



Enheten för kunskapsutveckling
Colin McIntyre
010 240 5663
colin.mcintyre@msb.se

Kvalitet i MSB:s insatsstatistik 2016–2017

Sammanfattning

MSB:s insatsstatistik är avsedd att belysa vilka olyckor som kommunal räddningstjänst larmas till samt vilka åtgärder som vidtas vid dessa olyckor.

Insatsstatistiken avseende åren 2016 och 2017 innehåller en del kvalitetsbrister. MSB har vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten i statistiken och gör nu bedömningen att det inte är försvarbart att ytterligare fördröja utgivningen av statistiken för att genomföra mer tidskrävande åtgärder som endast marginellt förbättrar tillförlitligheten i underlaget.

De allvarligaste bristerna påverkar antalet olyckshändelser i statistiken och härrör från utebliven inrapportering från räddningstjänster eller oklarheter vid rapportering av insatser över organisationsgränser. Det är även allvarligt att räddningstjänsternas verksamhetssystem inte alltid följer specifikationen för händelserapporten.

Syftet med insatsstatistiken

MSB:s insatsstatistik är avsedd att belysa vilka olyckor som kommunal räddningstjänst larmas till samt vilka åtgärder som vidtas vid dessa olyckor. Det överordnade syftet är att effektivisera samhällets arbete till skydd mot olyckor genom ökade kunskaper om olyckor och insatser. Samhället är i ständig förändring och behovet av att kunna följa olycksutvecklingen över tid anses som särskilt viktigt.

Statistiken används av många olika användare inom skilda delar av samhället. Den kanske viktigaste användargruppen är själva uppgiftslämnaren – kommunal räddningstjänst. Lagen om skydd mot olyckor förutsätter mål- och resultatstyrning av kommunens ansträngningar till skydd mot olyckor. Statistikuppgifter ligger till grund för de riskanalyser som kommunernas handlingsprogram bygger på, och statistiken behövs för uppföljning och utvärdering av dessa program. Länsstyrelser utövar tillsyn av kommunernas verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor och stödjer sig då bland annat på insatsstatistiken.

Kunskaper behövs för olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder. Experter inom framför allt brandskydd, som till exempel Brandskyddsföreningen, försäkringsbranschen samt forskare behöver ibland detaljerade statistikuppgifter för sina analyser.

Allmänheten ska med hjälp av insatsstatistiken få en översiktlig beskrivning av olycksrisker och olycksutveckling över tid. Media spelar en viktig roll i förmedling av denna övergripande information till allmänheten och har dessutom ett uppdrag att granska hur myndigheter arbetar för att skydda allmänheten. Journalister som undersöker en särskild sakfråga behöver ibland detaljerade statistikuppgifter.

Statistikanvändare representeras i det av MSB bildade Rådet för erfarenhetsåterföring från kommunala olycksundersökningar (REKO). Deltagande organisationer i detta användarråd är Malmö stad, Räddningstjänsten Storgöteborg, Nyköpings kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län, Brandforsk, Karlstads universitet, Brandskyddsföreningen, Länsförsäkringar, SOS Alarm AB samt Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Historik

År 1996 påbörjade Räddningsverket med hjälp av Statistiska centralbyrån insamling av uppgifter från den kommunala räddningstjänstens insatsrapporter. Räddningsverket lades ned 2008-12-31 och statistikproduktionen togs då över av den nybildade MSB.

När insamling av insatsrapporter hade pågått i femton år började allt fler ifrågasätta om insatsrapporten fortfarande motsvarade räddningstjänsternas och övriga användares behov. REKO bildade en arbetsgrupp med uppgift att föreslå hur insatsrapporten skulle utvecklas. Arbetsgruppen bestod av representanter från sju räddningstjänster, en länsstyrelse och MSB. Efter en omfattande behovskartläggning utarbetade arbetsgruppen ett förslag till ny insatsrapport. Förslaget gick på remiss hos landets räddningstjänster och omarbetades efter inkomna synpunkter. Det beslutades att benämningen ”händelserapporten” bättre återspeglade rapportens innehåll och syfte, och ett införandeprojekt påbörjades med målet att alla räddningstjänster skulle övergå från den gamla insatsrapporten till den nya händelserapporten vid det tillfälle som bäst passade i den egna verksamheten under 2016. Övergången var beroende av nyutveckling i räddningstjänsternas verksamhetssystem (Core respektive Daedalos).

MSB:s statistikproduktion

Efter varje insats dokumenterar räddningstjänsten vad som har hänt och vilka åtgärder som har vidtagits i en rapport. Rapporterna skrivs i räddningstjänsternas egna verksamhetssystem. I början av 2016

dokumenterade de flesta räddningstjänster sina insatser i insatsrapporter som skrevs i antingen Core eller Daedalos. Ett fyrtiotal Daedalos-räddningstjänster var igång med händelserapporten redan 2016-01-01 och antalet ökade successivt tills alla hade gått över vid årets slut. Händelserapporten blev tillgänglig i Core under hösten 2017. Det var först 2018-01-01 som samtliga landets räddningstjänster dokumenterade sina insatser i händelserapporten.

MSB har tagit fram tydliga specifikationer för innehållet och logiken i insatsrapporten respektive händelserapporten. Dokumentationen innehåller även en specifikation av hur kommunikation mellan räddningstjänsternas verksamhetssystem och MSB:s statistiksystem ska ske samt definitioner av begrepp i rapporten som bör vara tillgängliga i respektive verksamhetssystem.

MSB tillhandahöll två olika webbtjänster för mottagning av insatsrapporter – en enkel tjänst för mottagning av en hel månads rapporter samt en mer avancerad webbtjänst för mottagning och kontroll av enskilda insatsrapporter. Om MSB:s tjänst upptäckte fel i en rapport, gick informationen tillbaka till räddningstjänstens verksamhetssystem som då kunde upplysa rapportförfattaren om felet. Endast Daedalos utvecklade en egen webbtjänst för kommunikation med MSB:s avancerad webbtjänst för enskilda rapporter. Core-räddningstjänster har skickat filer med flera insatsrapporter åt gången, och har saknat möjligheten att ta del av MSB:s felkontroll.

Motsvarande funktionalitet finns i MSB:s webbtjänst för mottagning och kontroll av enskilda händelserapporter, och används av både Core och Daedalos.

Varje räddningstjänst har utsett en kontaktperson, en s.k. statistiksamordnare, som samordnar sin organisations rapportering till den nationella statistiken. MSB övervakar löpande inflödet av rapporter från respektive räddningstjänst och kontaktar vid behov berörd statistiksamordnare för att fråga om orsaken till sen inrapportering eller upplysa om upptäckta fel i organisationens rapporter.

MSB:s avsikt är att kunna publicera föregående års insatsstatistik senast vid den årliga brandkonferensen som äger rum i maj månad. Införandet av händelserapporten innebar ett omfattande utvecklingsarbete då två olika datauppsättningar skulle sammanställas i en ny produktionsmiljö och det medförde en senareläggning av statistikutgivning för år 2016. Sent i produktionsprocessen uppmärksammade MSB allvarliga kvalitetsbrister i en del inlämnade uppgifter. MSB beslutade att statistiken inte skulle utges förrän myndigheten hade försäkrat sig om att underlaget var av tillräcklig kvalitet för de tänkta användningsområdena. Kvalitetssäkringsarbetet har varit tidskrävande och har bland annat omfattat noggranna jämförelser med larndata från SOS Alarm.

MSB gör nu bedömningen att det inte är försvarbart att ytterligare fördröja utgivningen av statistiken för att genomföra mer tidskrävande åtgärder som endast marginellt förbättrar tillförlitligheten i underlaget.

Tillförlitligheten i insatsstatistiken

I följande avsnitt sammanfattas de kända kvalitetsbristerna i insatsstatistiken för åren 2016 och 2017. En mer utförlig redogörelse för hur felet har uppstått och MSB:s ansträngningar för att kvantifiera och i möjligaste mån åtgärda kvalitetsbrister återges i en tillförlitlighetsrapport (se bilaga).

1. Utebliven rapportering till MSB

MSB har utgått ifrån att i princip alla insats- och händelserapporter skickas till MSB. Räddningstjänsternas statistiksamordnare får en regelbunden återkoppling via e-post och har därmed möjlighet att jämföra uppgifterna i den nationella statistiken mot det som finns i det egna verksamhetssystemet. Syftet är att statistiksamordnare ska reagera om de två underlagen skiljer sig åt.

Det framkom under våren 2017 att flera räddningstjänster har missat att skicka en betydande andel av sina rapporter till MSB. Det har även framkommit att räddningstjänsterna inte rapporterar till MSB när inaktuella rapporter makuleras i det egna verksamhetssystemet.

MSB har inlett ett samarbete med SOS Alarm för att försöka identifiera underrapporteringens omfattning. MSB fick möjlighet att noggrant jämföra larndata från SOS Alarm med insats- och händelserapporter. Trots stora ansträngningar har MSB inte lyckats kvantifiera bortfallet i statistiken på grund av bristande rutiner hos räddningstjänster som leder till en utebliven inrapportering. Se bilagan för en närmare redogörelse för MSB:s jämförelser av SOS Alarms larndata och räddningstjänstens inskickade rapporter.

2. Svårigheter att skatta antalet olyckshändelser pga. insatser över organisationsgränser

I vissa delar av landet är det relativt vanligt att flera räddningstjänster samverkar under en insats. På senare år har många organisationer sett över sina utlarmningsrutiner tillsammans med sina grannar så att närmast tillgänglig resurs larmas, oavsett organisationstillhörighet. Normalt ska den räddningstjänst som leder insatsen skriva en komplett händelserapport med uppgifter om orsaker, förlopp och vidtagna åtgärder. Övriga medverkande räddningstjänster ska skriva en förstärkningsrapport som endast omfattar händelsetyp, drabbad verksamhet samt resurser från den egna organisationen.

Det har framkommit att rutinerna för rapportering av insatser över organisationsgränser inte alltid följs. MSB utgick ifrån att det skulle gå att identifiera de tillfällen då flera kompletta rapporter för en och samma händelse har skickats in från samma eller olika organisationer med hjälp av SOS Alarms

ärendenummer. MSB har i möjligaste mån åtgärdat överskattningen av antalet olyckshändelser på grund av insatser över organisationsgränser.

3. Felaktiga uppgifter pga. bristande stöd till rapportförfattare

MSB har tagit fram en webbutbildning för att ge en grundlig förståelse för vikten av bra dokumentation efter varje insats och vad man behöver veta för att skriva en händelserapport. Vid kontakt med räddningstjänster har det framkommit att långt ifrån alla rapportförfattare har tagit del av MSB:s webbutbildning.

MSB har tagit fram specifikationer för innehållet och logiken i händelserapporten. Bland annat står det tydligt att verksamhetssystem ska använda exakt de ordval som arbetsgruppen formulerade i samband med utformning av händelserapporten. Det har framkommit i samband med besök hos räddningstjänster att Daedalos avviker från specifikationen avseende hur frågor och svarsalternativ är formulerade, i vilka sammanhang frågorna ställs samt i vilken ordning frågorna ställs.

Avvikande formuleringar riskerar att ge en felaktig statistik och leder ibland till förvirring hos rapportförfattare. Det har också gjorts att Daedalos inte kan ge användare nödvändigt stöd i form av definitioner till alla begrepp i händelserapporten. (Definitionerna är lättillgängliga i Core.)

4. Tidsseriebrott pga. införandet av händelserapporten

Händelserapporten har en delvis annorlunda uppsättning frågor och svarsalternativ jämfört med insatsrapporten. Det är viktigt för många statistik användare att kunna följa utvecklingen över tid och MSB har därför tagit fram riktlinjer för hur insatsrapportdata och händelserapportdata kan sammanställas så att underlaget blir jämförbart över tid (se bilagan).

Den som vill jämföra insatsstatistiken över tid ska vara medveten om risken för nivåförändringar som mer beror på förändrade rapporteringsrutiner än på verkliga samhällsförändringar.

Det blir en särskilt stor utmaning att identifiera tidsseriebrott på grund av insamlingsrutiner eftersom det från det nationella perspektivet har varit en successiv övergång i två års tid från insatsrapporten till händelserapporten.

Slutsatser

Det överordnade målet för insatsstatistiken är att redovisa hur många olyckshändelser som landets räddningstjänster har kallats till. Det är beklämmande att ingen idag kan ge ett exakt svar på den frågan. De övriga nordiska länderna löser utmaningen genom ett nationellt system som börjar med data från alarmeringstjänsten som sedan kompletteras med data från medverkande räddningstjänster. Utvecklingen med ökad samverkan och

utlarmning av närmaste resurs oavsett organisationstillhörighet talar för ett system där olika räddningstjänster kan bidra med sina delar till en gemensam rapport som stödjer lärande från händelsen.

Bilagor

Tillförlitlighet i MSB:s insatsstatistik 2016–2017

Jämförelse av ärendedata från SOS Alarm med räddningstjänstens insats- och händelserapporter 2016–2017

Riktlinjer för statistksammanställning av data från insats- och händelserapporter

(samtliga dokument finns på <https://ida.msb.se/ida2#page=RI>)