lagen om skydd mot olyckor. På enskild nivå utarbetas bl.a. rutiner och arbetsmetoder kring SBA (systematiskt brandskyddsarbete).

Den kommunala beslutsprocessen

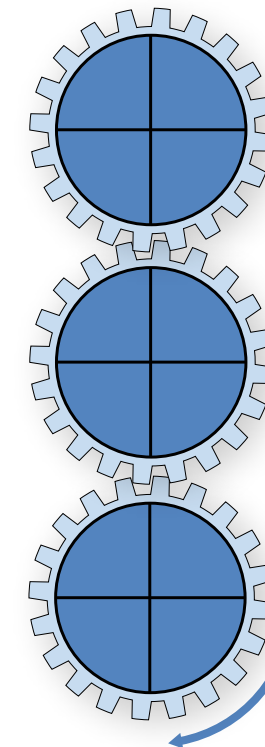
Processen på lokal nivå bygger som tidigare visats på PDSA-hjulet. För att mer specifikt anpassa den processen till den lokala nivån kan man titta på hur en generell kommunal beslutsprocess kan se ut. Här handlar det om att möta medborgarens behov på det sätt som anses bäst och mest effektivt med de medel som finns att tillgå. En övergripande bild av processen kan se ut på följande sätt:

Planera

Genom den representativa demokratin har medborgaren möjlighet att indirekt påverka den kommunala



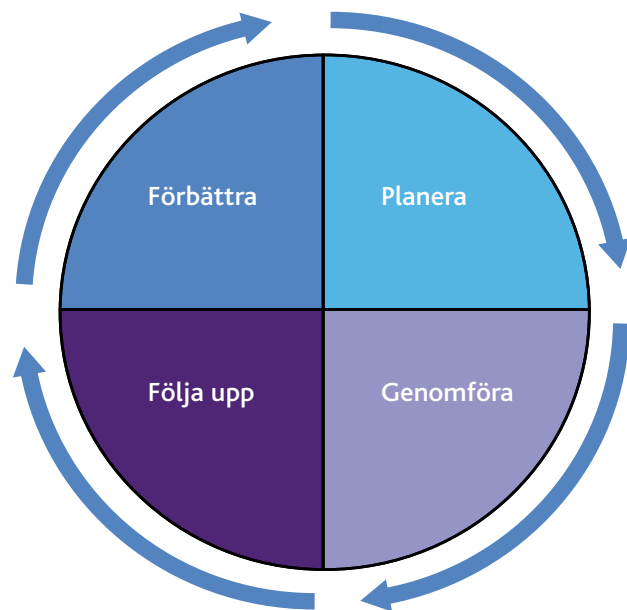
Processer i våra organisationer kan ses som ett maskineri av kugghjul. De går in i varandra och snurrar olika fort.



Nationell nivå: Nationella myndigheter och länsstyrelser

Lokal nivå: Kommunen som helhet

Enskild nivå: Verksamhetsutövare som kommunala verksamheter, organisationer, företag samt enskilda medborgare.



Utifrån PDSA-hjulet och den ovan beskrivna politiska beslutsprocessen har en kommunal process för det systematiska säkerhetsarbetet utifrån Handlingsprogram enligt LSO definierats. Den här boken beskriver de olika stegen i processen och utgår från de fyra beståndsdelarna.

Lokalt systematiskt säkerhetsarbete – en vägbeskrivning

Den kommunala process för systematiskt säkerhetsarbete som beskrivs i denna bok innebär en fokusering på medborgaren och dennes säkerhet. Processen kan ses som den röda tråden i det kommunala säkerhetsarbetet. Det systematiska säkerhetsarbetet pågår ständigt. Processen med att ta fram handlingsprogram enligt LSO, arbeta efter dem och följa upp dem, hakar i eller utgör en del av de andra processer som löper parallellt inom de kommunala verksamheterna. Med utgångspunkt i PDSA-hjulets fyra delar, kan den mer detaljerade processen beskrivas enligt illustrationen ovan till höger.

Processens sju steg

Nedan beskrivs översiktligt processarbetets sju steg:

Steg 1 – Nuläget

Först behövs en översiktlig bild av kommunen och dess invånare, risker för olyckor, samt en uppfattning om det säkerhetsarbete som bedrivs inom olika förvaltningar och organisationer. Nulägesbeskrivningen utgör grunden för det fortsatta säkerhetsarbetet och för processen med ständiga förbättringar.

beslutsprocessen. Politikerna verkar således som ombud för medborgarna och avgör vilka behov som ska prioriteras. Utifrån prioriterade behov sätter politikerna mål för olika områden. Dessa mål utgör sedan grunden för att rätt resurser ska fördelas ut till rätt ändamål. Mål och resursfördelning beslutas av politikerna.

Genomföra

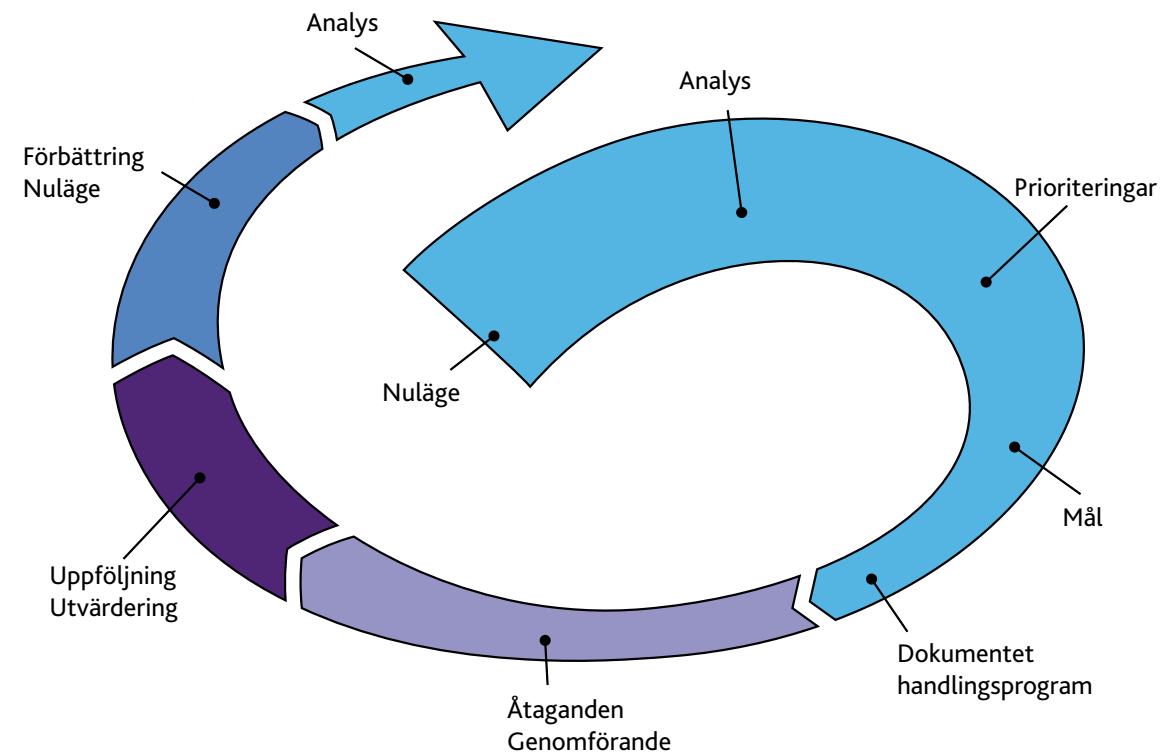
Utifrån mål och resursfördelning ska de olika verksamheterna i kommunen genomföra sitt arbete. Varje verksamhet genererar därigenom ett resultat.

Följa upp

Utifrån detta resultat bör en uppföljning och utvärdering göras om verksamheten genomförts på det bästa och mest effektiva sättet och om medborgarna är nöjda.

Förbättra

Uppföljning och utvärdering utgör sedan underlag i förändrings- och utvecklingsarbete som i sin tur kan bli underlag för kommande års planering.



Steg 2 – Analys

Utifrån nulägesbeskrivningen och politikernas uppdrag fördjupas sedan frågeställningarna för att man ska kunna få en tydligare bild av risker för olyckor och skador inom kommunens geografiska område. Det finns flera olika metoder och verktyg att använda sig av för att få fram underlag och uppgifter. För att bilden av olyckor, skador och risker ska bli så heltäckande som möjligt kan flera av dessa metoder och redskap behöva användas.

Steg 3 – Prioriteringar

Utifrån kartläggningen av problembilden för risker i kommunen ska en riskbedömning göras. Riskbedömningen innehåller värderingsfrågor som bör bli föremål för politiska ställningstaganden baserade på medborgarnas behov och kommunens resurser. Med

hänsyn till att olika aktörers resurser är begränsade måste man prioritera med hänsyn till vilka skyddsåtgärder som kan genomföras och när i tiden de kan genomföras.

Steg 4 – Mål

Lagen anger nationella mål och ett antal grundläggande verksamhetsmål. Utöver dessa ska kommunen komplettera med lokalt anpassade verksamhetsmål. Verksamhetsmålen kan delas upp i säkerhetsmål och prestationsmål:

Säkerhetsmål beskriver tillståndet hos den enskilde när det gäller nivån på skyddet och säkerheten. Med enskild avses bl.a. privatpersoner, företag och organisationer. Säkerhetsmål benämns ofta effektmål i målstyrningslitteratur.

Prestationsmål beskriver vilka konkreta åtgärder

och styrmedel kommunen planerar att använda för att uppnå säkerhetsmålen. Prestationsmål benämns ofta produktionsmål i målstyrningslitteratur.

Dokumentet handlingsprogram

Enligt LSO ska kommunen ha ett handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och ett för räddningstjänstverksamheten. Dessa kan också sammanfogas till ett gemensamt dokument. Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige eller av den beslutande församlingen för varje ny mandatperiod.

Steg 5 – Genomförande – Åtaganden

Arbetet med säkerhet är ständigt pågående i kommunen. En del av detta säkerhetsarbete har kommunen nu beskrivit i styrdokumentet handlingsprogram enligt LSO. Olika förvaltningar och verksamheter i kommunen ansvarar eller samverkar för att de säkerhetsmål och prestationsmål som anges i handlingsprogrammen ska nås.

Steg 6 – Uppföljning och utvärdering

Ett viktigt steg i systematiken är uppföljning och utvärdering av det arbete som genomförts.

Uppföljningen handlar om att kontrollera vad som skett i verksamheten genom att producera systematiskt genomförda beskrivningar med sakuppgifter. Vid uppföljningen visar man hur verksamheten har utvecklats i förhållande till de satta målen.

Utvärderingen handlar om att analysera och värdera de resultat som nåtts och samtidigt söka förklara varför arbetet lett fram till just dessa resultat.

Steg 7 – Förbättring (Steg 1 – Nuläge)

Uppföljningen och utvärderingen kommer att utgöra underlag för förbättringar och verksamhetsutveckling. Förbättringarna kommer att utgöra en del av den fortsatta processen och fångas upp i nästa nulägessteg.

Nu har vi översiktligt beskrivit de sju stegen i den kommunala beslutsprocessen. I följande avsnitt beskriver vi respektive steg i processen mer detaljerat och belyser de olika stegen med Jönköpings kommun som lokalt exempel. Varje steg avslutas med ett antal frågor som kan vara till hjälp i säkerhetsarbetet.

Steg 1

Kartläggning av nuläge

I en uppstart av arbetet måste företrädare för den kommunala organisationen få en översiktlig bild av kommunen och dess invånare, vilka risker och vilket skydd som finns, samt en uppfattning av det säkerhetsarbete som bedrivs inom olika förvaltningar och organisationer. Översikten ska visa hur det ser ut i kommunen som geografiskt område. Översikten ligger sedan till grund för ett politiskt uppdrag att ta fram handlingsprogram för skydd mot olyckor samt de kopplingar och avgränsningar man vill göra till andra områden.

Nuläget kommer inför omarbetningen av handlingsprogrammen att bli en viktig del av förbättringsarbetet och spela en viktig roll i att få processen att snurra framåt i en ständigt förbättrande spiral.

Organisation av säkerhetsarbetet inom kommunen

En beskrivning av den verksamhet som idag pågår inom området skydd mot olyckor är en viktig utgångspunkt inför planeringen av framtida inriktning. Det är av värde att skaffa sig en bild över vilka som är involverade i säkerhetsarbetet i kommunen och hur det bedrivs inom olika förvaltningar och organisationer inom kommunen. Att tydliggöra ansvarsområden och hur arbetet kring invånarnas säkerhet och trygghet bedrivs idag underlättar samordning och förbättringar. Insamling av de styrdokument och handlingsprogram som finns i kommunen inom områden som berörs kan också underlätta det framtida arbetet.

Omvärldsanalys

För att kunna arbeta långsiktigt och systematiskt är det viktigt att veta hur framtidsprognosen ser ut för kommunen och vilka trender som kan skönjas. Det kan handla om trender för tillväxt, befolkningssammansättning, ekonomi, olycksutveckling etc. Det är också värt att se över hur trenden ser ut för hela länet och övriga omvärlden, eftersom kommunen kommer att påverkas av samhällets utveckling i stort.

SWOT-analys och PEST-analys (Morrissey & Olander, 2001) är exempel på metoder som kan användas.

Bild av nuläget

– statistik och riskinventering

Företrädare för kommunen behöver få en översiktlig bild av nuläget och de risker som finns i kommunen som geografiskt område. Hur ser kommunprofilen ut vad gäller demografi, naturförhållanden samt infrastruktur med bebyggelse, transporter och industriell verksamhet?

Detta steg handlar inte om några djuplodande analyser utan om att ge en ingångsbild av hur det ser ut i kommunen. Nationell, regional och lokal statistik samt enkla riskinventeringar kan ge en första bild. Tidigare gjorda riskanalyser på kommunnivå är ett viktigt underlag om dessa kopplas till förändringar som har skett i kommunen sedan de gjordes. I processens nästa – *Analys* – ska bilden av nuläget utvecklas och fördjupas till en riskbild.

Gemensamma definitioner

För att befästa en gemensam bas i kommunen och för att kunna utveckla ett gemensamt språk behövs gemensamma definitioner av de fackord som kommer att användas, t.ex. trygghet, säkerhet och skydd. Att ta fram gemensamma definitioner ger möjligheter att diskutera och arbeta igenom värderingar. Att komma överens om ett antal gemensamma värderingar kan vara avgörande för att kommunen och olika arbetsgrupper inom kommunen ska kunna arbeta tillsammans tvärssektoriellt.

Uppdrag och avgränsningar

Att utarbeta och besluta om handlingsprogram för skydd mot olyckor är en lagstadgad skyldighet för kommunen. Kommunen ska skapa sig en bild av de risker för olyckor som kan föranleda räddningsinsats. Det finns även möjligheter att samordna arbetet med andra områden utifrån en samlad riskbild. Möjliga områden kan vara krishanteringssystemet och extraordinära händelser, internt skydd eller skadeförebyggande arbete utifrån folkhälsoperspektivet. Det är kommunen och dess politiker som beslutar om arbetets omfattning.

Politiskt uppdrag

Utifrån underlaget kan ett politiskt uppdrag formuleras, att påbörja arbetet med handlingsprogram för skydd mot olyckor eller att driva arbetet vidare. Att uppgiften genomförs på uppdrag av politikerna ger större tyngd åt arbetet.

Det politiska uppdraget kan innehålla följande delar:

- Definitioner och beskrivningar av området.
- Syfte, mål och förväntat resultat av arbetet.
- Hur arbetet ska planeras och organiseras, tidsram, samt vem som är ansvarig.
- Vilka resurser som finns ekonomiskt, personellt och materiellt.
- Hur samverkan ska ske inom den kommunala organisationen, med lokala organisationer, näringsliv samt berörda myndigheter.
- Hur uppföljning och utvärdering ska ske.



LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Steg 1 Kartläggning av nuläget

I den kommunala organisationen för räddningstjänst, som har en lång tradition av att arbeta med bränder, fanns en ambition att arbeta i ett bredare perspektiv. Man hade insett att det är lika viktigt att arbeta förebyggande med andra frågor som har med kommuninvånarnas skydd och säkerhet att göra.

Innan kommunens arbete med handlingsprogrammet kom igång fanns det flera olika strukturer för arbetet med skydd och säkerhet. Det fanns en struktur för internt skydd, en för civilt försvar och krishan-

tering, en för brandskyddsfrågor osv.

Det utfördes en hel del arbete kring frågor som trafiksäkerhet, fysisk planering och brandsäkerhet, men arbetet bedrevs på olika förvaltningar och många gånger visste man inte om varandras projekt, som ibland kunde tangera varandra. När det gällde vattensäkerhet var ansvaret delat på flera förvaltningar utan någon tydlig initiativtagare. Samarbetet var i grunden bra och samordning av arbetet fanns inom olika problemområden, men en övergripande sam-

ordning saknades.

Inför arbetet med handlingsprogrammet gjordes en del förstudier. Det var viktigt att söka goda idéer. Detta gjordes både nationellt och internationellt bl.a. genom studiebesök.

En översiktlig kartläggning av riskbilden gav vid handen att Jönköpings riskbild i allt väsentligt liknar landet i övrigt. Inga riktigt stora riskobjekt finns, dock innebär positionen som logistikcentrum förhöjd riskbild avseende transporter. Geografiskt kombineras stadens riskbild med mycket landsbygd inom kommunens gränser. Demografiskt liknar kommunen tvärsnittet i landet.

Tidigt gjordes också en kartläggning av aktörer och insatsverksamhet inom kommunen. Vilka insatser gjordes redan inom området skydd mot olyckor på det lokala planet? En inventering visade att det, förutom polisen och landstinget fanns många olika frivilligorganisationer som på olika sätt agerade inom området skydd mot olyckor i området.

I LSO 1 kap. 6§ står det att:

Kommunerna och de statliga myndigheterna som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

När förstudierna var klara framkom det allt tydligare att en samordningsfunktion för området skydd mot olyckor skulle behövas i Jönköpings kommun. Denna funktion skulle ha till uppgift att initiera, samordna och följa upp arbetet med skydd mot olyckor.

Följande frågor kan vara till hjälp i det inledande kartläggningsarbetet

Organisation av säkerhetsarbetet inom kommunen

- Vem och inom vilka områden arbetar kommunen med säkerhet idag?
- Vilka styrdokument finns idag i kommunen inom områden som berör säkerhet och trygghet?
- Hur är arbetet inom området skydd mot olyckor organiserat?
- Vilka andra organisationer, näringsliv och myndigheter arbetar med säkerhet inom kommunens geografiska område idag?
- Vad har gjorts och vad görs?
- Hur arbetar kommunen med handlingsprogram inom andra områden?
- Har kommunen som organisation tidigare arbetat processinriktat med stöd av något processverktyg?
- Kan nytta dras av tidigare erfarenheter inom kommunen?

Omvärldsanalys

- Hur ser framtidsprognosen ut för vår kommun?
- Vilka trender kan ses vad gäller t.ex. tillväxt, befolkningsmässigt, ekonomiskt?
- Vilka trender kan ses i samhället i övrigt?
- Hur ser kommunen ut i förhållande till andra kommuner avseende skade- och olycksutvecklingen?

Bild av nuläget

- Kommunprofil – Hur ser kommunen ut (geografi, infrastruktur, befolkning etc.)?

- Finns en aktuell bild av risker för olyckor i kommunen?
- Vilka olyckor och skador inträffar i kommunen?
- Vad har framkommit i tidigare gjorda analyser av risker?

Definitioner

- Vad betyder trygghet, säkerhet och skydd för oss i vår kommun?
- Vad finns för olika definitioner? Kan man enas i detta arbete?
- Vad innebär skydd mot olyckor för oss?
- Vilka värderingar ska vara vägledande i det systematiska säkerhetsarbetet?

Avgränsningar

- Vad är det som ska redovisas i handlingsprogrammet enligt lagen om skydd mot olyckor?
- Finns det andra områden som bör samordnas med arbetet med skydd mot olyckor (t.ex. folkhälsoarbete, krishanteringssystem, extraordinära händelser, internt skydd, brottsförebyggande, Agenda 21)?
- Vilken riskbild ska kommunen fokusera på i detta arbete? Avgränsa till olyckor och skador som föranleder räddningsinsatser eller ett bredare perspektiv?
- Vilka konsekvenser får avgränsningarna för arbetet med handlingsprogram, för kommunen och för medborgarna?
- Handlingsprogrammet ska beslutas av kommunfullmäktige. Hur ska man engagera politiker och vad vill politikerna ta ställning till?

Steg 2

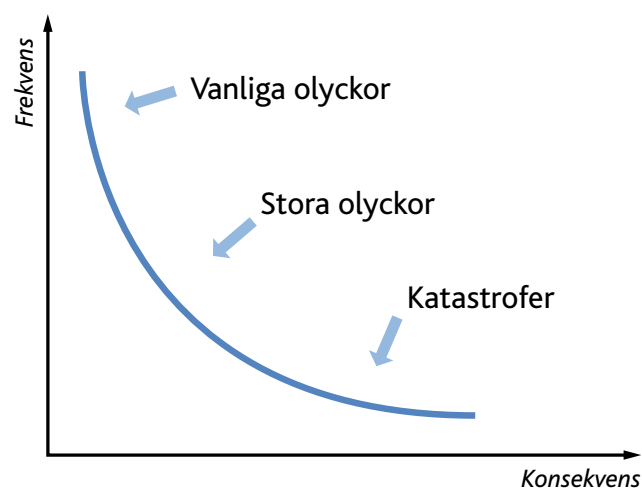
Analys

En förutsättning för att kommunen skall kunna planera för hur säkerhetsarbetet skall ordnas är att kommunen skapar sig en bild av de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Detta får göras med utgångspunkt i en inventering av de risker för olyckor som finns inom kommunen mot bakgrund av bl.a. naturförhållanden, bebyggelsekaraktär, transportväsen och industriell verksamhet. (Prop. 2002/03:119 sid. 107)

För att kunna ta fram mål för området skydd mot olyckor och planera säkerhetsarbetet krävs att kommunen skapar sig en bild av risker för olyckor och skador inom kommunens geografiska område samt analyserar dessa risker. Fördjupning bör göras i den kommunprofil som arbetades fram i Steg 1 – Kartläggning av nuläge. En kartläggning/inventering, analys och bedömning behövs också över de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Har kommunen valt ett bredare perspektiv måste även skador och risker för olyckor som inte föranleder räddningsinsats vägas in för att man ska få fram en bild av kommunens säkerhet och skydd mot olyckor.

Riskbilden för kommunen sträcker sig från vanliga olyckor och skador till risker för stora olyckor och katastrofer. Sambanden dem emellan kan beskrivas med hjälp av grafen ovan till höger.

Axlarna i grafen består av frekvens och konsekvens. Vanliga olyckor sker ofta dvs. de har hög frekvens, men kan sägas ge mindre konsekvens på samhället i stort. Dessa olyckor drabbar en eller flera individer och deras närmaste, men har en mindre påverkan på samhället i stort. Samma förhållande gäller om olyckorna rör egendom eller miljö. Katastrofer å andra sidan har mycket låg frekvens, men konsekvenserna



Riskbilden för kommunen sträcker sig från vanliga olyckor och skador till risker för stora olyckor och katastrofer.

för samhället kan bli mycket stora.

Det är inte enkelt att väga samman de vanliga olyckorna med potentiella katastrofer. Beroende på vilket mått som används kan helt olika bilder skapas av problemet. Dessutom är det komplicerat att visa hur acceptansen för summan av flera separata olyckor över tid skiljer sig från oacceptansen för enskilda större olyckor. Att bedöma hur det förebyggande arbetet ska fördelas mellan undvikande av vanliga olyckor eller riskerna för katastrofer är främst en fråga om värderingar.

Metoder och verktyg

För att få fram underlag och uppgifter finns flera olika metoder och verktyg att använda sig av. Som ett urval kan nämnas statistiska underlag och metoder, riskinventering, riskanalysmetoder, analys av skyddet, GIS

geografiskt informationssystem etc. För att få en så heltäckande bild av olyckor, skador och risker inom kommunens geografiska område som möjligt, kommer man att behöva använda flera olika metoder och ta hänsyn till många olika aspekter. Det kan även löna sig att samverka med flera förvaltningar inom kommunen, med andra organisationer, näringsliv och berörda myndigheter för att få fram underlag och en bild med olika perspektiv på olyckor, skador, risker och skydd. Det systematiska säkerhetsarbetet utifrån handlingsprogram enligt LSO syftar ju till att öka medborgarens trygghet och säkerhet samt att skydda egendom och miljö. Därför är det viktigt att ta reda på vilka kunskaper om riskutsatta grupper, områden och miljöer som redan finns inom kommunen samt behovet av säkerhet och skydd hos medborgarna.

Statistik

Nationellt och lokalt statistiskt underlag ger en bild av de olyckor och skador som sker i kommunen. Statistiska metoder ger också en bild av hur trenden kommer att se ut för denna typ av olyckor och skador de närmsta åren. Det finns idag en hel del statistiskt underlag att tillgå via olika källor. Som tidigare nämnts har NCO, Nationellt centrum för lärande från olyckor, på Räddningsverket en stor del av den statistik om säkerhet och skydd som idag samlas in av olika myndigheter och organisationer.

Riskinventering

En inventering av riskerna utifrån kommunens profil vad gäller demografi, naturförhållanden och infrastruktur med bebyggelse, transporter och industriell

verksamhet, utgör en grund för analysen. Inventeringen ska ge en övergripande kartläggning av kommunens risk- och skyddsobjekt.

Riskobjekt kan omfatta industrianläggningar, transportleder för farligt gods etc. Skyddsobjekt kan omfattas av objekt som innehåller ett särskilt skyddsvärde t.ex. hög persontäthet (skolor och vårdanläggningar), värdefull miljö (vattentäkter) samt egendom som byggnader med stort kulturvärde eller anläggningar för viktiga samhällsfunktioner. Riskinventeringen bör bygga på kommunens samlade kunskaper om olycksrisker inom kommunen som geografiskt område. Riskinventeringen är ett inledande steg till riskanalys. (Räddningsverket, 2003)

För att kunna jämföra olika risker med varandra och därmed skapa en bild av hur stort problem varje risk är i förhållande till andra risker och helheten, bör riskinventeringen förädlas ett steg; man genomför en riskanalys.

Riskanalys

En riskanalys omfattar en systematisk identifiering av olycksrisker och bedömning av risknivåer. En riskanalys innehåller normalt uppskattningar om sannolikheter och konsekvenser. De belyser även osäkerheter i analysen. Det finns olika metoder för riskanalys, som används inom olika områden. (Räddningsverket, 2003)

Sannolikhet är ett mått på hur ofta eller hur troligt det är att en viss händelse inträffar. Med händelse menas i dessa sammanhang en oönskad händelse. Händelsen genererar en konsekvens, i dessa sammanhang oftast en skada. Risk blir således produkten av sannolikheten och konsekvensen. En stor risk kan

vara något som inte händer särskilt ofta, men har en stor konsekvens, t.ex. en kärnenergiolycka. En stor risk kan även vara något som inte ger några katastrofala konsekvenser, men som inträffar relativt ofta, t.ex. trafikolyckor eller bränder i bostäder. (Se bild sid.18 - den kommunala riskbilden.)

Varje riskslag bedöms i sin enklaste form i en enkel riskmatris. Andra modeller för riskanalys beräknar ett riskvärde i form av förväntat skadeutfall uttryckt i t.ex. förväntad skadekostnad. Fördelen med sådana modeller är att olika risker kan jämföras och rangordnas utifrån hur de bidrar till den totala riskbilden. Riskbilden kan exempelvis delas upp efter olyckstyper, målgrupper, miljöer eller geografiska områden. Ett verktyg för att presentera och analysera olyckor visuellt i datormiljö är GIS – geografiskt informationsstöd – som utgår från kartor och tabeller. (www.giscentrum.lu.se/index.htm)

Kommunens riskbild

Resultatet av de olika metodernas bilder av kommunens säkerhet och skydd måste vägas ihop till en analys och bedömning av kommunens säkerhet och skydd. Hur analysen och bedömningen redovisas och presenteras kommer att ha betydelse då detta utgör underlag för prioriteringar och politiska ställningstaganden i kommunen. (Se Steg 3 – Prioriteringar.)

Att väga samman och bedöma vanliga olyckor och skador som syns i statistiken som fallolyckor, trafikolyckor och bränder med risker för stora olyckor och katastrofer som kärnkraftsolyckor, stora dödsbränder och naturkatastrofer som kanske aldrig kommer att ske är inte lätt. Här försvåras arbetet också av att det finns olika säkerhetskulturer i samhället och i

kommunen. Det finns inget facit till hur dessa ska bedömas sins emellan, däremot är de olika säkerhetskulturer en realitet att ta hänsyn till i bedömningen av riskerna för olyckor. Om man försöker se säkerhetsarbetet som en helhet där hela riskbilden och olycksspektrat ingår kan man lättare se hur olika delar av säkerhetsarbetet stärker varandra.

Analys av skyddet

Analys av skyddet ur medborgarens perspektiv ger en bild av nivån på säkerheten i kommunen. Att en tillfredsställande och likvärdig säkerhetsnivå ska upprätthållas innebär att ett betryggande skydd ska finnas oavsett var i landet man befinner sig. (Prop 2002/03:119) Syftet med metoden är att kunna ge en bild av skyddet för olika olyckstyper inom området skydd mot olyckor. Nivåerna för dessa kan sedan ge en viss bild av den totala nivån på säkerheten och skyddet mot olyckor.

För varje olyckstyp identifieras olika s.k. skyddsfaktorer. En skyddsfaktor kan vara teknisk eller beteenderelaterad. Tekniska skyddsfaktorer kan exempelvis vara brandvarnare, cykelhjälm, vägbulor eller brandcellsgränser. En beteenderelaterad skyddsfaktor kan handla om kunskap, förmåga och attityder t.ex. förmåga att ge första hjälpen, att kunna använda en handbrandsläckare, simkunskap, körskicklighet. Det handlar också om säkra och välkända rutiner vid t.ex. utrymning.

För att få fram skyddsfaktorerna har säkerhetsarbetet delats in i olika komponenter. Se tabellen nedan. För t.ex. arbetet med säkerheten på vägarna ser Vägverket komponenterna väg, fordon och förare som delar i vägtrafiksystemet. På liknande sätt kan säkerheten för bostäder och boendet delas in i komponenterna de boende, bostaden/lägenheten, byggnaden och samhällets bidrag till säkert boende. Skyddsfaktorerna kan även grupperas med hänsyn till när de vidtas och verkar i olycksförloppet: olycksförhindrande åtgärder, skyddsriktade åtgärder och räddningsinsats.

Varje skyddsfaktor har sedan beskrivits utifrån den enskildes perspektiv. Skyddsfaktorerna kan sammanlagt ge en viss bild av den totala nivån på skyddet mot olyckor inom kommunen. En av skyddsfaktorernas största fördelar är utbytbarheten, dvs. att olika kombinationer av skydd kan ge betryggande och likvärdigt skydd. Exempelvis kan brist på samhällets service i form av räddningsinsats inom godtagbar tid kompenseras med ökad egen förmåga hos den enskilde.

Analys av skyddsfaktorer för brand i bostadsmiljö

	De boende	Bostad/lägenhet	Byggnaden	Samhället
<i>Förhindrande</i>	Rökvanor Eldstadsvanor Ljusvanor Skydd mot barns lek med eld Säkra fyrverkerier	Säkra elapparater	Säkra uppvärmningsanordningar Säkra elinstallationer Åskledare	
<i>Skyddsriktade</i>	Uppställning avfallskärl Brandvarnare Underhåll brandvarnare	Släckutrustning	Utrymningsvägar Röklockor Byggnadsteknisk avskiljning Konstruktion Ytskikt Bostadssprinkler	
<i>Räddningsinsats</i>	Den enskildes handlingsförmåga			Räddningstjänstens insatsförmåga och täckningsgrad



LOKALT LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Steg 2 Analys

För att få en så heltäckande lägesbild som möjligt var det viktigt att den olycks- och skadestatistik som fanns tillgänglig studerades. I Jönköpings kommun lades mycket energi på att noggrant studera statistik. Utifrån detta kunde man sedan bestämma vad som skulle prioriteras inom olika områden.

Bland olika statistiska källor finns bl.a. Räddningstjänstens statistik. Det är viktigt att denna sammanställs, analyseras och inte minst kvalitetssäkras av någon som har kunskap om statistik. Den databas

med insatsstatistik som används medger att man ställer egna frågor. Sammanställningar görs regelbundet i samband med uppföljnings- och analysarbete.

Mycket arbete lades också ner på att hitta och granska andra statistikkällor som innehåller olycksrelaterade fakta. Mycket statistik hämtades från andra län. Dessa data sammanställdes sedan i en rapport som omfattar så gott som alla typer av olyckor, inte bara de som kan föranleda räddningsinsats. Bland de statistikkällor som har använts kan nämnas EHLASS

(European Health & Leisure Accident Surveillance System) med statistik från bl.a. svenska sjukhus, NCO (Nationellt Centrum för lärande från Olyckor), Folkhälsoinstitutet och Vägverket. Utöver dessa användes ett antal internetbaserade källor med regional, nationell och internationell statistik.

Riskanalys

En annan viktig källa till bakgrundsinformation i detta steg är riskanalys. I Jönköpings län har det under 1990-talet utvecklats en modell för riskanalys som så gott som alla länets kommuner använder. Arbetet med att upprätta dessa riskanalyser kan delas in i två huvuddelar; identifiering och analys. Med identifieringen menas att risker kartläggs och registreras. Analysen innebär beräkning och värdering av sannolikheter och konsekvenser.

Identifieringen inleddes genom att samtliga kommuners dåvarande brandsyneregister fördes över till riskanalysdatabasen. Därefter samlades uppgifter om bostäder, vägar och andra objekt in. Objekten tilldelades tänkbara händelser t.ex. brand, trafikolycka, farligt gods-olycka.

Uppgifterna sammanställdes i en databas som utgör grunden i analysen. Analysen delades in i fem steg:

1. Inventering av objektens karaktär och användning
2. Sannolikheten för olika händelser
3. Beskrivning av konsekvenser för olika händelser
4. Analys där sannolikheter och konsekvenser vägdes ihop till ett förväntat skadeutfall
5. Själva användandet av analysen.

Riskanalyserna innehåller för närvarande de olyckstyper som kan föranleda räddningsinsats.

Tabellen nedan redovisar olika riskmiljöer och ger en möjlighet att analysera var riskerna är störst. Det förväntade skadeutfallet är störst i transportmiljön och så även måttet som anger hur ofta katastrofer kan inträffa. Tabellen redovisar det förväntade skadeutfallet sett till egendomsskador redovisat i tusental kronor per år, det förväntade skadeutfallet sett till människors liv och hälsa mätt i ett index där ett dödsfall motsvarar 250 poäng, en svår skada 40 poäng och en lindrig skada 1 poäng. Vidare presenteras det förväntade antalet händelser med katastrofala följder sett till liv/hälsa. För påverkan på miljön har inget kvantitativt mått kunnat beräknas.

Riskmiljö	Händelser	Skadeutfall ekonomiskt	Skadeutfall liv/hälsa	Risk för katastrofer (relativ bedömning)
Allmän byggnad	36	7516	147	Hög
Bostad	110	35934	257	Låg
Industri	32	10839	61	Medel
Annan byggnad	9	7323	15	Låg
Trafik	207	3807	4118	Mycket hög
Terräng	82	540	0	Låg
Vatten	3	0	323	Låg
	(antal/år)	(kkkr/år)	(poäng/år)	

Man kan också skära resultaten per olyckstyp. Då kan man utläsa att brand är den enskilt största risktypen som föranleder egendomsförlust. Trafikolyckor dominerar när det gäller risker för människors liv och hälsa, medan miljön framförallt påverkas av hän-

delser med kemikalier. Ytterligare ett sätt att redovisa riskbilden är den geografiska fördelningen, t.ex. med en GIS-presentation.

Skyddsanalys

I skyddsanalyserna delades problemställningarna upp i matriser för olika miljöer, t.ex. trafik, vatten, bostad. Utifrån det bildades sedan temagrupper med representanter från både kommunens förvaltningar och andra aktörer på området. Temagrupperna fungerar som ett forum för satsningar i respektive miljö. Alla skyddsfaktorerna arbetades igenom och bedömdes utifrån tre aspekter:

- status (Hur bra nivå är det på skyddet 2004?)
- påverkbarhet
- betydelse (Spelar skyddsfaktorn stor roll för risken eller konsekvensen?)

Skyddsfaktorerna grupperades med hänsyn till när de vidtas och verkar i olycksförloppet: olycksförhindrande åtgärder, skyddsriktade åtgärder och räddningsinsats.

Markeringar gjordes efter detta på alla skyddsfaktorer med färgerna grönt, gult och rött beroende på om de hade ”tillfredsställande nivå”, borde ges ”ökad uppmärksamhet” eller ”bör förbättras”.

Matrisen nedan åskådliggör exemplet trafik. För arbetet med säkerheten på våra vägar ser Vägverket komponenterna väg, fordon och förare som delar i vägtrafiksystemet. På liknande sätt kan man för säkerheten i bostäder dela in boendet i komponenterna de boende, bostaden/lägenheten, byggnaden och samhällets bidrag till säkert boende. Även övriga matriser har delats in på motsvarande sätt. Matriser gjordes

även för olika typer av olyckor som inte föranleder räddningsinsats. Se bilden på sidan 25.

Följande frågor kan vara till hjälp vid analys av risker och skydd

- Hur och varifrån får man fram det underlag som behövs?
- Vilka metoder och verktyg behövs för att få fram en så bra riskbild som möjligt för kommunen som geografiskt område?
- Kommunprofil – Hur ser kommunen ut? (geografi, infrastruktur, demografi, industri etc.)
- Vad vet man om medborgarens beteende? Vilka riskgrupper/riskområden finns i kommunen?
- Vilka olyckor och skador inträffar i kommunen? Hur ser statistiken ut?
- Var inträffar olyckor och skador och vilka drabbas? (liv, egendom, miljö)
- Vad skulle kunna hända i kommunen? Vilka risker för olyckor finns i kommunen (för liv, egendom, miljö) och var finns dessa risker?
- Hur ser skyddet mot olyckor ut i kommunen? Vilken säkerhets- och skyddsnivå har kommunen?
- Hur upplever medborgarna säkerheten och tryggheten i kommunen?

Trafik

	Förare	Fordon	Väg	Samhället
<i>Förhindrande</i>	Körskicklighet	Vägegenskaper Teknik Bra däck	Vägstandard	
<i>Skyddsriktade</i>	Barnsäkerhet			
<i>Räddningsinsats</i>	Larmning Handbrandsläckning Varning			
<i>Förhindrande</i>	Nykterhet		Halkfria vägar Skyltning Vägmarkeringar GC separation	Trafikvarning
<i>Skyddsriktade</i>	Bilbälte	Passiv säkerhet	Mittseparering	
<i>Förhindrande</i>	Rätt attityd Hastighet			
<i>Skyddsriktade</i>	Hjälmanvändning		Räcken Förlåtande diken	
<i>Räddningsinsats</i>	Första hjälpen			Täckningsgrad Insatsförmåga, rtj

Exempel på en matris för miljön trafik som visar kommunens samlade bedömning och värdering av olika skyddsfaktorer. Grönt: tillfredsställande nivå, gult: bör ges ökad uppmärksamhet och rött: bör förbättras.

Steg 3

Prioriteringar

I ett handlingsprogram uttrycker kommunen vad den vill göra för medborgarens säkerhet och trygghet och vad som är möjligt åtminstone på kort sikt dvs. vilka prioriteringar som måste till på grund av begränsade resurser och tid. För att kunna göra en genomtänkt prioritering behöver kommunen beskriva vad den vill avseende medborgarens säkerhet och trygghet: Vilket behov av skydd som finns mot bakgrund av riskerna och vilka skyddsåtgärder som skulle behöva genomföras. Med hänsyn till att olika aktörers resurser är begränsade måste man prioritera med hänsyn till vilka skyddsåtgärder som kan genomföras och när i tiden de kan genomföras. Nedan beskrivs detta prioriteringsarbete som del av processen. Ordet skyddsåtgärder används här för de konkreta åtgärder som man planerar att vidta för att uppnå prestationsmålet.

Behovet av skydd mot olyckor

Skyddet mot olyckor är en del av säkerheten och tryggheten i kommunen och därmed också en del av välfärden i kommunen. Skyddet mot olyckor vägs därför mot andra åtgärder för medborgarnas välfärd. Inom området skydd mot olyckor prioriteras likaså olika åtgärder mot varandra, ytterst utifrån de bidrag de ger till välfärden i kommunen.

Vilket skydd ska man eftersträva? I proposition (2002/03:119), *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, sägs angående skador på grund av olyckor, att ”det måste bli färre som dör, färre som skadas och mindre som förstörs”. Regeringen eftersträvar således ökad säkerhet. Ytterligare vägledning ges i lagen om skydd mot olyckor. I den inledande paragrafen sägs att den verksamhet som ska bedrivas enligt denna lag

syftar till att det i hela landet upprätthålls ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor för människors liv och hälsa och för egendom och miljö. Detta ger viss vägledning till inriktning och ambitionsnivå när man utformar skyddet i jämförelse med andra kommuner.

När det gäller hur skyddet ska fördelas inom kommunen behöver bristerna i skyddet (riskerna) analyseras närmare (riskanalys). För att göra denna analys praktiskt hanterlig är det lämpligt att (som i Steg 2 – Analys) dela upp analysen med hänsyn till

- miljöer
- målgrupper
- hot/olyckstyper.

Analysen kan avslutas med en *sammanställning* av riskerna och behovet av skydd för olika miljöer och målgrupper med hänsyn till olika hot.

Att på något sätt prioritera bland skyddsbehoven (riskerna) innebär att man gör värderingar avseende vikten av skyddet för olika miljöer och målgrupper vid olika hot. Värderingarna handlar ytterst om medborgarens säkerhet, trygghet och välfärd och tillhör därför politikens arbetsfält. En prioritering av behovet av skydd är således ett politiskt ställningstagande.

Ett sådant ställningstagande innebär att man har ha fått en *prioriterad sammanställning* av riskerna och behovet av skydd. Detta kan också uttryckas i form av mål för vilken säkerhet eller skydd som ska uppnås. Prioriteringen och målen är i det här läget av analysen med nödvändighet översiktliga och av principiell natur. För att komma fram till mera operationella mål för behovet av skydd behöver man se närmare på behovet av skyddsåtgärder, olika aktörers ansvar för dessa och tillgängliga resurser. Detta kan i

sin tur leda fram till nya prioriteringar av behovet av skydd. Det blir en iterativ (upprepande) process.

Behovet av skyddsåtgärder

För att komma fram till behovet av skyddsåtgärder behöver man analysera vilka delar av skyddet (skyddsfaktorer) som behöver förändras för att nå det skydd som politikerna eftersträvar. Man behöver finna svar på följande frågor:

- Vilka skyddsfaktorer behöver förändras för att få det skydd (skyddsnivå) som politikerna eftersträvar?
- Vilka skyddsåtgärder behöver genomföras för att nå önskvärda skyddsnivåer för aktuella skyddsfaktorer?

Att besvara dessa frågor, dvs. klara ut vilka skyddsfaktorer och skyddsåtgärder som kan krävas för att nå de mål för säkerheten och skyddet som politikerna formulerat, är i första hand en fråga för experter.

Utgångspunkten för experternas analys är politikernas uttalanden om målen för säkerheten och skyddet och den prioriterade sammanställning av riskerna och behovet av skydd för olika miljöer och målgrupper med hänsyn till olika hot. Experternas arbete att finna lämpliga skyddsfaktorer och lämpliga skyddsåtgärder underlättas högst väsentligt om man känner till vilken skyddseffekt olika skyddsfaktorer och skyddsåtgärder har.

Tyvärr saknas i många fall beprövad (evidensbaserad) kunskap om olika skyddsfaktorerers effekt och kunskap om olika skyddsåtgärders bidrag till skyddsnivån. Det innebär att en grundad prioritering av skyddsfaktorer och skyddsåtgärder inte alltid kan göras. Trots det måste man försöka prioritera bland

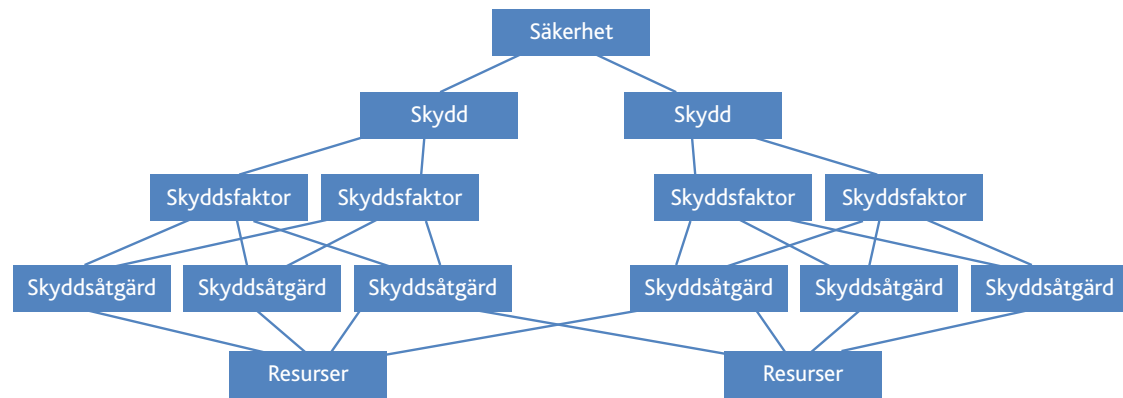
tänkbara skyddsfaktorer och skyddsåtgärder. Detta får då ske mot bakgrund av den kunskap och erfarenhet som finns.

Resurser för skyddsåtgärder

Att genomföra skyddsåtgärder kräver resurser. Ansvaret för skyddet och skyddsåtgärderna är uppdelat mellan enskilda och det offentliga. Ansvarsfördelningen framgår av lagen om skydd mot olyckor. Mycket kortfattat innebär det att den enskilde har ett grundläggande ansvar för sitt eget skydd. Samhället griper in när den enskildes förmåga inte räcker till. Kommunen har ett övergripande ansvar för skyddet på lokal nivå. Handlingsprogrammet är ett uttryck för hur kommunen har uppfattat detta ansvar.

En analys av olika aktörers medverkan i säkerhetsarbetet syftar i första hand till att klara ut vilka skyddsåtgärder som är rimliga att genomföra under planeringsperioden med hänsyn till aktuella aktörers möjligheter och resurser. Det innebär att de tidigare analyserna möter den krassa verkligheten och att man sannolikt återigen får gå igenom hela processen och pröva vilka mål för skyddet som är realistiska och vilka skyddsåtgärder som kan genomföras. En iterativ process kan behöva genomföras flera gånger innan de nödvändiga prioriteringarna är genomförda och det finns ett realistiskt handlingsprogram.

Ett sätt att ta tillvara och förmedla den kunskap som den här processen sannolikt innebär, är att i beredningsprocessen presentera alternativa ambitionsnivåer eller profilsatsningar för beslutsfattarna innan det slutliga handlingsprogrammet antas.



Analysprocess av skyddet.

Underlag och verktyg för prioriteringar

Den analysprocess som skildrats kan beskrivas med hjälp av ovanstående figur. Den innebär i stora drag att politikerna anger preliminära mål för säkerheten och skyddet. Experterna söker finna de skyddsfaktorer som på bästa sätt uppfyller målen. I nästa steg söker de finna de skyddsåtgärder som leder till önskad skydds nivå för aktuella skyddsfaktorer. Och slutligen analyserar de, de resurser som krävs för att genomföra aktuella skyddsåtgärder. Detta kan leda till att processen får upprepas till dess man når en realistisk avvägning mellan mål och medel.

Politikerna ansvarar för början och slutet av processen dvs. för att ange mål och avdela resurser. Experternas roll är att finna en lämplig utformning av skyddet, dess skyddsfaktorer och skyddsåtgärder. Experternas roll är vidare att förse politikerna med lämpliga beslutsunderlag.

Behovet av skydd

Regeringens uttalande om minskade skador och lagens skrivning om tillfredsställelse och likvärdigt skydd i hela landet kan vara vägledande för kommunen när det gäller att formulera övergripande mål för

säkerheten och skyddet i kommunen.

I ett kommande nationellt system för uppföljning och utvärdering av skyddet (SUUS) kan kommunerna komma att få vissa indikationer på sin position sett till kravet på likvärdighet med hänsyn till lokala förhållanden. I dagsläget finns inga starka indikatorer nedbrutna till lokal nivå som indikerar kommunernas skydds nivå. Det innebär dock inte att det saknas kunskap om kommunernas inbördes skydd. Det förekommer t.ex. utbyte kommunerna emellan där vissa kommungrupperingar träffar varandra regelbundet och utväxlar erfarenheter. I en grupp (kommuner med ca 100 000 invånare) har man även utvecklat ett system av indikatorer för att systematisera jämförelser mellan kommunerna.

För att närmare analysera behovet av skydd i kommunen behöver det göras riskanalyser. Tyvärr finns i dagsläget ingen klar rekommendation för hur detta ska gå till. Förklaringen ligger kanske i att det är ett brett spann av hot som behöver analyseras, från de vardagliga olyckorna till de sällan förekommande olyckorna med mycket stora konsekvenser. Därutöver finns krav från andra lagområden att analysera risker och sårbarheter för kris och krig.

Om man betraktar hela spannet av hot eller risker som behöver analyseras inser man att det innehåller olika kulturer och olika begrepp. Med början i t.ex.

fallolyckor finns en epidemiologisk kultur med rötter i folkhälsoarbetet som bland annat använder begreppet personskador. Vardagsbränderna har en långvarig tradition. Elden har alltid varit ett inslag i samhället och krävt såväl liv som materiella skador och under hand har man utvecklat olika skyddsåtgärder. För de sällan förekommande olyckorna med mycket stora konsekvenser som kan inträffa i vissa typer av anläggningar finns ett säkerhetstänkande som har sina rötter inom kärnenergiområdet. En olycka med allvarliga konsekvenser får inte hända. Riskanalyser och åtgärder är därför inriktade på att förhindra en olycka. I de risk- och sårbarhetsanalyser som ska användas för att skapa beredskap mot kriser används bl.a. ett scenariotänkande med rötter i det ekonomiska försvaret, där man arbetar för att olika viktiga samhällsfunktioner ska fungera även i händelse av krig.

En risksammanställning för en kommun kan således innehålla olika kulturer och begrepps användning såsom personskador vid vardagsolyckor, materiella skador och personskador vid t.ex. bränder, sannolikheter för större olyckor och scenarier som kan medföra kriser. Riskerna är dessutom fördelade på olika miljöer och målgrupper som kan kräva olika former av hänsyn. Hur detta ska prioriteras eller vägas ihop är ingen lätt ekvation. Den enda nu framkomliga vägen syns vara att så tydligt som möjligt redovisa de olika slagen av risker i en risksammanställning som tjänar som underlag för diskussion, prioritering och formulering av ett politiskt ställningstagande t.ex. i form av preliminära mål.

En prioritering av riskerna för olika miljöer och målgrupper vilar ytterst på värderingar av olika slag som har berörts ovan. De preliminära målen för säkerheten och skyddet kan sägas vara värderingar

uttryckta i resultat termer. Värderingarna kan variera mellan olika kommuner och olika politiska grupperingar. Det kan ändå vara rimligt att anta att vissa värderingar som gäller för vår välfärd och trygghet i övrigt kan vara gemensamma. Mycket kortfattat handlar det om demokratiska principer, en humanistisk människosyn, jämlikhet, jämställdhet och en hållbar utveckling. Värderingarna kan innehålla prioriteringar avseende vikten av olika hotade värden som människors liv och hälsa, djur och ekologisk miljö, kulturmiljöer och egendom. Värderingarna kan vidare ta hänsyn till kommunens allmänna strävan efter trygghet för medborgaren, arbetstillfällen, olyckors belastning på den enskilde och samhället m.m.

Behovet av skyddsåtgärder

Skyddet kan uppdelas i ett antal komponenter med olika syften i tänkta risk- och olycksförlopp, som att förhindra olyckan, införa åtgärder som verkar skadebegränsande före en olycka, räddningsinsatser vid olyckan och återgärder som syftar till att återställa läget efter olyckan. Varje komponent innehåller i sin tur ett antal skyddsfaktorer som i nuläget har en viss skydds nivå. Det kan t.ex. handla om andelen hushåll i en kommun som har brandvarnare eller hur snabbt befolkningen i kommunen får tillgång till en livräddande räddningsinsats. Om man vill höja skydds nivå för t.ex. skyddsfaktorn brandvarnare så skulle det kunna innebära att man vill höja såväl säkerhets kvaliteten för vissa målgrupper som det totala antalet brandvarnare. Detta skulle i sin tur kräva en rad skyddsåtgärder och innebära insatser från både enskilda som samhället.

Att finna en effektiv mix av skyddskomponenter

och skydds nivåer för olika skyddsfaktorer sett till de preliminära målen för säkerheten och skyddet är en uppgift för experter. Det är likaså experternas uppgift att finna en effektiv mix av skyddsåtgärder från olika aktörer för att nå önskade skydds nivåer och därmed önskat skydd.

Vad är det då som gör en expert till expert för uppgiften? Vilket underlag och vilka verktyg finns för uppgiften? Ett grundvillkor för att man ska kunna finna en effektiv mix av skydd och skyddsfaktorer är att känna till vilken skyddseffekt olika skyddsfaktorer har och i nästa led hur effektiva olika skyddsåtgärder är för att nå önskad skydds nivå för olika skyddsfaktorer. Inom trafiksäkerheten har man kommit relativt långt när det gäller att ta fram effektkataloger för olika skyddsfaktorer. Inom t.ex. brandområdet finns det början till en effektkatalog. Men systematiska sammanställningar saknas om hur effektiva olika skyddsåtgärder måste vara för att nå olika skydds nivåer.

Det räcker dock inte att känna till åtgärdernas effekt, för att man ska kunna prioritera olika typer av åtgärder. Man behöver också känna till priset för åtgärder för att se om de kostar mer än de smakar eller tvärtom. Man skulle behöva göra samhällsekonomiska kostnads-nyttoanalyser för olika typer av åtgärder för att få ett bra underlag för prioritering (se faktaruta kostnads-nyttoanalys på nästa sida). Det är dock inte praktiskt möjligt att göra detta för alla åtgärder utan man får begränsa sig till de viktigaste och även utnyttja de analyser som redan är genomförda. I övrigt får man nyttja den kunskap och erfarenhet som finns. I referenslistan ges exempel på analyser, statistik, och metoder som kan användas vid utformning och prioritering av skyddet.

Resurser för skyddsåtgärder

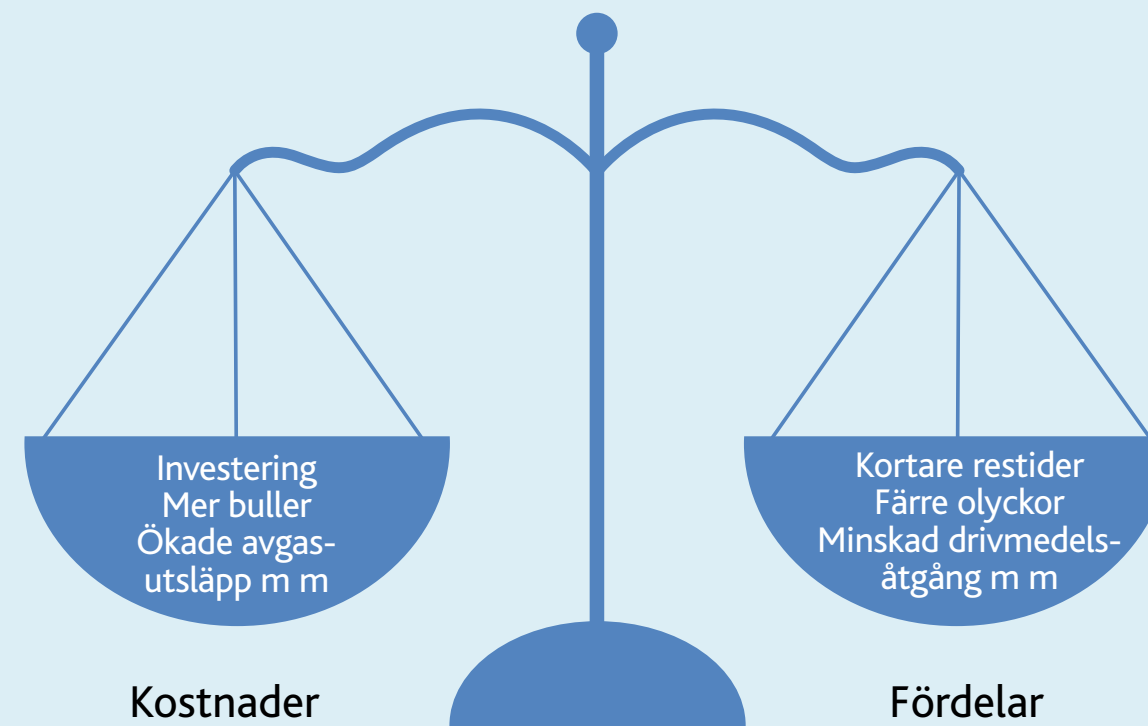
Att genomföra skyddsåtgärder kräver ofta flera aktörers medverkan. Det krävs därför en handläggning som syftar till att förankra och samordna åtgärder på realistiska ambitionsnivåer hos olika aktörer inom och utanför den kommunala förvaltningen. Handläggningen kan vara en del av kommunens ordinarie verksamhetsplanering eller drivas på annat sätt. Den leder sannolikt till nya prioriteringar av skyddet och skyddsåtgärder behöver genomföras med hänsyn till begränsningar i resurser och tid. Denna del av processen för handlingsprogram tillhör den kommunala vardagen och behöver inget särskilt underlag.

Kostnads-nyttoanalys

Kostnads-nyttoanalysen (cost-benefit analysis) går ut på att man sätter "priser" på alla fördelar och alla nackdelar. Därmed får man monetära värden på både fördelarna och nackdelarna dvs. intäkter och kostnader, vilket gör det lätt att bestämma om en åtgärd ska genomföras eller ej. Man bör bara genomföra åtgärder där nyttan, dvs. ökad välfärd i vid bemärkelse, är större än kostnaden dvs. vad man kunde fått för nytta i en alternativ användning, eftersom det är då som den aggregerade samhällsnyttan ökar. I nyttan ska ingå samtliga fördelar med åtgärden, även sådana som man inte direkt har kontroll över. I kostnaden ska ingå samtliga nackdelar med åtgärden. I en kostnads-nyttoanalys av t.ex. användning av brandvarnare kan en nackdel vara att det blir fler fallolyckor vid byte av batterier.

Den största svårigheten med kostnads-nyttoanalysen är att man inte bara ska kvantifiera fördelar och nackdelar, vilket kan vara svårt. Man ska dessutom sätta monetära priser på kvantiteterna vilket är ännu svårare.

En variant på kostnads-nyttoanalysen är den s.k. kostnads-effektanalysen (cost-utility analysis) där man mäter nackdelarna i monetära enheter (kostnader), men fördelar i andra kvantiteter. Exempel på andra kvantiteter kan vara räddade liv, men också justerade liv som DALY (handikappjusterade) eller QALY (kvalitetsjusterade). Det kan också vara så att man har ett givet mål som ska nås. Frågan är hur man når det givna målet på mest kostnadseffektiva sätt. (Se Mattsson 2004; 2006.)





LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Steg 3 Prioriteringar

När det gäller prioriteringar stod kommunens samordningsgrupp för beslutsunderlaget till politikerna. I arbetet med prioriteringar fördes hela tiden samråd med kommunens förvaltningar.

Politikernas styrning av prioriteringar i arbetet med skydd mot olyckor var tydlig. Inga andra prioriteringar än de som redan finns i lagstiftningen samt i kommunprogrammet skulle göras. Redan befintliga strukturer skulle användas i arbetet. I kommunprogrammet finns skrivningar om särskild hänsyn till

svaga grupper, vilket ska kombineras med lagstiftarens intentioner om att tydliggöra den enskildes ansvar.

Diskussionen om kraften ska läggas på att reducera vanliga händelser eller att minimera konsekvenser av stora hot, utmynnade i ett uppdrag att arbeta med förslag till satsningar i hela hotskalan. Det krävs mer omfattande värderingsdiskussioner i kommunen för att man ska kunna göra särskilda prioriteringar utifrån hotskalan, något som inte hanns med till det för-

sta handlingsprogrammet. Det framgick dock tydligt att vissa hot med stora konsekvenser absolut föranleder såväl förebyggande satsningar som god förmåga till räddningsinsatser.

För att komma vidare utarbetades en något mer pragmatisk modell där olika skyddsfaktorer ställdes mot riskbilden.

Risker och skydd vägs samman

För varje skyddsfaktor betraktade man riskbilden för en viss olyckstyp och skyddet mot samma olyckstyp. På detta sätt kunde man tydligt se att det för skyddsfaktorer där risken var hög och skyddet lågt, ges förslag till en satsning i handlingsprogrammet. Däremot kunde man lämna vissa skyddsfaktorer, där risken var liten och skyddet bra, tills vidare.

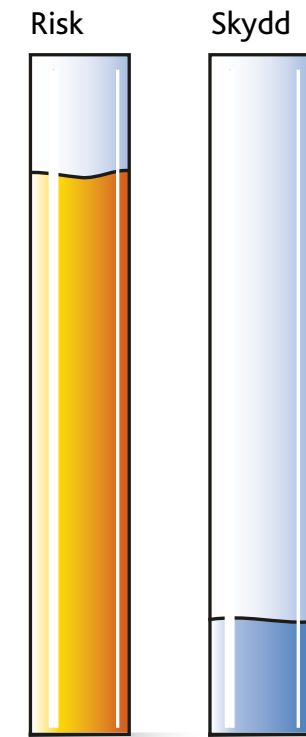
Kostnads-nyttoanalyser

För att lättare kunna göra prioriteringar och se vad det i kommunens fall var samhällsekonomiskt lönsamt att satsa på användes metoden kostnads-nyttoanalys (se faktaruta sid 31).

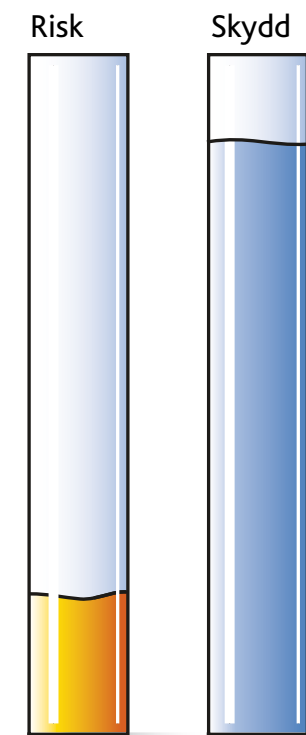
Ett antal förslag till satsningar analyserades med hjälp av denna metod. Därefter redovisades resultatet i en tabell där det framgick vilket värde som räknats fram för de olika satsningarna. För att en åtgärd ska vara samhällsekonomiskt lönsam ska den ha ett värde som ligger över 1,0.

Trafik

Andelen förstainsats som påbörjas inom 10 minuter från larm om trafikolyckor ska öka. Uppföljning sker genom räddningstjänstens insatsrapporteringsystem.



När risken bedömdes vara hög och skyddet lågt var det anledning att gå vidare med frågan.



När risken bedömdes vara låg och skyddet högt kunde man låta frågan bero tills vidare.

Vid beräkningen visade sig denna satsning ge en kostnads-nyttokvot på fem till tolv, vilket innebär att den ger fem till tolv kronor tillbaka på varje satsad krona. Satsningen bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam.

Bostad

Andelen hushåll med tillgång till brandsläckningsutrustning ska öka. Uppföljning sker i samband med kommunens brandskyddsundersökning.

Vid beräkningen visade sig denna satsning ge en kostnads-nyttokvot på tre, vilket innebär att den ger tre kronor tillbaka på varje satsad krona. Satsningen bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam.

Industri

Andelen industrier med fungerande systematiskt brandskyddsarbete (SBA) ska öka. Uppföljning sker via tillsyn.

Vid beräkningen visade sig denna satsning ge en kostnads-nyttokvot på 0,8, vilket innebär att satsningen inte bedöms vara samhällsekonomiskt lönsam. Däremot är det ett lagkrav, vilket innebär att satsningen ändå måste genomföras.

Om politikerna hade angett prioriteringen ”gå vidare med de åtgärder som är samhällsekonomiskt lönsamma” dvs. använt sig av resultatet från kostnads-nyttoanalysen, hade antalet möjliga satsningar kunnat reduceras. Metoden ger möjlighet till en bra dialog mellan tjänstemän och politiker om olika prioriteringar.

Följande frågor kan vara till hjälp vid diskussion om prioriteringar

Vilket skydd mot olyckor vill kommunen ha inom sitt område?

- Hur ser kommunen på säkerheten sett till lagens intention att färre ska skadas och mindre ska förstöras?
- Hur ser kommunen på säkerheten sett till lagstiftningen om tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet med hänsyn tagen till de lokala förhållandena? Vilka kommuner kan tjäna som jämförelsekommuner och vilket skydd har dessa?
- Hur ser bristerna i skyddet (riskerna) ut i kommunen för olika hot, miljöer och målgrupper?
- Vilka prioriteringar avseende skyddet för olika hot, miljöer och målgrupper vill kommunen göra?

Här kan man prioritera mellan t.ex.

- Skyddet av olika värden som människor, miljö och egendom.
- Olika typer av olyckor som vardagsolyckor och sällan förekommande olyckor som kan ha allvariga konsekvenser.
- Olika typer av miljöer/arenor som hemmet, fritiden, publika lokaler, näringsliv etc.
- Olika typer av målgrupper med olika förmåga att själva skydda sig t.ex. barn, gamla och människor med olika form av handikapp.
- Vilket skydd för olika risker, miljöer och målgrupper vill kommunen åstadkomma?

Vilket behov av skyddsåtgärder finns?

- Hur vill kommunen utforma skyddet mot olyckor med hänsyn till olika risker, miljöer och målgrupper?
- Vilka skyddsnivåer för aktuella skyddsfaktorer vill kommunen åstadkomma?
- Hur kostnadseffektiva är aktuella förändringar av skyddsnivån?
- Vilka skyddsåtgärder vill kommunen genomföra för att nå aktuella skyddsnivåer för aktuella skyddsfaktorer?
- Hur kostnadseffektiva är aktuella skyddsåtgärder?

Vilket behov av resurser finns?

- Vilka ska utföra de olika skyddsåtgärderna och i vilken omfattning?
- Vilka resurser krävs av olika aktörer för att genomföra aktuella skyddsåtgärder?
- Vilka resurser finns tillgängliga sett till olika tids-horisonter?
- Vilken omprioritering av gjorda prioriteringar kan detta kräva? (iterativ process)

Steg 4

Mål

Utifrån de analyser och den riskbedömning som gjorts samt politikernas prioriteringar av säkerhet och skydd, ska mål för området formuleras.

I LSO anges övergripande nationella mål för verksamheten skydd mot olyckor. Dessa nationella mål är riktninggivande. De nationella målen kompletteras med verksamhetsmål. Vissa grundläggande verksamhetsmål anges i lagen.

Utöver dessa mål ska kommunen själv formulera verksamhetsmål, anpassade utifrån den lokala riskbilden. Verksamhetsmålen ska kommunen ange i handlingsprogram för skydd mot olyckor. Det kan vara lämpligt att redan i denna fas fundera på hur de mål man formulerar ska följas upp och utvärderas.

En kommun har enligt LSO olika roller; t.ex. vara ägare, nyttjanderättshavare, räddningstjänstproducent eller verksamhetsutövare av farliga anläggningar. Kommunen kan även ha förebyggandeansvar, tillsynsansvar, ”verka för”-uppgift eller ha som uppgift att samverka eller samordna. När säkerhetsarbetet i en kommun breddas att gälla olika förvaltningar och nämnder är det viktigt att det tydligt framgår i handlingsprogrammet i vilken av kommunens roller, ett mål är framtaget.

Kommunens verksamhetsmål ska ange styrningen på området skydd mot olyckor. Utifrån de analyser och den riskbedömning som gjorts samt politikernas prioriteringar av säkerhet och skydd ska kommunernas verksamhetsmål för området formuleras. Dessa mål ska även kopplas mot de nationella målen och verksamhetsmålen i LSO.

Målen kan sedan med hänsyn till fokus delas upp i riktninggivande mål, säkerhetsmål och prestationsmål. Att formulera målen handlar om att sätta upp den nivå på säkerhet och skydd som ska finnas i kom-

munen ur medborgarens och den enskildes perspektiv och att ange vägen för att nå dessa. Prioriteringarna för kommunens inriktning och verksamhet ska formuleras i form av måltermer. Prioritering i detta sammanhang handlar om att utifrån bedömningarna visa var man som kommun vill satsa särskilt och detta blir en fråga för politikerna. I många fall kan antas att man inom kommunen vill bibehålla dagens nivå på säkerhet och skydd. Detta kan då uttryckas som bibehållen nivå i handlingsprogrammen LSO. De lokala verksamhetsmålen bör vara konkreta och formulerade så att de blir möjliga att följa upp och utvärdera i kommunens system för egenkontroll (se vidare under Steg 6 – Uppföljning och utvärdering).

Riktninggivande mål

En stor svårighet ligger i att få mål tydliga, konkreta och mätbara. Här får man förmodligen arbeta i flera nivåer och fundera över hur uppföljning och utvärdering bör genomföras.

Ett sätt är att använda sig av riktninggivande mål dvs. mål som anger inriktningen på verksamheten skydd mot olyckor. Dessa mål är i sin utformning svåra att följa upp. De begränsas till ett eller några få övergripande mål för verksamheten. De blir mer en vision för åt vilket håll kommunen strävar, t.ex. att kommunen ska vara säker och trygg att bo och vistas i. Målen mäts genom att man kopplar på mätbara säkerhetsmål och prestationsmål. Dessa kommer då att indikera om de riktninggivande målen ligger rätt.

Nationella mål och verksamhetsmål

I LSO anges övergripande nationella mål för verksamheten skydd mot olyckor. Dessa nationella mål är riktninggivande. Enligt regeringen finns två paragrafer som ska betraktas som nationella mål.

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

Detta nationella mål handlar om att skydda människors liv och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och i miljö. Här ska även förutsättningarna för en ekologisk hållbar utveckling beaktas dvs. skyddet mot miljön, en hållbar försörjning och en effektiv användning av resurser inom räddningstjänstverksamheten.

Begreppet skydd mot olyckor omfattar här förebyggande verksamhet, räddningstjänst samt efterföljande åtgärder när det gäller olyckor. Vad gäller skrivningen ”ett tillfredställande och likvärdigt skydd” innebär det att ett betryggande skydd ska finnas oavsett var i landet man befinner sig. Eftersom riskbilden ser olika ut i olika kommuner ska en anpassning ske till de lokala förhållandena och kommunerna kommer att vidta olika åtgärder för att nå upp till målet.

Ytterligare ett nationellt mål anges:

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

Verksamheten inom räddningstjänstområdet måste hålla en godtagbar nivå kopplat till ett tillfredställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Det är upp till varje kommun att själv avgöra hur man ska planera och organisera räddningstjänsten för att nå den nivå som kan överensstämna med de nationella målen.

Enligt Prop. (2002/03:119) till lagen om skydd mot

olyckor är det sedan en fråga för tillsynsmyndigheterna, i detta fall länsstyrelserna, att se till att kommunerna uppfyller målen i 1 kap. För att nationella mål ska fungera tillfredställande som statliga styrmedel ställs höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsyn.

De nationella målen kompletteras med verksamhetsmål. Vissa grundläggande verksamhetsmål anges som exempel i lagen:

3 kap. 1§ För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Ytterligare grundläggande verksamhetsmål för kommunen finns beskrivna särskilt i 3 kap. i LSO. Utöver dessa ska kommunen själva formulera verksamhetsmål, anpassade utifrån den lokala riskbilden. Verksamhetsmålen ska kommunen ange i handlingsprogram för skydd mot olyckor.

Säkerhetsmål

Säkerhetsmål beskriver den nivå på säkerhet och skydd som ska nås i kommunen. Säkerhetsmålen formuleras utifrån medborgarens (den enskildes) perspektiv och anger vilken effekt eller vilket resultat som eftersträvas. Säkerhetsmål benämns ofta effektmål i målstyrningslitteratur.

Målen kan anges i termer av ökad säkerhet och minskad risk exempelvis minskat antal olyckor och skador, färre döda, färre allvarliga olyckor, mindre som förstörs. För att kunna följa upp säkerhetsmålen bör de så långt som möjligt vara formulerade i mätbara termer, men även här finns svårigheter i mätbarhet.

Det kan vara svårt att följa upp säkerhetsmål formulerade i termer av ökad säkerhet eller minskad risk då tillgången till statistik kan vara begränsad. Lokal uppföljning av säkerhetsmål uttryckta i antalet olyckor och skador är möjlig för ofta förekommande vanliga olyckor som fallolyckor, bränder och trafikolyckor med lindrigt skadade, om förändringarna kan knytas till specifika åtgärder eller åtgärds paket. Signifikanta förändringar vid sällan förekommande olyckor som dödsbränder, kemolyckor, trafikolyckor med flera döda och skadade, kräver ett så stort statistiskt material, att de endast går att finna på nationell nivå eller i vissa fall internationell nivå. Ett annat sätt att formulera säkerhetsmålen för att göra dem uppföljningsbara kan då vara att ange hur den enskildes skydd ska förändras. Detta kan anges i beteenderelaterade eller tekniska termer.

Beteenderelaterat skydd handlar om enskildas och grupperns beteende, kunskaper och förtroenhet med skydd och säkerhet. Beteenderelaterade mål kan formuleras som att ”öka medborgarens kunskaper om...”, ”förändra riskgrupperns beteende genom att...”, ”fler

kommuninvånare med viss kompetens för att agera...”.

Tekniskt skydd handlar t.ex. om brandvarnare, vägbulor och cykelhjälm. Tekniskt relaterade mål kan formuleras som att ”öka andelen skyddsprodukter...”, ”förbättra skyddet i byggnader...”.

Hur kommunen än väljer att formulera sina säkerhetsmål beskriver de den nivå på säkerheten och skyddet som kommunen vill uppnå. Detta kräver i sin tur en eller flera prestationer. Till varje säkerhetsmål bör därför ett eller flera prestationsmål kopplas.

Prestationsmål

Prestationsmål anger hur kommunen ska uppnå säkerhetsmålen och därigenom verksamhetsmålen. (Prestationsmål benämns ofta produktionsmål i målstyrningslitteratur.) Prestationsmålen beskriver vilka konkreta åtgärder och aktiviteter kommunen tänker genomföra genom sina förvaltningar och verksamheter. Mål på denna nivå bör vara konkreta, mätbara och möjliga att följa upp.

Prestationsmålen kan formuleras i termer av vilka åtgärder och aktiviteter som ska utföras, t.ex. direkta insatser, information, utbildning och tillsyn.

Till prestationsmålen bör kommunen koppla ansvarig förvaltning för att målet uppnås och ange hur samverkan sker samt tid när målet ska vara nått. Prestationsmålen i handlingsprogrammen kommer i flera fall att beröra fler än en aktör.

Hur prestationsmålen ska nås beskrivs i respektive förvaltnings verksamhetsplanering. För räddningstjänstverksamheten gäller att i handlingsprogrammet beskriva den förmåga och de resurser man avser att skaffa sig för att nå upp till de satta målen.



LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Steg 4 Mål

Riktningsgivande mål

I Jönköpings kommun fanns sedan tidigare fyra inriktningsmål (riktningsgivande mål) om trygghet och säkerhet fastställda i kommunprogrammet. Till dessa lades i handlingsprogrammet ytterligare tre inriktningsmål för att tydliggöra kommunens arbete utifrån den nya lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Säkerhetsmål och prestationer

Utifrån givna prioriteringar formulerades ett antal mål för säkerheten, s.k. säkerhetsmål. Målen formulerades för varje miljö och angavs antingen i termer av att säkerheten ska öka (minskat antal olyckor eller skador) eller mer indirekt i termer av hur den enskildes skydd ska öka. De föreslagna satsningarna har processats mellan berörda förvaltningar och i kom-

munstyrelsens ledningsutskott. Satsningarna presenteras i handlingsprogrammet som säkerhetsmål och prestationer. Säkerhetsmål anger vilket tillstånd på skyddet kommunen vill uppnå i miljön. Prestationer anger de åtgärder kommunen genomför för att nå säkerhetsmålen.

Under arbetets gång användes begreppet prestationsmål istället för prestationer. Någon tyckte att det kändes förvirrande att använda både säkerhetsmål och prestationsmål och menade att det tydligt måste framgå vilket som är just målet. Därför ändrades begreppet till prestationer till det att handlingsprogrammet skulle antas i kommunfullmäktige. I den fortsatta beskrivningen står S för säkerhetsmål och P för prestationer.

Om man utgår från de tidigare exemplen från skyddsanalyserna finner man följande satsningar. Under ansvar och medverkan återfinns de olika nämnder som så att säga äger frågan. Till varje säkerhetsmål kan en eller flera prestationer kopplas.

Trafik

- S5 Andelen cyklister som använder hjälm ska öka under perioden. Uppföljning sker genom stadsbyggnadskontorets observationsverksamhet.
- P5 Arbetet med att öka cykelhjälmsanvändandet ska intensifieras.
Ansvar: Stadsbyggnadsnämnden (stadsbyggnadskontoret)
Medverkan: Stadsbyggnadsnämnden (räddningstjänsten)/gymnasienämnden/ fritidsnämnden

Vatten

- S7 Andelen personer med kompetens till livräddning samt första hjälpen/hjärt- lungräddning ska öka.
Uppföljning sker genom utbildningsstatistik.
- P7 Utbildningar i livräddningsteknik ska genomföras. Utbildningarna ska även innehålla inslag av första hjälpen och hjärt- lungräddning.
Ansvar: Fritidsnämnden
Medverkan: Stadsbyggnadsnämnden (räddningstjänsten)

Brand

- S9 Andelen verksamheter med fungerade systematiskt brandskyddsarbete (SBA) ska öka.
Uppföljning sker genom tillsyn.
- P9a Stödet till enskilda avseende arbete med SBA ska arbetas in i det brandförebyggande arbetet.
Ansvar: Stadsbyggnadsnämnden (räddningstjänsten)
- P9b I kommunens fastigheter och verksamheter ska SBA införas.
Ansvar: Respektive nämnd, kommunala bolag
Medverkan: Kommunstyrelsen

Övrigt

- S17 En bättre servicegrad avseende snabbare påbörjan av räddningsinsatser ska utvecklas.
Uppföljning sker med räddningstjänstens insatsstatistik.
- P17 Etablering av förstainsatspersoner ska ske i ytterligare kommundelar.
Ansvar: Stadsbyggnadsnämnden (räddningstjänsten)

Följande frågor kan vara användbara vid fastställandet av mål

- Hur ska mål formuleras för säkerhet och skydd utifrån riskbild och prioriteringar?
- Finns övergripande mål eller övergripande vision för säkerheten och skydd mot olyckor i kommunen?
- Vilket/vilka uppdrag ska ges till olika förvaltningar?
- Hur ska dessa uppdrag följas upp och utvärderas?

Säkerhetsmål:

- Vilken effekt/ vilket resultat vill man uppnå för säkerheten och skyddet hos medborgaren?
- Vilken säkerhetsnivå och skyddsnivå vill medborgaren ha?
- Vilken säkerhetsnivå och skyddsnivå vill man att medborgaren och kommunen ska ha?
- Hur ska säkerhetsmålen formuleras för att de ska gå att följa upp och utvärderas?

Prestationsmål:

- Vilka prestationer, aktiviteter och åtgärder ska kommunen utföra för att nå säkerhetsmålen?
- Vem ska utföra prestationerna?
- När ska de vara genomförda?
- Vilka resurser behövs?
- Hur kan samverkan ske i kommunen för att prestationsmålen ska nås (inom den kommunala organisationen, med andra organisationer och näringsliv samt berörda myndigheter)?
- Hur ska prestationsmålen formuleras för att de ska gå att följa upp och utvärdera?

Att dokumentera ett handlingsprogram

Enligt LSO ska kommunen ha ett handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och ett för räddningstjänstverksamheten. Dessa kan också sammanfogas till ett gemensamt dokument. LSO anger vad som ska redovisas i handlingsprogrammen. Här finns möjligheter för kommuner att utöka handlingsprogrammen till att även omfatta olyckor och skador som inte föranleder räddningsinsatser.

Beslut

Utifrån de förslag som tagits fram ska handlingsprogrammet antas av kommunen för varje ny mandatperiod. Förändringar kan även ske under pågående mandatperiod på kommunfullmäktiges uppdrag. I ett kommunalförbund antas handlingsprogrammet av den beslutande församlingen. Innan fullmäktige fattar beslut ska kommunen samråda med de myndigheter som är berörda. Exempel på sådana myndigheter kan vara länsstyrelsen, polisen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Även andra berörda bör få ta del av handlingsprogrammet innan det

Enligt LSO ska handlingsprogrammen innehålla:

- Kommunens mål för verksamheten.
- De risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser.
- Hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.
- Beskrivning av den förmåga kommunen har och avser skaffa sig för att genomföra räddningsinsatser samt vilka resurser kommunerna har och avser att skaffa sig. Förmågan ska redovisas såväl med avseende på förhållandena i fred som under höjd beredskap.

beslutas, t.ex. angränsande kommuner, landsting, näringsliv och organisationer i kommunen.

Det antagna handlingsprogrammet är ett styrdokument för kommunens verksamhet för skydd mot olyckor.

Samråd med länsstyrelsen

En del av den nationella tillsynen av den målstyrda verksamheten består i den samrådsprocess som ska ske mellan kommun och länsstyrelse under arbetet med att ta fram handlingsprogram, alternativt genomföra ändringar i antaget handlingsprogram. Samrådet innebär bl.a. informationsutbyte och diskussion. Under samrådet har länsstyrelsen möjlighet att lämna synpunkter på programmet. Dessa synpunkter bör bl.a. grunda sig på de mål som redovisas i LSO samt övriga omständigheter som har betydelse för de uppgifter en kommun har enligt samma lag (se vidare faktaruta Nationell tillsyn under Steg 6 sid. 53).

Räddningstjänstförbund och kommunen

Många kommuner har bildat kommunalförbund för att samverka inom räddningstjänstområdet om uppgifter som en kommun ska svara för enligt LSO. För varje kommunalförbund ska det finnas en förbundsordning. Förbundsordningen reglerar bl.a. förbundets ändamål och ska fastställas av de ingående kommunernas fullmäktige. Genom förbundsordningens ändamålsbeskrivning kan medlemskommunerna, helt eller delvis, överlåta uppgifter till förbundet.

Som tidigare nämnts ska kommunala handlings-

program enligt LSO 3 kap. 3 och 8 §§ för ett kommunalförbund antas av den beslutande församlingen. Innehållet i handlingsprogrammen för ett förbund påverkas i stor utsträckning av vilka uppgifter som medlemskommunerna har överlåtit till förbundet. Det är viktigt att det klart framgår av förbundsordningen vilka uppgifter som enligt LSO ankommer på en kommun och vilka som är överlämnade till kommunalförbundet. Kommunalförbund har bara befogenhet att fastställa handlingsprogram för de uppgifter och skyldigheter som medlemskommunerna överlåtit till förbundet och vice versa.

Självklart är det viktigt att det finns en utvecklad samverkan mellan medlemskommuner och förbund. En sådan samverkan syftar bl.a. till att ge utökade möjligheter att i den förebyggande verksamheten erhålla ett bredare perspektiv och utnyttja de olika kommunala förvaltningarnas kunskaper och nätverk för att verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.



LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Arbetet med handlingsprogram

I kommunen ska således finnas två handlingsprogram, som kan utgöras av ett dokument.

Eftersom det förebyggande och det skadeavhjälpande arbetet är direkt beroende av varandra och tillsammans skapar skyddet togs det som självklart att ett dokument som innehåller såväl förebyggande verksamhet som räddningstjänst arbetades fram.

Handlingsprogrammets disposition

Under rubriken *Bakgrund och avgränsning* sammanfattas lagens intentioner och kommunens ansvar utifrån lagen om skydd mot olyckor. Här står det att räddningstjänsten har kommunstyrelsens uppdrag att samordna arbetet med skydd mot olyckor samt att kommunstyrelsens ledningsutskott valt att detta för-

sta handlingsprogram bara ska omfatta skydd mot olyckor som kan föranleda räddningsinsats.

Övergripande mål

Här beskrivs vilka nationella mål som beskrivs i lagstiftningen samt vilka inriktningsmål Jönköpings kommun valt att arbeta utifrån.

Hur verksamheten planeras

Jönköpings kommun har valt att arbeta med handlingsprogrammet som en process. Under denna rubrik beskrivs hur arbetet är tänkt att utföras och hur samordning av arbetet ska ske. Där beskrivs också hur handlingsprogrammet ska kommuniceras samt hur uppföljning och utvärdering ska gå till.

Hur arbetet med skydd mot olyckor är ordnat

Detta kapitel beskriver dels hur den skadeavhjälpande verksamheten är planerad, dels hur det förebyggande arbetet bedrivs.

Riskbild

I detta kapitel beskrivs riskbilden i kommunen med hjälp av den riskanalys som genomfördes 2003 i Jönköpings kommun. Här beskrivs också kortfattat hur arbetet med skyddsanalys genomfördes hösten 2004.

Satsningar

De satsningar som föreslogs i skyddsanalysen processades mellan berörda förvaltningar och i ledningsutskottet och resulterade i de satsningar som redovisas i detta kapitel.

Ansvar

Ansvarsförhållandena för satsningarna i handlingsprogrammet tydliggörs under denna rubrik.

Uppdrag till politiska nämnder och kommunala bolag

Här tydliggörs vilken nämnd, förvaltning eller bolag som har vilket uppdrag för förverkligandet av satsningarna i handlingsprogrammet.

Steg 5

Genomförande och åtaganden

Säkerhetsarbetet pågår ständigt i kommunen genom aktiviteter som tillsyn, utbildning, information, riskanalyser, genomförande av räddningsinsatser, olycksundersökningar, investeringar, samverkan etc.

En del av säkerhetsarbetet har kommunen nu beskrivit i styrdokumentet handlingsprogram enligt LSO. Processen med att ta fram, genomföra och följa upp programmet gör säkerhetsarbetet mer systematiskt och ger kommunen stöd att arbeta med rätt saker.

Genomförande

Utifrån de antagna handlingsprogrammen är olika förvaltningar och verksamheter i kommunen ansvariga för eller samverkar för att säkerhetsmålen och prestationsmålen nås. Räddningstjänsten är idag givetvis den största utföraren eftersom skydd mot olyckor och säkerhet är räddningstjänstens kärnverksamhet. För andra förvaltningar kommer uppgifterna

in som tillikauppgifter utöver kärnverksamheten på samma sätt som andra riktlinjer och program för miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete.

Åtaganden – prestationer

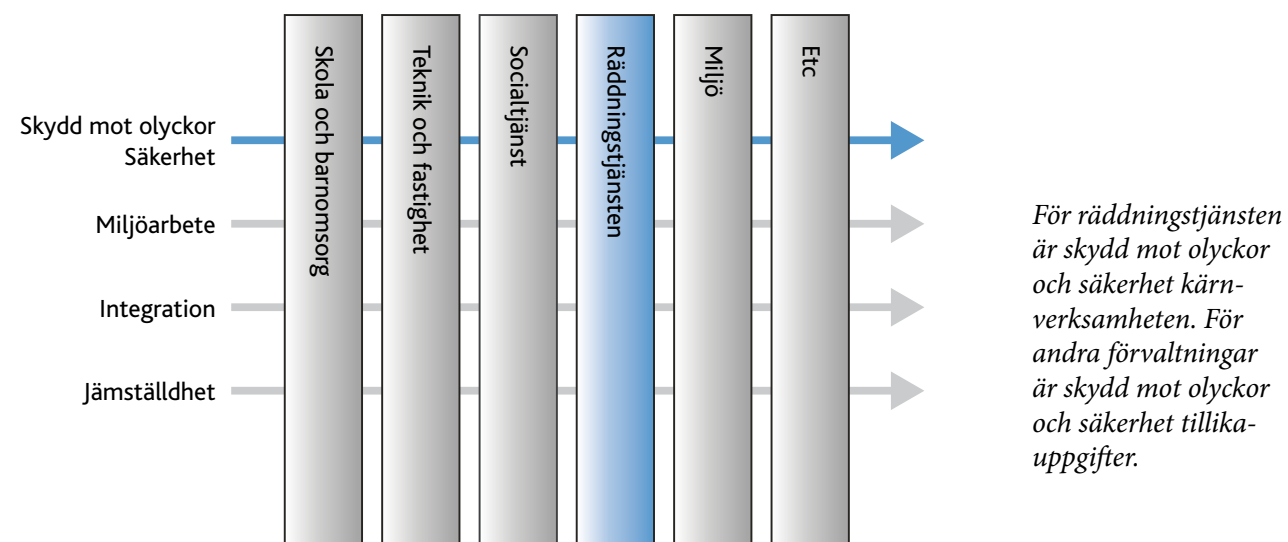
Utifrån handlingsprogrammen formuleras åtaganden av berörda förvaltningar och verksamheter. I dessa åtaganden bryts prestationsmålen ner till en mer konkret nivå. Åtaganden är en tydlig beskrivning av vad medborgaren eller andra förvaltningar och verksamheter kan förvänta sig. De beskriver vad som ska göras konkret. Till detta kopplas vem som är ansvarig, när detta ska vara genomfört och hur detta ska genomföras. Åtaganden kommuniceras i de olika förvaltningarnas och verksamheternas verksamhetsplaner och de formuleras utifrån de ramar och resurser som finns. De blir genom verksamhetsplanerna formulerade på kortare sikt samt föremål för tätare

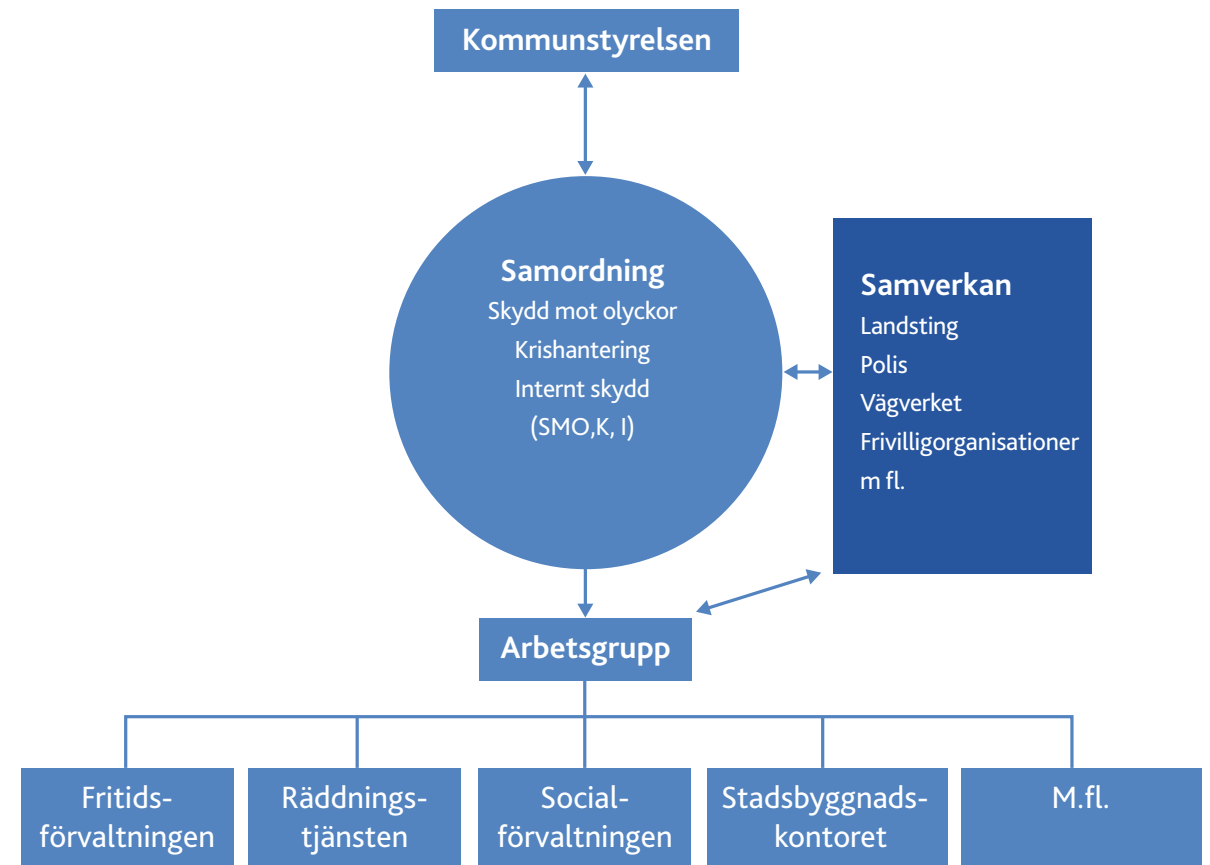
uppföljningar och förbättringar än handlingsprogrammen. Kontinuerlig dokumentation av resultaten krävs dock för att möjliggöra uppföljning, utvärdering samt förbättring av handlingsprogrammen och deras mål (se Steg 6 – Uppföljning och utvärdering sid. 51).

Samordning

En rad olika utredningar pekar på att ett systematiskt arbete med olika frågor betyder besparingar för kommunen totalt sett. Det krävs dock samordning och ibland omfördelning av medel för att ett optimalt utfall ska nås. Kommunen måste därför fundera på hur samordning mellan kommunens olika förvaltningar kan ske och om en funktion för samordning ska skapas.

Kommunen måste också fundera på hur samverkan och samarbete kan ske med andra organisationer och näringsliv inom kommunen, med berörda myndigheter och andra kommuner samt hur medborgarna ska informeras om arbetet.





LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Steg 5 Genomförande och åtaganden

Hur skulle man nu kommunicera de beslutade satsningarna och innebörden i handlingsprogrammet på olika nivåer? En kommunikationsplan upprättades som beskrev vad, hur, när och till vem informationen skulle spridas och i vilka forum diskussioner skulle föras om det fortsatta arbetet.

Ansvar och delaktighet

Det är viktigt att arbetet med handlingsprogrammet bedrivs på olika nivåer. Om satsningarna bara skulle diskuteras på politisk nivå skulle det bli svårt att få genomslag i de olika förvaltningarnas verksamheter. Och omvänt: Om all diskussion skulle föras på tjänstemannanivå skulle det förmodligen inte finnas någon acceptans i den politiska ledningen. I Jönköpings kommun har varje nämnd/förvaltning huvudansvaret för säkerheten inom sitt verksamhetsområde.

de. Det innebär att de olika uppgifter som direkt påverkar säkerheten inom varje förvaltningsområde finansieras genom det ordinarie anslaget i budgeten.

Samordning

Ibland kan det dock vara angeläget att samordna och göra omfördelningar mellan de olika förvaltningarna och därför har en samordningsfunktion inrättats. Denna funktion samordnar kommunens arbete med skydd mot olyckor (SMO) men även krishantering (K) och internt skydd (I). På detta sätt reducerar man förvaltningarnas kontaktpunkter med frågor, från tre olika till en. Det blir således en samordning i två steg. Dels samordnas förvaltningarnas olika arbeten med

skydd mot olyckor, dels samordnas samordningen mellan SMO, K och I (se bilden ovan).

Funktionens uppgift är samordning och till funktionen kopplas en arbetsgrupp med representation från de olika förvaltningarna.

Bildandet av temagrupper

För att få bra grupper som skulle kunna arbeta med satsningarna i olika teman gjordes ett urval i den befintliga kommunala strukturen, men ett visst nyskapande kändes viktigt för att skapa dynamik i gruppernas arbete. I temagrupperna återfanns inte bara representanter för kommunens förvaltningar utan också representanter från andra aktörer på

området skydd mot olyckor i samhället. Det var lätt att få engagemang och acceptans för att arbeta med de frågor handlingsprogrammet omfattar.

Problem med samordningen

Det finns ett par fallgropar som det gäller att se upp för. Den första är att det är lätt för samordningsgruppen att hamna i en situation där alla frågor stannar kvar i gruppen istället för att först diskuteras och samordnas i temagrupperna. För Jönköping blev lösningen på detta dels att bli tydligare i kommunikationen med samtliga inblandade, dels att förtydliga det ansvar som varje nämnd tilldelats i handlingsprogrammet. Tydliggörandet av ansvaret gjordes i en skrivelse från kommunstyrelsens ordförande.

Den andra fallgropen är att det är lätt för samordningsgruppen att ta på sig samordningen av ett visst område för att det inte finns någon tydligt uttalad ledare för en temagrupp. Då gäller det att envist föra ut frågorna till dem som kan området. En ansvarig som är bäst lämpad att leda gruppen, måste utses. Det gäller att inte bygga upp parallella strukturer, utan istället använda kommunens befintliga strukturer som behandlar olika typer av skyddsfrågor, t.ex. trafik och brand och att samordna dessa.

Följande frågor kan vara till hjälp vid fastställande av genomförande och åtaganden

- Vilka prestationer ska förvaltningen/verksamheten genomföra för att nå målen i handlingsprogrammen?
- Hur ska detta genomföras?
- Vem är ansvarig, när ska detta vara genomfört och hur ska det följas upp?
- Går det att samarbeta med andra aktörer inom den kommunala organisationen eller med andra organisationer och näringsliv?
- Hur kan arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor samordnas inom kommunen, mellan olika förvaltningar och verksamheter för att bäst utnyttja kommunens samlade resurser?
- Hur kan samverkan och samarbete ske med andra organisationer, näringsliv och berörda myndigheter?
- Hur kan målen och arbetet med skydd mot olyckor kommuniceras med medborgarna, organisationer och näringsliv?

Steg 6

Uppföljning och utvärdering

Arbetet med handlingsprogrammen skall ses som en process med kontinuerlig uppföljning, utvärdering och förbättring. (Proposition 2002/03:119 sid. 95).

Ser man arbetet med handlingsprogrammen som en lärande process och som en del i kommunens systematiska säkerhetsarbete så är uppföljning och utvärdering ett av de viktigaste stegen. De målsättningar i form av säkerhetsmål och prestationsmål som sattes upp i arbetet med handlingsprogrammen måste följas upp. Det är uppföljningen och särskilt utvärderingen som kan leda till utveckling och förbättring av verksamheten. Tanken på uppföljning och utvärdering måste därför finnas med redan i planeringsfasen och utvecklingen av handlingsprogrammen.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning vid målstyrning innebär att målen och resultatet av det arbete man genomfört följs upp. Målstyrning kallas därför ibland även för mål- och resultatstyrning. Vid uppföljningen visar man hur verksamheten har utvecklats i förhållande till de satta målen. Man kan också följa upp verksamheten genom att jämföra med annan likartad verksamhet eller med samma verksamhet över en viss tid.

Uppföljning kan beskrivas som en regelmässig och fortlöpande insamling av information för att kontrollera hur en verksamhet genomförs. Underlaget inhämtas via de administrativa systemens normala eller inbyggda informationsflöden. Vanliga uppföljningar är de som beskriver nyckeltal, budgetutfall etc. I uppföljning liksom i utvärdering ställs krav på systematisk informationsbehandling. En skillnad är att uppföljning sker mer kontinuerligt medan utvärdering sker mer tillfälligt när man vill ha en mer

grundlig bedömning av en fråga. Uppföljningens mål är att genom ett systematiskt tillvägagångssätt kontrollera vad som sker i verksamheten genom att producera beskrivningar med sakuppgifter. (Karlsson, 1999)

Utvärdering handlar om att söka svar på varför det blev som det blev. Att analysera och värdera de resultat man fått fram. De lärdomar som dras ur detta kan användas för att förbättra verksamheten. Det är därför utvärdering är ett så viktigt inslag för lärandet i organisationer.

Det finns många sätt att definiera utvärdering.

Uppföljning och utvärdering i LSO

Jämförs LSO, som är en målstyrd lag med den tidigare detaljreglerade räddningstjänstlagen (1986:1102) kräver dessa lagstiftningar olika sätt att genomföra uppföljning och utvärdering. I proposition (2002/03:119) reformerad räddningstjänstlagstiftning skriver man i 1 kap.1§ samt 1 kap. 3§ om de nationella målen (se sid. 38) i lagen som riktningsgivande och att dessa ska brytas ner, konkretiseras och förtydligas till för kommunerna lokalt anpassade verksamhetsmål. Dessa ska tillsammans med de nationella målen utgöra grunden för den nödvändiga uppföljningen och utvärderingen. Kommunerna ska genom egenkontroll följa upp och utvärdera den egna verksamheten. Länsstyrelserna granskar egenkontrollen och ser till att ytterligare utvärdering görs då det är motiverat.

Minsta gemensamma nämnare för olika definitioner av utvärdering är att de dels innebär en värdering och uttalar ett omdöme om något, dels att systematiskt arbeta för att skaffa ett så bra underlag som möjligt för denna uppgift. (Karlsson, 1999)

Det finns ett antal utvärderingsmodeller att använda sig av t.ex. måluppfyllelsemodell, mållös utvärdering, kostnads-effektanalys (se faktaruta sid. 31), brukarorienterad utvärdering och självvärdering. (Vedung, 1998)

Valet av utvärderingsmetod styrs av det som ska utvärderas. De olika metoderna ger utvärderaren lite olika fokus på det som utvärderas. En utvärdering blir därför aldrig värdenneutral, utan kommer att ge uttryck för värderingar baserade bl.a. på utvärderarens syn på verksamheten, beställarens syn och uppdrag samt den metod som används. För kommunen kan det därför vara värt att fundera på om utvärderingen ska utföras av någon inom organisationen eller av en extern part. En intern utvärderare kan området och organisationen, men kan ha svårt att komma med konstruktiv kritik gentemot den egna verksamheten som denne är en del av. En extern utvärderare kan inte området eller organisationen och kan därför misstolka vissa delar. Däremot har en extern utvärderare ingen bindning till den verksamhet som genomförs och kan därför se mer objektivt på denna. Det finns således fördelar och nackdelar med båda metoderna och ibland kan det vara bäst att ha en extern och en intern utvärderare som samarbetar.

Samband mellan mål och resultat

I många fall är målen i handlingsprogrammen relativt svåra att följa upp då de inte är mätbara eller så övergripande att de inte anger ett tydligt resultat inom en begränsad tid. Det är relativt enkelt att i en uppföljning beskriva vad som är gjort och vad detta kostat, men svårare att visa på resultatet i form av ökat skydd och ökad säkerhet. Sambanden mellan målen, verksamheten som genomförs och resultatet kan dessutom vara mycket svåra att se.

Exempel på oklara samband:

Målsättningen att antalet olyckor skulle minska i kommunen inom en viss tidsperiod har inte infriats. Beror det på förhållanden utanför systemet som exempelvis samhällskonjunkturen eller beror det på faktorer inom systemet?

Om det beror på faktorer inom systemet, handlar det då om att förändringen av skydds-nivån inte blev den avsedda, eller att våra antaganden om sambandet mellan skydds-nivån och dess effekter inte var riktiga?

Om skydds-nivån inte blev den avsedda vad beror det på? Var olika aktörers prestationer inte lämpliga eller otillräckliga? Om de inte var tillräckliga, vad beror det i sin tur på?

För att få svar på dessa frågor behövs bl.a. underlag från statistik, olycksutredningar och analyser. Uppföljningen kommer att behöva kompletteras med utvärdering, som i viss mån kan visa på dessa samband mellan mål och resultat. Vissa samband kan vara mycket svåra att se på lokal nivå. Därför utvecklas arbetet kring utvärdering även på nationell nivå.

Nationell tillsyn

Samråd med länsstyrelsen

För att nationella mål ska fungera tillfredsställande som statligt styrmedel för en offentlig verksamhet ställs höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsyn. Den samrådsprocess som ska ske mellan kommun och länsstyrelse under arbetet med att ta fram ett nytt handlingsprogram, alternativt genomföra ändringar i ett antaget handlingsprogram är ett inslag i tillsynen. En annan del är den tillsyn som sker i form av utvärdering av den verksamhet som bedrivits (se nedan). Samrådet innebär bl.a. informationsutbyte och diskussion om innehållet och om bakgrunden till det som står i handlingsprogrammet. Kommunen står för detaljkunskaper o bl.a. riskbilden i kommunen. Länsstyrelsen har bl.a. den övergripande bilden av situationen i länet och i samverkan med övriga län och Räddningsverket bilden av läget i landet.

Tillsyn av verksamheten

Enligt proposition (2002/03:119) Reformerad räddningstjänstlagstiftning ska länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas verksamhet i huvudsak inriktas mot att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella mål och de verksamhetsmål som framgår av lagen och som satts upp i handlingsprogrammen.

Exempel på vad tillsyn omfattar:

Länsstyrelserna skall bedöma om kommunerna har en sådan planering och organisation för räddningstjänstverksamheten att räddningsinsatserna kan genomföras på ett effektivt sätt. Detta innefattar bl.a. att bedöma om kommunen samlat förfogar över den kompetens och erfarenhet som behövs för att allmänheten ska tillförsäkras en rimlig säkerhetsnivå med hänsyn till den lokala riskbilden.

Strävan för tillsynen av den målstyrda verksamheten bör vara att kommunerna genom egenkontroll först följer upp och utvärderar den egna verksamheten.

Länsstyrelserna granskar egenkontrollen och vid behov görs ytterligare utvärdering. Den statliga tillsynen av den målstyrda verksamheten kommer därmed att främst bestå av granskning av kommunens uppföljning och utvärdering, men även i viss mån av egen utvärdering. För vissa uttryck, t.ex. "ett effektivt sätt", och "inom godtagbar tid", behöver bedömningskriterier utvecklas innan den värdering som är ett obligatoriskt inslag i en utvärdering kan göras. Dessa kriterier sätts först upp av kommunerna i samband med egenkontrollen. Vid länsstyrelsens tillsyn av kommunerna kan dessa kriterier behöva modifieras. Nationella sammanställningar och utvärderingar kan också leda till att kriterier behöver justeras allt eftersom mer kunskap framkommer.

För att kunna bedöma bl.a. om de nationella målen är uppfyllda ska länsstyrelserna kunna få stöd från Räddningsverket. Räddningsverkets uppgift som central tillsynsmyndighet blir att följa upp olika frågor och presentera den nationella bilden. Inom tillsynsverksamheten måste information utbytas och en framåtsyftande dialog föras. Rådgivning, stöd och information är väsentliga medel för att se till att lagstiftningens syften uppnås.

Tillsynsverksamheten ska ha sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande, men måste också bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen. Länsstyrelsernas tillsyn ska bl.a. syfta till att en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden uppnås i hela landet – med beaktande av de lokala förhållandena. Det är viktigt att från tillsynen av den målstyrda verksamheten separera sådana bedömningar som inte har sin grund i direkta lagkrav.

Kommunernas handlingsprogram ska utgöra ett av de underlag som tillsynen ska baseras på. Ett annat underlag som de statliga tillsynsmyndigheterna kan använda är de undersökningar som kommunerna genomför för att utreda orsaken till en olycka, olycksförloppet samt hur räddningsinsatsen har

genomförts. Det är viktigt att påpeka att länsstyrelsernas tillsyn i första hand ska avse resultatet av den kommunala verksamheten och inte metoderna. Lagen innehåller inga bestämmelser om sanktioner mot kommunerna.

Räddningsverket har dock en möjlighet att påverka en kommuns handlingsprogram genom att göra en framställan om ändring till regeringen. Detta kräver dock synnerliga skäl.



LOKALT EXEMPEL FRÅN JÖNKÖPINGS KOMMUN

Steg 6 Uppföljning och utvärdering av handlingsprogram

Uppföljning av handlingsprogrammet ska göras en gång om året. Räddningstjänsten är ansvarig för att detta arbete utförs och för att en rapport skrivs och avrapporteras till kommunstyrelsen. I detta arbete ingår att ta in uppgifter från olika aktörer, däribland kommunens förvaltningar. Redovisningen ska innehålla uppgifter om måluppfyllelse samt bedömning av förändrad riskbild eller ändrade skydds nivåer. Bra

rutiner för olycksutredning och statistikbearbetning är förutsättningen för att man ska få bra underlag till uppföljningen.

Vart fjärde år, när handlingsprogrammet ska upptill beslut igen, ska målen i handlingsprogrammet utvärderas. Då ska såväl säkerhetsmål och prestationer som kommunens organisation och planering för verksamheten utvärderas. Utvärderingen kommer

att ge underlag till ny nulägesanalys. Utvärderingen i sin helhet ska därefter redovisas i kommunstyrelsen och informeras i kommunfullmäktige.

I Jönköpings kommun följs verksamheten för skydd mot olyckor upp i tre delar:

- Utfallet – i form av olycksstatistik
- Skyddet – genom bland annat mätning av skyddsfaktorerna
- Prestationerna – dvs. själva åtgärderna.

Denna uppföljning ger möjlighet att se vilken del av verksamheten som avviker från övriga. Ibland kan dessa variationer vara naturliga, men ofta får det till följd att man funderar igenom hur verksamheten sköts.

I jämförelse med andra kommuner har Jönköping en relativt dålig servicegrad, dvs. tiden från larm tills samhällets resurser kommit fram till den hjälpsökande. Insikten om detta har fått till följd att strukturella förändringar av den operativa organisationen diskuteras. Det har funnits planer på en ny brandstation, men det har också genomförts förändringar i utryckningsorganisationen med en så kallad förstainsatsperson, vilket innebär att ett befäl från någon av kommunens deltidsstyrkor åker till olycksplatsen i egen bil för att göra en första insats. Detta har dessutom visat sig vara en samhällsekonomiskt lönsam satsning (se lokalt exempel sid. 32).

Efter speciella satsningar och projekt sker mer djupgående utvärderingar. I en utvärdering ska alla tänkbara utfall tas upp och inte bara de utfall som befinner sig i programmets eller projektets fokus. För att illustrera detta kan man tänka sig 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 kan dock tänkas medföra ett antal fallskador. Fallskadorna är den största skadegruppen i våra bostäder. När man beräknar nettoeffekten av brandvarnare måste även dessa aspekter beaktas.

För att få underlag till verksamheten när det gäller orsaker till olyckor och olyckors förlopp genomförs olycksutredningar. Det genomförs också insatsutvärderingar i syfte att förbättra den skadeavhjälpande verksamheten. De olika utredningarna utgör ett underlag för analyser och statistik.

Exempel på frågor i samband med uppföljning och utvärdering

- Hur ska uppföljningen genomföras?
- Vad är det vi ska följa upp t.ex. mål, verksamheten, resultat (ekonomi etc.)?
- Är målen i handlingsprogrammen uppföljningsbara?
- Bör uppföljningen kompletteras med en utvärdering?
- Vad är syftet med utvärderingen?
- Hur ska utvärderingen ske och vem ska genomföra den?
- Vad kan man dra för lärdomar inför nästa års planering/framtiden?

Steg 7 (steg 1) Förbättring och nuläge

Uppföljningen och utvärderingen kommer att som tidigare nämnts utgöra underlag för förbättringar och utveckling av verksamheten. För arbetet inom området säkerhet och skydd mot olyckor innebär det bl.a. input till omarbetningen av handlingsprogrammen enligt LSO.

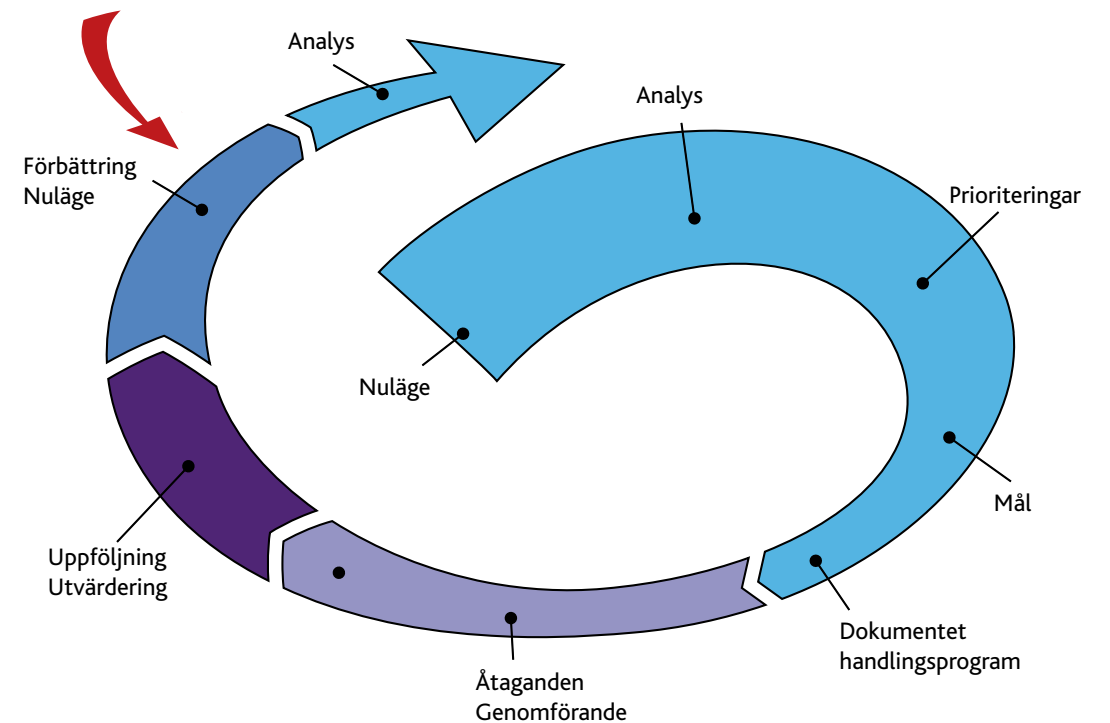
Förbättring och utveckling blir då en del av den fortsatta processen som fångas upp i steget kring nuläget. De blir därmed en input i det ständigt pågående flödet kring planering, genomförande, uppföljning/utvärdering och förbättring.

Nu har man rört sig ett helt varv i processen kring handlingsprogrammen och det är dags att ta fram ett

nytt program. Man är åter på Steg 1 – Nuläge, men förhoppningsvis har man rört sig uppåt i spiralen och kan ta med sig erfarenheterna man gjort in i nästa planering och framtidens säkerhetsarbete i kommunen.

Exempel på frågor Förbättring och nuläge

- Vad kan förbättras och utvecklas i säkerhetsarbetet utifrån utvärderingsresultaten?
- Hur ska man få med dessa erfarenheter in i nästa varv i processen?



Referenser och litteratur för vidare läsning

Björklund C. et al. (2001): *Olyckors utsläpp och deras miljöpåverkan i relation till de nationella miljömålen*. Karlstad: Räddningsverket, P21-376/91.

Björnberg F. & Melin, G. (2003): *Att beställa och utforma räddningsinsatser*. Karlstad: Räddningsverket, U30-630/03 2003.

Bremberg, S. (1998): *Barnrapporten, Kunskapsbaserat folkhälsoarbete för barn och ungdomar i Stockholms län*. <http://www.cbu.dataphone.se/Barnrapporten/innehall.html>

Cöster, H. (2003): *Att tala allvar med sig själv*. Karlstad: Karlstad University studies 2003:10.

Enander, A. (2005): *Människors förhållningssätt till risker, olyckor och kriser*. Karlstad: Räddningsverket, U30-650/05.

Enander, A. & Johansson, A. (1999): *Säkerhetsmedvetande – en förutsättning för säkerhetsbeteende?* Karlstad: Räddningsverket, FoU rapport P21-316/99.

Enander, A. & Johansson, A. (2002): *Säkerhet och risker i vardagen*. Karlstad: Räddningsverket, FoU rapport P21-406/02.

Frödin, S-E. & Jonsson, F. (2003): *Målstyrning av skydd mot olyckor på lokal nivå*. Karlstad: Räddningsverket, U30-627/03.

www.giscentrum.lu.se/index.htm, GIS-centrum, Lunds Universitet.

Jakobsen, L. & Karlsson, J. Ch. (1999): *Vardagsliv och risk – en livsformsanalys*. Karlstad: Räddningsverket, FoU rapport P21-272/99.

Johansson-Hidén, B. (2002): *Diskurser om det kommunala skydds- och säkerhetsarbetet inför införandet av ”Lag om skydd mot olyckor”*. Karlstad: Karlstad University studies 2002:2. (Karlstad: Räddningsverket, P24 – 134)

Karlsson, O. (1999): *Utvärdering – mer än metod*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, (www.skl.se).

Kommunens plan för hantering av extraordinära händelser, (2004): KBM Rekommenderar 2004:1, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.

Mattsson, B. (1994): *Priset för vår säkerhet: metoder, resultat och styrmedel när det gäller att värdera risk för skada, sjukdom och död*. Karlstad: Högskolan, Institutionen för ekonomi.

Mattsson, B. (2000): *Riskhantering vid skydd mot olyckor – problemlösning och beslutsfattande*. Karlstad: Räddningsverket, R16-219/00.

Mattsson, B. (2001): *Lagom säkerhet 3*. Karlstad: Räddningsverket, R00-240.

Mattsson, B. (2004): *Kostnads-nyttoanalys – värdegrund, användbarhet, användning*. Karlstad: Räddningsverket, P24-134.

Mattsson, B. (2006): *Kostnads-nyttoanalys för nybörjare*. Karlstad: Räddningsverket, U-30-653/06

Medvind i säkerhetsarbetet (2005): Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting. Karlstad: Räddningsverket, 19-272/04.

Morrissey, R. & Olander, N-A. (2001): *Verktysboken*. Stockholm: Arbetsmiljöforum.

Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap*. (www.riksdagen.se)

Proposition 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*. (www.riksdagen.se)

Proposition 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*. (www.riksdagen.se)

Rasmussen, J. & Svedung, I. (1997): *Riskhantering i ett systemperspektiv*. Karlstad: Räddningsverket, FoU rapport P21-195/97.

Rasmussen J. & Svedung, I. (2000): *Proactive Risk Management in a Dynamic Society*. Karlstad: Räddningsverket, R16-224/00.

Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Processen, (1997): Karlstad: Räddningsverket U 29- 545/97.

Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Riskinventering, (1997): Karlstad: Räddningsverket, U29-546/97.

Riskhantering i ett samhällsperspektiv – Samhällsplanering, (1997): Karlstad: Räddningsverket, U 30-565/98.

Riskhantering i översiktsplaner – En vägledning för kommuner och länsstyrelser, (2004): Karlstad: Räddningsverket, R16-264/04.

Risk- och sårbarhetsanalyser. Vägledning för kommuner och landsting, Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten (KBM), KBM:s utbildningsserie 2006:2.

Rosén et. al (2002): *Miljöpåverkan från översvämningar*. Karlstad: Räddningsverket, P21-402/02.

Rosenberg, T. (2001): *Räddningstjänst i förändring*. Karlstad: Räddningsverket, U30-601/01.

Rosenberg, T. & Andersson, R. (2004): *Kommunbaserat säkerhetsarbete*, Karlstad: Karlstads universitet, arbetsrapport.

Räddningsverket, (2003): *Handbok för riskanalys*. Karlstad: Räddningsverket, U30-626/02.

Särdqvist, S.(2005): *Olycksundersökning*. Karlstad: Räddningsverket, U30-642/05.

Tranquist, J. (2004): *Utveckling genom utvärdering: om konsten att ifrågasätta det vardagliga*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Vedung, E.(1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Verksamhetsanalys och säkerhetssamordning, Metod och vägledning (2001), Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Wirén, E. (1998): *Planering för säkerhets skull*. Lund: Studentlitteratur.

Visst kan skador förebyggas, (2001), Stockholm: Folkhälsoinstitutet.

Dokument och underlag från Jönköpings kommun www.jonkoping.se/rtj (gå in under dokumentbibliotek)

Statistiksammanställningar:

Aktuella statistikrapporter finns att ladda hem via www.raddningsverket.se.

Barns skador i Sverige, (2002), SOU 2002:99, Stockholm: Barnsäkerhetsdelegationen.

Dödsbränder, (2005), Karlstad: Räddningsverket, I99-101/05.

Fallolyckor bland äldre – samhällets direkta kostnader, (2005): Karlstad: Räddningsverket I99-107/03.

Olyckor i siffror, (2004), Karlstad: Räddningsverket, I99-110/04.

Personskador i Sverige, (2005), Karlstad: Räddningsverket I99-119/05.

Register över olyckor och tillbud, (2004), Karlstad: Räddningsverket, I99-112/04.

Räddningstjänst i siffror, (2005), Karlstad: Räddningsverket, I99-122.

Äldres skador i Sverige, (2003), Karlstad: Räddningsverket, I99-104/03.

Exempel på frågor - en sammanställning

Steg 1 –Nuläget

Organisation av säkerhetsarbetet inom kommunen

- Vem och inom vilka områden arbetar kommunen med säkerhet idag?
- Vilka styrdokument finns idag i kommunen inom områden som berör säkerhet och trygghet?
- Hur är arbetet inom området skydd mot olyckor organiserat?
- Vilka andra organisationer, näringsliv och myndigheter arbetar med säkerhet inom kommunens geografiska område idag?
- Vad har gjorts och vad görs?
- Hur arbetar kommunen med handlingsprogram inom andra områden?
- Har kommunen som organisation tidigare arbetat processinriktat med stöd av något processverktyg?
- Kan nytta dras av tidigare erfarenheter inom kommunen?

Omvärldsanalys

- Hur ser framtidsprognosen ut för vår kommun?
- Vilka trender kan ses vad gäller t.ex. tillväxt, befolkningsmässigt, ekonomiskt?
- Vilka trender kan ses i samhället i övrigt?
- Hur ser kommunen ut i förhållande till andra kommuner avseende skade- och olycksutvecklingen?

Bild av nuläget

- Kommunprofil - Hur ser kommunen ut? (Geografi, infrastruktur, befolkning etc.)
- Finns en aktuell bild av risker för olyckor i kommunen?

- Vilka olyckor och skador inträffar i kommunen?
- Vad har framkommit i tidigare gjorda analyser av risker?

Definitioner

- Vad betyder trygghet, säkerhet och skydd för oss i vår kommun?
- Vad finns för olika definitioner? Kan man enas i detta arbete?
- Vad innebär skydd mot olyckor för oss?
- Vilka värderingar ska vara vägledande i det systematiska säkerhetsarbetet?

Avgränsningar

- Vad är det som ska redovisas i handlingsprogrammet enligt lagen om skydd mot olyckor?
- Finns det andra områden som bör samordnas med arbetet med skydd mot olyckor (t.ex. folkhälsoarbete, krishanteringssystem, extraordinära händelser, internt skydd, brottsförebyggande, Agenda 21)?
- Vilken riskbild ska kommunen fokusera på i detta arbete? Avgränsa till olyckor och skador som föranleder räddningsinsatser eller ett bredare perspektiv?
- Vilka konsekvenser får avgränsningarna för arbetet med handlingsprogram, för kommunen och för medborgarna?
- Handlingsprogrammet ska beslutas av kommunfullmäktige. Hur ska man engagera politiker och vad vill politikerna ta ställning till?

Steg 2 - Analys

- Hur och varifrån får man fram det underlag som behövs?
- Vilka metoder och verktyg behövs för att få fram en så bra riskbild som möjligt för kommunen som geografiskt område?
- Kommunprofil – Hur ser kommunen ut? (geografi, infrastruktur, demografi, industri etc.)
- Vad vet man om medborgarens beteende? Vilka riskgrupper/riskområden finns i kommunen?
- Vilka olyckor och skador inträffar i kommunen? Hur ser statistiken ut?
- Var inträffar olyckor och skador och vilka drabbas? (liv, egendom, miljö)
- Vad skulle kunna hända i kommunen? Vilka risker för olyckor finns i kommunen (för liv, egendom, miljö) och var finns dessa risker?
- Hur ser skyddet mot olyckor ut i kommunen? Vilken säkerhets- och skydds nivå har kommunen?
- Hur upplever medborgarna säkerheten och tryggheten i kommunen?

Steg 3 – Prioriteringar

Vilket skydd mot olyckor vill kommunen ha inom sitt område?

- Hur ser kommunen på säkerheten sett till regeringens uttalande att färre ska skadas och mindre ska förstöras?
- Hur ser kommunen på säkerheten sett till regeringens uttalande om tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor i hela landet med hänsyn tagen till de lokala förhållandena? Vilka kommu-

ner kan tjäna som jämförelsekommuner och vilket skydd har dessa?

- Hur ser bristerna i skyddet (riskerna) ut i kommunen för olika hot, miljöer och målgrupper?
- Vilka prioriteringar avseende skyddet för olika hot, miljöer och målgrupper vill kommunen göra?

Här kan man prioritera mellan t.ex.

- Skyddet av olika värden som människor, miljö och egendom.
- Olika typer av olyckor som vardagsolyckor och sällan förekommande olyckor som kan ha allvariga konsekvenser.
- Olika typer av miljöer/arenor som hemmet, fritiden, publika lokaler, näringsliv etc.
- Olika typer av målgrupper med olika förmåga att själva skydda sig t.ex. barn, gamla och människor med olika form av handikapp.
- Vilket skydd för olika risker, miljöer och målgrupper vill kommunen åstadkomma?

Vilket behov av skyddsåtgärder finns?

- Hur vill kommunen utforma skyddet mot olyckor med hänsyn till olika risker, miljöer och målgrupper?
- Vilka skydds nivåer för aktuella skyddsfaktorer vill kommunen åstadkomma?
- Hur kostnadseffektiva är aktuella förändringar av skydds nivån?
- Vilka skyddsåtgärder vill kommunen genomföra för att nå aktuella skydds nivåer för aktuella skyddsfaktorer?

- Hur kostnadseffektiva är aktuella skyddsåtgärder?

Vilket behov av resurser finns?

- Vilka ska utföra de olika skyddsåtgärderna och i vilken omfattning?
- Vilka resurser krävs av olika aktörer för att genomföra aktuella skyddsåtgärder?
- Vilka resurser finns tillgängliga sett till olika tids-horisonter?
- Vilken omprioritering av gjorda prioriteringar kan detta kräva? (iterativ process)

Steg 4 – Mål

- Vilka prestationer ska förvaltningen/verksamheten genomföra för att nå målen i handlingsprogrammen?
- Hur ska detta genomföras?
- Vem är ansvarig, när ska detta vara genomfört och hur ska det följas upp?
- Går det att samarbeta med andra aktörer inom den kommunala organisationen eller med andra organisationer och näringsliv?
- Hur kan arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor samordnas inom kommunen, mellan olika förvaltningar och verksamheter för att bäst utnyttja kommunens samlade resurser?
- Hur kan samverkan och samarbete ske med andra organisationer, näringsliv och berörda myndigheter?
- Hur kan målen och arbetet med skydd mot olyckor kommuniceras med medborgarna, organisationer och näringsliv?

Steg 5 – Genomförande och åtaganden

- Vilka prestationer ska förvaltningen/verksamheten genomföra för att nå målen i handlingsprogrammen?
- Hur ska detta genomföras?
- Vem är ansvarig, när ska detta vara genomfört och hur ska det följas upp?
- Går det att samarbeta med andra aktörer inom den kommunala organisationen eller med andra organisationer och näringsliv?
- Hur kan arbetet med säkerhet och skydd mot olyckor samordnas inom kommunen, mellan olika förvaltningar och verksamheter för att bäst utnyttja kommunens samlade resurser?
- Hur kan samverkan och samarbete ske med andra organisationer, näringsliv och berörda myndigheter?
- Hur kan målen och arbetet med skydd mot olyckor kommuniceras med medborgarna, organisationer och näringsliv?

Steg 6 – Uppföljning och utvärdering

- Hur ska uppföljningen genomföras?
- Vad är det vi ska följa upp t.ex. mål, verksamheten, resultat (ekonomi etc.)?
- Är målen i handlingsprogrammen uppföljningsbara?
- Bör uppföljningen kompletteras med en utvärdering?

- Vad är syftet med utvärderingen?
- Hur ska utvärderingen ske och vem ska genomföra den?
- Vad kan man dra för lärdomar inför nästa års planering/framtiden?

Steg 7 Förbättring (1 Nuläge)

- Vad kan förbättras och utvecklas i säkerhetsarbetet utifrån utvärderingsresultaten?
- Hur ska man få med dessa erfarenheter in i nästa varv i processen?