

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Tillsynsverksamheten

Södertörns brandförsvarsförbund

November 2008

Jan Nilsson

Innehållsföreteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Revisionsfråga och metod	3
2.3	Avgränsning och redovisning	4
3	Tillsyn över farlig verksamhet	4
3.1	Lagstiftningens krav	4
3.2	Förbundets hantering	4
3.3	Kommentarer	5
4	Tillsyn över brandskyddet	5
4.1	Lagstiftningens krav	5
4.2	Förbundets hantering	5
4.3	Kommentarer	9
5	Skriflig redogörelse för brandskyddet	10
5.1	Lagstiftningens krav	10
5.2	Förbundets hantering	11
5.3	Kommentarer	12
6	Brandskyddskontroll och rengöring/sotning	13
6.1	Lagstiftningens krav	13
6.2	Förbundets hantering	14
6.3	Kommentarer	16
	Bilaga: Genomförandegraden i brandskyddskontrollen	18

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning av förbundets tillsynsverksamhet. Detta för att besvara följande revisionsfråga: Bedrivs tillsynsverksamheten på ett tillfredsställande sätt utifrån lagen om skydd mot olyckor (LSO)?

Granskningen följer i stort den modell som SRV utarbetat för uppföljning lagen. Avgränsning har skett till följande delområden enligt LSO:

- Tillsyn över farlig verksamhet
- Tillsyn över brandskyddet
- Skriftlig redogörelse för brandskyddet
- Brandskyddskontroll och rengöring/sotning

Utifrån interkommunala jämförelser avseende personalresurser för tillsyn kan vi konstatera att förbundet satsar mycket aktivt på tillsynsverksamheten. Förbundet har även lyckats att behålla tillsynsnivån och vissa år även utökat den i jämförelse med tidigare nivå på brandsynen. Här skiljer sig förbundet på ett positivt sätt från de flesta andra räddningstjänstorganisationer.

Förbundet använder förelägganden i relativt stor omfattning för att därigenom få en striktare bedömning kring brandskyddet, samt även för att särskilja den myndighetsutövande delen från den rådgivande delen av tillsynsverksamheten. Vi kan konstatera att förbundet, i jämförelse med andra räddningstjänstorganisationer, har kommit långt när det gäller att utveckla myndighetsutövningen inom tillsynsverksamheten.

Förbundet har historiskt sätt en utvecklad tillsyn över sotning och brandskyddskontroll, via regelbundna tillsynsbesök som dokumenteras och delges direktionen. Brister har dock uppmärksamats kring den faktiska uppföljningen av genomförandegraden av brandskyddskontrollen.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att förbundet i allt väsentligt bedriver tillsynsverksamheten på ett tillfredsställande sätt utifrån lagstiftningens krav och gällande normgivning samt även inom vissa områden även ligger i framkant av utvecklingen ur ett nationellt perspektiv. Ett antal utvecklingsområden har dock identifierats, varför vi lämnar följande rekommendationer:

- Verka för en mer samordnad tillsynsverksamhet kring farlig verksamhet.

- Tillse att tillsynsverksamheten genomförs jämnt över året, för att därigenom säkerställa att planerade tillsynsnivåer uppnås på årsbasis. Rent generellt behöver direktions styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten utvecklas, t ex genom användandet av relevanta nyckeltal.
- Kvalitetssäkra uppgifterna i tillsynsregistret kring skyldigheten att lämna in skriftliga redogörelser, eftersom nuvarande uppgifter i den nationella statistiken ger en alltför negativ bild av det faktiska läget inom förbundet. Vidare är det viktigt att närmare analysera vilka typer av objekt där skriftliga redogörelser fortfarande saknas.
- Säkerställ en rimlig genomförandegrad i brandskyddskontrollen framdeles för att uppfylla fastställda frister enligt gällande förordning. Ett arbete med den inriktningen har redan påbörjats via direktions beslut 2008-04-18.
- Tillse att frekvensen i återrapportering av dispenser kring egensotning fullt ut uppfyller vad som stadgas i delegationsordningen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Räddningstjänstlagen och dess förordning ersattes av lag om skydd mot olyckor (LSO) och förordning om skydd mot olyckor (FSO) 2004-01-01. I korthet kan lagförändringarna sammanfattas på följande sätt:

- Minskad detaljreglering i förhållande till den gamla lagen, bl a när det gäller övningar, dimensionering och utbildningskrav.
- Nationella mål har införts för såväl skadeförebyggande och skadeavhjälpande verksamhet.
- Handlingsprogram för skydd mot olyckor ska upprättas i kommunerna.
- Den enskildes ansvar för skadeförebyggande åtgärder och kommunernas tillsynsfunktion har tydliggjorts.
- Det skadeförebyggande arbetet ska prioriteras samt vara tvärsektoriellt och bygga på samverkan.
- Ett större ansvar att utreda olycksorsaker och att utvärdera räddningsinsatser.

Mot bakgrund av ovanstående och på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning av hur förbundet har anpassat sig till lagstiftningens krav, när det gäller tillsynsverksamheten.

2.2 Revisionsfråga och metod

Revisionsfråga

Bedrivs tillsynsverksamheten på ett tillfredsställande sätt enligt lagen om skydd mot olyckor?

Metod

Datainsamling har skett från handlingsprogram, statistik, riskanalyser o dyl. Detta material har kompletterats via intervjuer med verksamhetsansvariga. Vidare har vi gjort vissa interkommunala jämförelser, som bygger på de årliga lägesredovisningarna för landets räddningstjänster som Statens räddningsverk (SRV) sammanställer.

2.3 Avgränsning och redovisning

Granskningen följer i stort den modell som SRV utarbetat för uppföljning av införandet av den nya lagen. Avgränsning har skett till följande delområden enligt LSO:

- Tillsyn över farlig verksamhet
- Tillsyn över brandskyddet
- Skriftlig redogörelse för brandskyddet
- Brandskyddskontroll och rengöring/sotning

Under respektive huvudavsnitt i rapporten redovisas granskningsresultatet under ett särskilt kommentaravsnitt. Analysen görs utifrån lagstiftningens krav och hur dessa har hanterats av förbundet. När det gäller lagstiftningens krav används ordet kommun, eftersom detta används i lagstiftningen och ett kommunalförbund är en typ av specialkommun.

3 Tillsyn över farlig verksamhet

3.1 Lagstiftningens krav

LSO definierar en grupp anläggningar där verksamheten är av sådan art att en eventuell olycka kan orsaka allvarliga skador på människor och miljö. Ägaren av eller verksamhetsutövaren i en sådan anläggning är skyldig att hålla och bekosta beredskap samt i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa olyckor. Vidare finns en skyldighet att analysera riskerna för sådana olyckor. Det är Länsstyrelsen som efter samråd med kommunen ska fatta beslut om vilka anläggningar som omfattas av ovanstående regler.

3.2 Förbundets hantering

Inom förbundets geografiska område finns 13 anläggningar som Länsstyrelsen har klassat som farlig verksamhet. Förbundet har under 2006 och 2007 genomfört tillsyn av samtliga dessa anläggningar. Efter genomförd tillsyn bedömer förbundet att dessa anläggningar i huvudsak lever upp till lagstiftningens krav när det gäller att analysera risker för olyckor samt att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap. Kvarstående brister finns dock fortfarande på en av anläggningarna.

Planer för räddningsinsatser på berörda anläggningar har även utarbetats av förbundet, utifrån gällande lagstiftning och föreskrifter.

De anläggningar som omfattas, av ovanstående skyldighet i LSO, är oftast föremål för tillsyn med utgångspunkt i andra lagstiftningar, t ex lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, arbetsmiljölagen (storskalig kemikalie-

hantering) och miljöbalken. Förbundet samordnar i vissa fall sina tillsynsbesök avseende farlig verksamhet med andra myndigheters tillsynsbesök.

3.3 Kommentarer

Det finns aktuella kommunala planer för räddningsinsatser på samtliga anläggningar som klassats som farlig verksamhet, enligt den högre skyddsnivån, som även övas.

Förbundet samordnar i vissa fall sin tillsyn av farliga anläggningar med andra berörda myndigheters tillsyn, t ex via gemensamma tillsynsbesök på anläggningar som är klassade som farlig verksamhet.

Sammantaget bedöms förbundets tillsynsverksamhet över farliga verksamhet tillfredsställande. Att verka för en mer samordnad tillsynsverksamhet är dock ett utvecklingsområde.

4 Tillsyn över brandskyddet

4.1 Lagstiftningens krav

LSO innebär förändringar för kommunernas tillsyn över brandskyddet gentemot den enskilde. Systemet med regelbunden brandsyn har ersatts med ett mer flexibelt system för tillsyn. I och med den minskade detaljregleringen finns nu möjlighet för kommunerna att utforma sin tillsynsverksamhet efter de lokala förutsättningarna i mycket högre utsträckning än tidigare. Ett nytt verktyg för deras hjälp är den skriftliga redogörelsen över brandskyddet, som vissa typer av verksamheter är skyldiga att lämna till kommunen (avsnitt 5).

I lagstiftningen finns en övergångsregel om att bestämmelserna om regelbunden brandsyn i räddningstjänstlagen ska gälla fram till dess att den skriftliga redogörelsen över brandskyddet lämnats in till kommunen. Denna övergångsregel gällde endast under 2004.

4.2 Förbundets hantering

Förbundet utarbetar årligen en tillsynsplan, där omfattningen av och inriktningen på tillsynsverksamheten framgår, som anmäls i direktionen. Framst regelbunden tillsyn men även riktade insatser förekommer, det senare i form av tema- och/eller händelsebaserad tillsyn. Vidare har rutinbeskrivningar och handläggningsstöd kring tillsynsverksamheten utarbetats.

Under 2007 och 2008 har riktade insatser skett i form av tema anlagd brand, julkampanj och forcerad tillsynstakt i Ekerö kommun. Det senare på grund av att tillsynsarbetet historiskt varit eftersatt i denna kommun.

Genomförandet av tillsynsverksamheten är delegerat till tillsynsför rättare, som bör ha av SRV rekommenderad utbildning. Omfattningen av delegationen kring förelägganden och förbud framgår av den delegationsordning som fastställts av direktionen 1996-03-26 och senast reviderades 2004-12-17. Det generella regelverket kring delegation finns i kommunallagen (KL).

Nedan redovisas en sammanställning av förbundets verksamhet kring brandsyn och tillsyn enligt tidigare räddningstjänstlag och nuvarande LSO, avseende perioden 2003 till 2007.

Brandsyner/tillsyner	2003	2004	2005	2006	2007
Antal genomförda	1009	812	757	1134	904
Därav med brister/anmärkn	900	731	700	1074	768
Brister/anmärkningar i %	89%	94%	92%	94%	85%

Tabell 1: Brandsyner 2003 och tillsyner 2004 till 2007.

Vid en jämförelse av förbundets verksamhetsvolym avseende kontroller av brandskyddet 2003¹ (brandsyner) och 2007 (tillsyner), framgår att det har skett en volymminskning på ca 10 %. Vid hänsyn tagen till Botkyrka och Salems kommuner inträde i förbundet 2004 blir volymminskningen 29 %². För landet totalt ligger volymminskningen på ca 40 %³. Om vi istället jämför genomförda tillsyner i förbundet 2006 med basåret 2003 kan vi konstatera en likartad volym. Vi kan vidare konstatera att planeringsnivån för 2008 är 1 300 tillsyner, dvs en betydligt högre nivå än i tidigare system med brandsyner.

Andelen kontroller av brandskyddet inom förbundet där brister/anmärkningar uppmärksammats har ökat under perioden 2003 till 2006, för att sedan minska under 2007.

¹ 2003 är det sista året som förbundet genomförde regelbunden brandsyn på årsbasis, enligt det gamla regelverket. 2004 är ett blandat år, enligt övergångsbestämmelserna. Detta år genomfördes främst brandsyn, men viss tillsyn påbörjades enligt LSO.

² Antalet brandsyner i Botkyrka och Salems kommuner uppgift under 2003 till totalt 133 st, vilket ger en omräknad siffra för detta år på 1 142. Vi har inte räknat om siffrorna pga Ekerö kommuns inträde i förbundet 2007, eftersom tillsynsverksamheten i denna kommun varit marginell (ca 10 tillsyner årligen).

³ Uppgifterna är inte fullt ut jämförbara eftersom de inte tar hänsyn till genomförandegraden 2003. En stort antal kommuner hade vid detta tillfälle relativt stora eftersläpningar i brandsyneverksamheten, vilket förbundet inte hade.

Att antalet objekt som förbundet besökt för kontroll av brandskyddet har ökat under perioden beror på avregleringen och möjligheten till urval som LSO ger. Vi har även noterat att förbundet hade en genomförandegrad på 95 % i brandsyneverksamheten 2003, vilket är basåret i vår jämförelse.

Nedan redovisas en sammanställning av förbundets tillsynsverksamhet 2007 i jämförelse med länet och riket.

Kommun/förbund	Ant tillsyner	Därav brister	Brister i %	Ant förelägg
Stockholm	917	546	60%	21
Nacka	66	38	58%	0
Lidingö	35	28	80%	0
Norrtälje	92	74	80%	5
Sigtuna	152	82	54%	0
Solna/Sundbybergs bff	100	100	100%	3
Södra Roslagens bff	322	177	55%	9
Södertörns bff	904	768	85%	142
Brandkåren Attunda	363	280	77%	0
Stockholms län	2951	2093	71%	180
Riket	16902	12323	73%	1 059

Tabell 2: Tillsynsverksamheten 2007 i jämförelse med länet och riket.

Andelen konstaterade brister vid tillsyner (TS) 2007 är högre i förbundet än de genomsnittliga värdena för länet och riket. Orsaker till detta kan vara ett aktivt och riskbaserat urval av objekt samt jämförelsevis strama bedömningskriterier. Vi vill dock betona att alltför långtgående slutsatser kring orsaker inte kan dras avseende jämförelser ett enskilt år, eftersom andelen konstaterade brister varierar mellan olika räddningstjänstorganisationer och över tiden inom samma organisation (jmf tabell 1).

Förbundet har utfärdat 142 förelägganden under 2007, vilket är 79 % av samtliga förelägganden i länet under aktuellt år. I många kommuner använder räddningstjänstorganisationen av olika anledningar inte detta verktyg⁴. Antalet förelägganden i förbundet motsvarar 13 % av samtliga förelägganden i riket under 2007.

⁴ Vid utvärdering av dödsbranden på Strand hotell i Borgholm kritiserades räddningstjänsten för att inte ha skrivit föreläggande och säkerställt att bristerna i brandskyddet åtgärdades via efterbesiktning. Istället hade räddningstjänsten skrivit icke förpliktigande "mjukisprotokoll".

Förbundets tillsynsverksamhet under 2007 har i huvudsak varit inriktad på tillsyn av objekt som omfattas av kravet av att upprätta skriftlig redogörelse för brandskyddet (65 %). Även riktade insatser har genomförts. En liknande inriktning kan ses för både länet (77 %) och riket (78 %). Förbundet samordnar i möjligaste mån sin tillsyn enligt LSO och lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

De verktyg som förbundet använt för sin tillsynsverksamhet är objektens mognadsgrad kring systematiskt brandskyddsarbete, de skriftliga brandskyddsredogörelserna, tidigare brister och anmärkningar samt tillsynsföräntarnas erfarenhet. De objekt som förbundet prioriterat 2006 inom tillsynsverksamheten är främst sådana där det vistas många människor, dvs vårdanläggningar, samlingslokaler, skolor, förskolor och restauranger. För 2007 och 2008 har tillsyn prioriterats där den egna förmågan att hantera sin risk är låg samt bl a särskilt riktade insatser mot anlagd brand i skolmiljö.

Återrapportering av delegationsbeslut kring förelägganden inom tillsynsverksamheten har skett via genomgång av direktionens protokoll för 2007. Vid åtta av direktionens nio sammanträden har återrapportering skett och återrapporteringen omfattar hela den granskade perioden.

Nedan redovisas vilka resurser som i form av antal årsarbetare som använts för tillsyn i förbundet under 2007 i jämförelse med länet och riket.

Kommun/förbund	Tillsyn
Stockholm	8,0
Nacka	0,5
Lidingö	1,0
Norrtälje	3,0
Sigtuna	3,5
Solna/Sundbybergs bff	0,9
Södra Roslagens bff	6,0
Södertörns bff	10,0
Brandkåren Attunda	30,0
Stockholms län	62,9
Riket	292,1

Tabell 4: Antal årsarbetare för tillsynsverksamhet 2007 i jämförelse med länet och riket.

Av sammanställningen framgår att antalet årsarbetare för tillsynsverksamheten, som används av förbundet, är näst högst i länet. Brandkåren Attundas redovisade resurser har beräknats på annat sätt än för övriga räddningstjänstorganisationer. Om vi räknar om upp-

gifterna för att få jämförbarhet⁵, så kan konstateras att Södertörns brandförsvarsförbund ligger högst i länet när det gäller personalresurs för tillsynsverksamheten.

4.3 Kommentarer

Lagens intentioner, med övergången från den gamla ordningen med regelbunden brandsyn, till en ny form av tillsyn syftar till att tillsynen ska bli effektivare samt att den enskildes ansvar ska tydliggöras.

Baserat på uppgifterna kring förbundets tillsynsverksamhet kan vi konstatera att lagens intentioner har slagit igenom. Möjligheten finns numera att utifrån lokala förutsättningar välja vilka tillsynsobjekt som ska besökas, ett val delvis baserat på innehållet i de skriftliga brandskyddsredogörelserna, risker och objektens "morgnadsgrad" avseende det systematiska brandskyddsarbetet. Förbundet arbetar numera både med regelbunden tillsyn och riktade insatser, dvs tema- och/eller händelsebaserad tillsyn. Redan innan lagen trädde ikraft tillämpade förbundet modellen kring systematiskt brandskyddsarbete, dvs en typ av organisationstillsyn. Detta arbetssätt stämmer väl överens med LSO avseende information kring och tillsyn av brandskyddet, dvs egenkontroll kombinerat med organisationstillsyn. Sammantaget bedöms detta förhållande ha underlättat förbundets anpassning till ny lagstiftning i denna del.

Förbundet har en dokumenterad planering för tillsynsverksamheten för 2007 och 2008, som delges direktionen som anmälningsärende. Planerade tillsynsnivå har inte fullt ut uppnåtts under 2007. För 2008 beräknas tillsynsverksamheten inte heller att fullt ut uppnå planerad nivå. Problem finns i form av att alltför många tillsyner skjuts framåt i tiden, vilket innebär att orealistiskt många tillsyner ska genomföras under tredje tertialet. Förbundet behöver tillse att tillsynsverksamheten genomförs jämnt över året, för att därigenom säkerställa att planerade tillsynsnivåer uppnås på årsbasis.

Uppföljning av tillsynsvolym sker i delårsrapport men inte regelmässigt i årsredovisning, utan där sker endast en uppföljning på övergripande nivå (inriktningsmål). Vi bedömer att styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten behöver utvecklas, t ex genom användandet av relevanta nyckeltal inom området, där eventuella avvikelser kommenteras.

Andelen objekt som fått påpekanden eller anmärkning, utifrån konstaterade brister, har ökat i förbundet mellan 2003 och 2006, vilket bedöms vara en konsekvens av en anpassning till ny lagstiftning. Eftersom de tillsynsobjekt som besökts har valts ut efter någon typ av behovsprövning är det logiskt att andelen objekt med påpekanden/anmärkningar har

⁵ Antalet årsarbetare för tillsynsverksamheten i Attunda uppgår till ca sex.

ökat. Utifrån den höga andelen brister 2006, och nya tillsynsbesök i form av efterbesiktningar i kombination med förelägganden, är det även logiskt att andelen objekt som fått påpekanden eller anmärkning successivt kommer att minska, vilket även skett i förbundet mellan 2006 och 2007.

Förbundets hittillsvarande inriktning av tillsynsverksamheten och de verktyg som använts samt prioritering av objekt överensstämmer i huvudsak med övriga räddningstjänstorganisationer i landet, förutom att de skriftliga brandskyddsredogörelserna spelar en mindre roll i förbundet vid prioritering av objekt än inom många andra räddningstjänstorganisationer (delavsnitt 5.3). Förbundet har även utarbetat ett ändamålsenligt regelverk och handläggarstöd kring tillsynsverksamheten.

Delegationen inom tillsynsverksamheten och återrapportering av fattade delegationsbeslut bedöms uppfylla kraven i KL och fastställd delegationsordning.

Utifrån interkommunala jämförelser avseende personalresurser för tillsyn kan vi konstatera att förbundet satsar mycket aktivt på tillsynsverksamheten. Förbundet har även lyckats att behålla tillsynsnivån och vissa år även utökat den i jämförelse med tidigare nivå på brandsynen. Här skiljer sig förbundet på ett positivt sätt från de flesta andra räddningstjänstorganisationer.

Förbundet använder förelägganden i relativt stor omfattning för att därigenom få en striktare bedömning kring brandskyddet, samt även för att särskilja den myndighetsutövande delen från den rådgivande delen av tillsynsverksamheten. Vi kan konstatera att förbundet, i jämförelse med andra räddningstjänstorganisationer, har kommit långt när det gäller att utveckla myndighetsutövningen inom tillsynsverksamheten.

5 Skriftlig redogörelse för brandskyddet

5.1 Lagstiftningens krav

Kravet på skriftlig redogörelse för brandskyddet är en av nyheterna i LSO. Den skriftliga redogörelsen ingår i det system som ersätter den gamla ordningen med regelbunden brandsyn, enligt tidigare räddningstjänstlagstiftning.

I FSO samt SRV:s föreskrifter och allmänna råd preciseras vilka typer av anläggningar och verksamheter som omfattas av skyldigheten att lämna in skriftlig redogörelse för brandskyddet samt innehållet i redogörelsen. Färre anläggningar och verksamheter har krav på sig att lämna in en skriftlig redogörelse över brandskyddet, jämfört med det antal anläggningar och verksamheter som tidigare omfattades av regelbunden brandsyn. Vissa

objekt med relativt låg riskbild som tidigare omfattades av kravet på regelbunden brandsyn har exkluderats.

5.2 Förbundets hantering

Förbundet genomförde initialt en inventering av de objekt som omfattas av skyldigheten att lämna skriftlig redogörelse för brandskyddet och har även informerat berörda ägare och nyttjanderättsinnehavare om deras skyldigheter enligt LSO.

Nedan redovisas den procentuella andelen inlämnade skriftliga redogörelser till förbundet vid SRV:s fyra olika mättillfällen.

Tidpunkt	Antal objekt som omfattas av reglerna om skriftlig redogörelse för brandskyddet	Antal inlämnade skriftliga redogörelser	Procentuell andel
2004-12-31	2000	200	10 %
2005-12-31	1764	698	40 %
2006-12-31	1864	881	47 %
2007-12-31	2005	958	48 %

Tabell 5: Procentuell andel inlämnade skriftliga redogörelser 2004 till 2007.

Av tabellen framgår att per 2007-12-31 hade endast 48 % av de skriftliga redogörelserna lämnats in till förbundet, vilket var lägsta andelen i hela Stockholms län. Genomsnittet för länet var vid denna tidpunkt 76 % och för riket 89 %, vilket framgår av nedanstående sammanställning.

Kommun/förbund	Ant objekt	Inlämnade	Andel i %
Stockholm	4700	3700	79%
Nacka	287	283	99%
Lidingö	150	120	80%
Norrtälje	266	247	93%
Sigtuna	258	228	88%
Solna/Sundbybergs bff	680	480	71%
Södra Roslagens bff	747	724	97%
Södertörns bff	2005	958	48%
Brandkåren Attunda	728	728	100%
Stockholms län	9821	7468	76%
Riket	51007	45222	89%

Tabell 6: Procentuell andel inlämnade skriftliga redogörelser 2007 i jämförelse med länet och riket.

I förbundets verksamhetssystem⁶ databas finns angivet att 2 015 objekt ska lämna in skriftlig brandskyddsredogörelse. Det finns dock ett problem med att förbundets register och skriftlig redogörelse inte bygger på samma storhet, då en fastighetsägare kan ha många verksamheter som ligger som enskilda objekt i förbundets register. För att få ett mer rimligt värde har verksamheten följt upp antalet unika fastighetsbeteckningar, där skyldighet finns att lämna in skriftlig redogörelse. Då blir värdet 1 702, vilket även detta är en uppskattad siffra. I takt med att förbundet bedriver tillsyn upptäcks objekt som inte har skyldighet att lämna skriftlig redogörelse, men som ändå var förkrävsade i registret. Det beror på att förbundet valde att markera alla objekt som överhuvudtaget kunde ha en skyldighet, och sedan låta motsatsen bevisas genom kontakt med objekten inom ramen för tillsynsverksamheten.

Förbundet har t o m 2008-11-14 fått in 1 263 skriftliga redogörelser (74 %). Det saknas alltså fortfarande uppgifter avseende uppskattningsvis 439 objekt, troligtvis färre med verklig skyldighet att lämna skriftlig brandskyddsredogörelse. Av dessa ligger 126 objekt i Ekerö kommun (29 %), vilket är en oproportionellt stor andel med tanke på kommunens andel av befolkningen (5,6 %). Tillsynsverksamheten har dock varit eftersatt i denna kommun innan förbundsinträdet.

Av SRV:s lägesredovisning för 2007 framgår vidare att kommunalförbund och större städer har lägre procentuella andelar inlämnade skriftliga redogörelser än övriga kommuntyper. Förbundet uppskattar att 40 – 59 % av de objekt som omfattas av skyldigheten att lämna in skriftliga redogörelser fullt ut uppfyller lagstiftningens krav kring brandskyddet. Detta är den tredje vanligaste bedömningen bland landets räddningstjänster, utifrån angivna procentuella intervall.

Förbundet har valt att fastställa frister för inlämnade av skriftlig redogörelse, även om detta inte är något lagkrav. 61 % av landets räddningstjänstorganisationer har dock valt att fastställa frister, medan 39 % har valt att inte göra detta.

5.3 Kommentarer

Syftet med den skriftliga redogörelsen är tvådelad. Dels ska den förtydliga ansvaret för brandskyddet hos den enskilde, dels ska den utgöra en del av underlaget för tillsynsverksamheten.

Det är inte tillfredsställande att förbundet, fyra år efter att LSO trädde ikraft, fortfarande har en jämförelsevis låg inlämningsfrekvens när det gäller de skriftliga redogörelserna. Att

⁶ Förbundet använder ett IT-baserat verksamhetssystem som heter Alamos. Vi en modul i systemet kan skriftliga brandskyddsredogörelser lämnas in digitalt.

de skriftliga redogörelserna kommer in till förbundet är viktigt. Om skriftliga redogörelser inte inkommer saknar organisationen formellt sätt en del av underlaget för sin tillsynsplanning och möjligheten till att koncentrera sina resurser där de behövs mest kan eventuellt minska. Dessutom blir den enskildes ansvar för brandskyddet inte tydliggjort i den utsträckning som var avsikten med förändringen.

I samband med sitt tillsynsbesök 2008-03-14 konstaterade Länsstyrelsen att det är viktigt att de skriftliga redogörelserna inkommer, eftersom de förtydligar den enskildes ansvar i brandskyddsfrågan. Förbundet har utarbetat ett svar 2008-06-16 på tillsynsprotokollet, som tillställts Länsstyrelsen. Av svaret framgår bl a följande:

”Tillsyn bedrivs idag mot verksamheter som kan finnas i en eller flera byggnader. Därför är inte byggnaden särskilt intressant som begrepp att samla en information kring brandskydd omkring. Den data som kommer till kommunen är dessutom väldigt svår att använda. Räddningsverket allmänna råd har givit en de facto-standard som innebär att en skriftlig redogörelse i stort är en tipsrad med alternativen ja, delvis och nej. Att tolka vad delvis egentligen betyder är en grannlaga uppgift. Därför har vi inte prioriterat uppföljning av skriftlig redogörelse i vår tillsynsverksamhet, till förmån för att fokusera på att bedriva tillsyn på verksamheter där vi vet att brandskyddet inte håller en acceptabel nivå. I samband med det löpande tillsynsarbetet är skriftlig redogörelse en kontrollpunkt, och om sådan saknas renderar det ett föreläggande”.

Uppgifterna kring skyldigheten att lämna in skriftliga redogörelser i tillsynsregistret behöver kvalitetssäkras, eftersom nuvarande uppgifter i den nationella statistiken ger en alltför negativ bild av läget inom förbundet. Vidare är det viktigt att närmare analysera vilka objekt där skriftliga redogörelser fortfarande saknas.

Alarmos har en modul för digital mottagning av skriftliga brandskyddsredogörelser, vilket enligt uppgift inte har effektiviserat inlämnandet av redogörelserna samt förbundets bearbetning av dessa. Detta eftersom de flesta objektsägare har valt att lämna in den skriftliga redogörelsen i pappersform.

6 Brandskyddskontroll och rengöring/sotning

6.1 Lagstiftningens krav

Enligt tidigare lagstiftning skulle eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar göras rena. I samband med denna rengöring skulle det som rengjordes samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar kontrolleras. Brandskyddskontrollen har stor betydelse för brandskyddet och den nya lagen lyfter fram vikten av att en sådan brandskyddskontroll görs. Kontrollen särskiljs från rengöringen. Kommunen ska meddela föreskrifter om hur

ofta rengöring ska göras, medan SRV i föreskrifter anger om, hur och när brandskyddskontrollen ska genomföras.

Enligt LSO får kommunen medge egenotning (rengöring) om det kan ske på ett ur brandsäkerhetssynpunkt säkert sätt. Utöver lagen finns det ett antal föreskrifter och allmänna råd inom det aktuella verksamhetsområdet.

6.2 Förbundets hantering

Brandskyddskontroll

Brandskyddskontrollen inom förbundet sker på via entreprenad, inom sju sovningsdistrikt. Det finns fyra kontrakt som upphandlats via lagen om offentlig upphandling (LOU) och tre äldre skivstidskontrakt.

Förbundet har tagit beslut kring frister och taxa för brandskyddskontroll, i enlighet med lagstiftningens krav och gällande normgivning.

Nedan redovisas planerad och faktisk genomförandegrad (GFG) när det gäller brandskyddskontrollen 2007 och 2008.

Södertörns bff	2 år	4 år	8 år	Totalt	GFG
Antal objekt 2007	4408	10586	59585	74579	
Utförda kontroller 2007	1211	1458	4871	7540	61,3%
Teoretiskt behov av kontroller	2204	2647	7448	12299	
Planerad kontrollnivå 2008	2454	3131	7412	12997	105,7%
Planerad kontrollnivå 2007	2071	2899	7337	12307	100,1%

Tabell 7: Planerad och faktisk genomförandegrad i brandskyddskontrollen 2007 och 2008.

Förbundets genomförandegrad är låg när det gäller brandskyddskontrollen 2007 (61 %), utifrån årets teoretiska behov av årliga kontroller och planerad kontrollnivå. Genomförandegraden är även låg i jämförelse med länet (79 %) och riket (75 %). Att planeringsnivån för både 2007 och 2008 ligger högre än 100 % beror på tidigare års eftersläpningar i brandskyddskontrollen. En detaljsammanställning kring ovanstående redovisas i bilaga och av denna framgår bl a följande:

- Under 2004 planerades inga brandskyddskontroller i förbundet och inga genomfördes heller. Samma förhållande gällde samtliga kommuner och förbund i länet. I riket genomfördes endast 2 215 kontroller, eftersom mycket få räddningstjänstorganisationer kom igång med brandskyddskontrollen under året enligt LSO:s regelverk.

- Enligt SRVFS 2005:9 ska brandskyddskontroll ha skett för första gången senast före 2006, om kontrollfristen för objektet är två år. Förbundet har inte klarat detta. I riket är det endast 21 kommuner som klarade detta. Vid utgången av 2008 bedöms 83 % av de lagstadgade kontrollerna av tvåårsobjekten i förbundet genomförts, vilket inte är tillfredsställande.
- Uttifrån planeringsnivån 2008 och genomförda brandskyddskontroller 2005 till 2007 beräknas förbundet inte heller klara kontrollfristen för fyraårsobjekten. För objekten med kontrollfristen åtta år ligger dock förbundet bättre i fas med kontrollverksamheten.

Enligt LSO är det förbundets skyldighet att tillse att brandskyddskontroll sker. Skyldigheten att utföra brandskyddskontroll kan delegeras, däremot inte skyldigheten att uppgiften faktiskt utförs.

Enligt uppgift beror eftersläpningarna i brandskyddskontrollen inom förbundet främst på oklarheter kring prioriteringar mellan de olika objektstyperna, men även på vakanser när det gäller brandskyddskontrollanter inom vissa sotningsdistrikten. Många räddningstjänstorganisationer lämnar endast den senare typen av förklaring till eftersläpningen i brandskyddskontrollen, men SRV ställer sig tveksam till denna förklaringsvariabel på aggregerad nivå. I lägesredovisningen för 2007 finns en överslagsberäkning avseende detta⁷.

Sotning/rengöring

Förbundet har tagit beslut kring frister och taxa för sotning/rengöring, i enlighet med lagstiftningens krav och gällande normgivning.

Förbundet har vidare fastställt rutiner och delegationsordning kring beslut om dispenser avseende egenotning. Beslutanderätten har delegerats till räddningschefen, med möjlighet till vidaredelegering. Räddningschefen har i sin tur vidaredelegerat beslutanderätten till administrativa chefen och anmält detta till direktionen.

⁷ Antag att en brandskyddskontroll i genomsnitt tar 45 minuter att genomföra. Då hinner en brandskyddskontrollant med ungefär sju kontroller under en arbetsdag (något färre i glesbygd än i tätort). Om kontrollanten enbart genomför brandskyddskontroller hinner vederbörande med ca 1 500 kontroller på ett år (ca 200 arbetsdagar). Då antalet behöriga kontrollanter är ca 600 så skulle dessa tillsammans kunna genomföra omkring 900 000 kontroller på ett år. Detta ska jämföras med de ca 370 000 kontroller som genomfördes under 2007. Att alla behöriga kontrollanter enbart skulle utföra brandskyddskontroller är inte realistiskt, men differensen mellan antalet utförda kontroller och det teoretiskt möjliga är mycket stor.

Åtterrapporering av delegationsbeslut avseende dispenser kring egensotning har skett via genomgång av direktionens protokoll 2007. Vid fem av direktionens nio sammanträden har åtterrapporering skett och åtterrapporeringen omfattar hela den granskade perioden

Nedan redovisas en sammanställning av antalet beviljade dispenser kring egensotning, i form av ackumulerade siffror, inom förbundet i jämförelse med länet och riket 2005 till 2007.

Kommun/förbund	2005	2006	2007
Stockholm	50	86	103
Nacka	15	25	4
Lidingö	3	0	5
Norrtälje	45	44	96
Sigtuna	0	3	8
Solna/Sundbybergs bff	0	1	1
Södra Roslagens bff	9	101	161
Södertörns bff	113	164	234
Brandkåren Attunda	10	31	7
Stockholms län	245	455	619
Riket	10102	14 128	17407

Tabell 8: Dispenser kring egensotning 2005 till 2007 i jämförelse med länet och riket.

Av sammanställningen framgår att förbundet per 2007-12-31 hade beviljat totalt 234 dispenser kring sotning/rengöring. Motsvarande siffra per 2006-12-31 var 164, dvs en ökning med 43 %. I dagsläget har totalt 250 dispensansökningar beviljats inom förbundet.

6.3 Kommentarer

Förbundet har utarbetat rutiner kring rengöring och brandskyddskontroll, enligt den nya lagstiftningen. Direktionen har vidare fattat erforderliga beslut kring delegation inom området. Vi bedömer i och med detta att förbundet har reglerat området på ett tillfredsställande sätt.

Enligt SRVFS 2005:9 ska brandskyddskontroll ha skett för första gången senast före 2006, om kontrollfristen för objektet är två år. Förbundet har inte klarat detta. I riket är det endast 21 kommuner som klarade detta. Vid utgången av 2008 bedöms 83 % av de lagstadgade kontrollerna av tvåårsobjekten i förbundet genomförts, vilket inte är en helt tillfredsställande siffra.

Utifrån planeringsnivån 2008 och genomförda brandskyddskontroller 2005 till 2007 beräknas förbundet inte heller klara kontrollfristen för fyraårsobjekten. För objekten med kontrollfristen åtta år ligger dock förbundet bättre i fas med kontrollverksamheten.

Ovanstående brister kring eftersläpningar i brandskyddskontrollen har även påtalats av Länsstyrelsen vid tillsynsbesök 2008-03-14. Utifrån detta har direktionen 2008-04-18 beslutat att meddela sotningsentreprenörerna att om inte samtliga 2- och 4-årskontroller är utförda under 2008 kommer åtgärder att vidtas, enligt gällande avtal. Innan detta beslut har de entreprenörer som inte klarat åtagandena beretts tillfälle att förklara sig och redovisa en handlingsplan för hur bristerna ska åtgärdas.

Rengöring och brandskyddskontroll är en del av förbundets förebyggande verksamhet, som ska bedrivas enligt gällande lagstiftning. Även om verksamheten bedrivs på entreprenad av annan, är det förbundet som har ansvar för att styra och följa upp verksamheten. Direktionen måste därför säkerställa en rimlig genomförandegrad i brandskyddskontrollen, utifrån de krav som finns i gällande föreskrifter.

Förbundet har historiskt sätt haft en utvecklad tillsyn över sotning och brandskyddskontroll, via regelbundna tillsynsbesök som dokumenteras och delges direktionen. Brister har trots detta uppmärksammats kring den faktiska uppföljningen av genomförandegraden kring brandskyddskontrollen. Kraftfulla åtgärder har dock vidtagits av förbundet med anledning av uppmärksammade brister.

Delegationen avseende dispenser kring egensotning och återrapportering av fattade delegationsbeslut bedöms uppfylla kraven i KL och fastställd delegationsordning, förutom frekvensen i återrapporteringen. Av delegationsordningen framgår delegationsbeslut ska återrapporteras på direktionens nästkommande sammanträde.

Bilaga: Genomförandegraden i brandskyddskontrollen**Genomförandegraden i brandskyddskontrollen 2007/2008 i förbundet i jämförelse med länet och riket****Södertörns brandförsvarsförbund**

	2 år	4 år	8 år	Totalt	GFG
Antal objekt 2007	4408	10586	59585	74579	
Utförda kontroller 2007	1211	1458	4871	7540	61,3%
Teoretiskt behov av kontroller	2204	2647	7448	12299	
Planerad kontrollnivå 2008	2454	3131	7412	12997	105,7%
Planerad kontrollnivå 2007	2071	2899	7337	12307	100,1%

Stockholms län

	2 år	4 år	8 år	Totalt	GFG
Antal objekt 2007	14332	36266	258080	308678	
Utförda kontroller 2007	3515	5565	29299	38379	79,1%
Teoretiskt behov av kontroller	7166	9067	32260	48493	
Planerad kontrollnivå 2008	6446	10088	35330	51864	107,0%
Planerad kontrollnivå 2007	10841	8724	29452	49017	101,1%

Riket totalt

	2 år	4 år	8 år	Totalt	GFG
Antal objekt 2007	549205	287231	1274521	2110957	
Utförda kontroller 2007	186028	51019	143798	380845	75,3%
Teoretiskt behov av kontroller	274603	71808	159315	505725	
Planerad kontrollnivå 2008	281193	76695	176917	534805	105,8%
Planerad kontrollnivå 2007	257138	78801	150773	486712	96,2%

Genomförandegraden i brandskyddskontrollen 2004 till 2008 inom förbundet

Södertörns bff	2004	2005	2006	2007	2008	Genomsnitt
Antal objekt 2 år	6621	3512	3411	4408	4408	4472
Teoretiskt behov av kontroller	3311	1756	1706	2204	2204	2236
Planerade kontroller		3310	2330	2071	2454	2541
Genomförda kontroller		914	1026	1211		1050
Genomförda/planerade i %		28%	44%	58%		41%
Genomförda/teoretiskt behov i %		52%	60%	55%		47%
Antal objekt 4 år	1432	9259	7328	10586	10586	7838
Teoretiskt behov	358	2315	1832	2647	2647	1960
Planerade kontroller		3557	2492	2899	3131	3020
Genomförda kontroller		1599	917	1458		1325
Genomförda/planerade i %		45%	37%	50%		44%
Genomförda/teoretiskt behov i %		69%	50%	55%		68%
Antal objekt 8 år	44859	53224	54000	59585	59585	54251
Teoretiskt behov	5607	6653	6750	7448	7448	6781
Planerade kontroller		5606	7768	7337	7412	7031
Genomförda kontroller		4602	8327	4871		5933
Genomförda/planerade i %		82%	107%	66%		84%
Genomförda/teoretiskt behov i %		69%	123%	65%		87%

Noteringar

- Under 2004 planerades inga brandskyddskontroller i förbundet och inga genomfördes heller. Samma förhållande gällde samtliga kommuner och förbund i länet. I riket genomfördes endast 2 215 kontroller (1 100 tvåårsfrist, 773 fyraårsfrist och 342 åttaårsfrist), eftersom mycket få räddningstjänstorganisationer kom igång med brandskyddskontrollen under året enligt LSO:s regelverk.
- Enligt SRVFS 2005:9 ska brandskyddskontroll ha skett för första gången senast före 2006, om kontrollfristen för objektet är två år. Förbundet har inte klarat detta. I riket är det endast 21 kommuner (10 %⁸) som klarade detta. Vid utgången av 2008 bedöms 83 % av de lagstadgade kontrollerna av tvåårsobjekten i förbundet genomförts, vilket inte är en tillfredsställande siffra.

⁸ Det finns 290 kommuner i landet. 2007-01-01 samverkade 115 av dessa i kommunalförbund, varför antalet s.k. räddningstjänstkommuner är 206.

- Utifrån planeringsnivån 2008 och genomförda brandskyddskontroller 2005 till 2007 beräknas förbundet inte heller klara kontrollfristen för fyraårsobjekten. För objekten med kontrollfristen åtta år ligger dock förbundet bättre i fas med kontrollverksamheten.
- När det gäller grundstatistiken kring brandskyddskontroll är den hämtad på aggregerad nivå från SRV:s årsstatistik. Den statistiken är inte uppdelad på kommun/distrikt, varför det kan så det går inte att uttala sig om hur respektive sotningsentreprenör sköter sina åtaganden. Materialet har brutits ned av administrativa chefen på distriktsnivå, som underlag för att kunna föra en dialog med respektive skorstensfejarmästare.
- Angivet teoretiskt behov av brandskyddskontroller är totala antalet angivna objekt delat med 2, 4 eller 8. Planerad kontrollnivå är lika med planerat antal tillsyner, enligt inrapporterade uppgifter.