

Plan för tillsynsverksamheten enligt LSO och LBE 2019

Samhällsbyggnadsförvaltningen, Motala kommun

FÖRSLAG



Beslutsinstans: Samhällsbyggnadsnämnden
Datum: 2019-
Reviderande instans:
Datum:
Gäller från: 2019-

Diarienummer: 2019-
Paragraf:
Diarienummer:
Paragraf:

Bakgrund (Syfte)

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) har kommunen tilldelats myndighetsansvar att utöva tillsyn över den enskildes skyldigheter enligt lagens andra kapitel.

Vidare är kommunen även tillsynsmyndighet över efterlevnaden av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och dess föreskrifter.

I Motala och Vadstena kommuner är det räddningstjänsten, i form av Samhällsskyddsensheten, som fått i uppdrag att utföra tillsyn enligt LSO och LBE. Syftet med denna plan är att ta ut en riktning för hur kommunens resurser skall nyttjas för detta, samt att fastställa mål för tillsynsverksamheten. Målen skall sättas i samråd med enhetens tillsynsförrättare och vara så formulerade och satta att de skall fungera som en vägvisare och morot för de anställda. Målen skall vara realistiska men samtidigt så högt satta att de erbjuder en utmaning som stimulerar såväl individuell som kollektiv utveckling.

Vid en återblick kan det konstateras att 2017 och 2018 är första åren sedan, åtminstone, 2011 som målen för tillsynsverksamheten har uppnåtts. Sedan 2011 har personalomsättningen varit hög och någon kontinuitet i arbetet har inte funnits. Detta föranledde en revision av både arbetssätt och organisation, men även mål och förväntningar. Arbetet med att utveckla räddningstjänstens myndighetsutövning påbörjades 2015 och fortsätter även under 2019. Personalomsättningen har varit fortsatt hög, men det är ändå glädjande att vi trots detta erhållit måluppfyllelse. Vi kan konstatera att revideringarna gett önskat resultat.

Mål

Historiskt har kommunens tillsynsverksamhet uteslutande haft fokus på kvantitativa mål. Kvantitativa mål är enkla att mäta och följa upp men säger inget om kvaliteten i det utförda arbetet, eller huruvida kommunens tillsyner ger önskat resultat. Utmaningen är således att sätta mål för verksamheten som dels är mätbara och möjliga att följa upp, men som även kan påvisa om kommunens tillsynsverksamhet når önskad effekt. Detta synsätt implementerades 2016 och kommer att fortsätta tillämpas 2019 med några smärre justeringar.

Räddningstjänstens uppdrag och mål styrs av kommunens handlingsprogram för skydd mot oönskade händelser och störningar, det lokala utvecklingsprogram som politiken fastslagit för Motala, samt den verksamhetsplan med övergripande aktiviteter som den politiska nämnden fattar beslut om. Alla mål inom verksamheten skall kopplas mot de övergripande målen, samt mot grunduppdraget som formuleras i propositionen *reformerad räddningstjänst* och regleras i lag om skydd mot olyckor vars syfte är att;

- färre skall dö,
- färre skall skadas och
- mindre skall förstöras

och därför måste antalet olyckor minimeras. Dessutom måste åtgärder vidtas så att konsekvenserna av de olyckor som trots allt inträffar bli så små som möjligt.

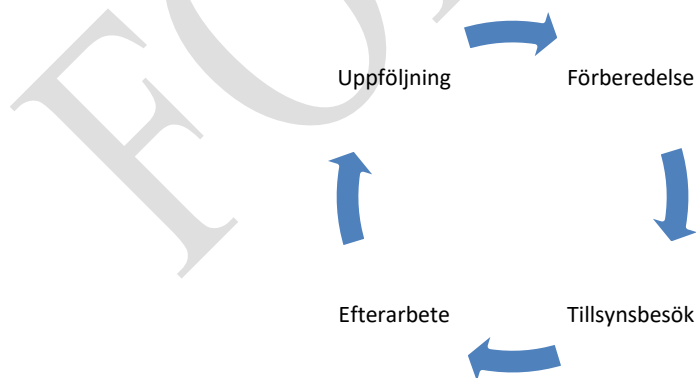
För Räddningstjänsten Motala-Vadstena tillsynsarbete formuleras följande mål:

- Räddningstjänsten Motala-Vadstena skall under 2019 genomföra 30 tillsyner enligt LSO och/eller LBE, minst 15 stycken av dessa skall vara utifrån fastslaget tema för tillsyn 2019.
- Räddningstjänsten Motala-Vadstens tillsynsförare skall under 2019, vid minst ett tillfälle, genomgå fortbildning för att utvecklas i sitt tillsynsarbete.
- Beslut som tas i samband med tillsyn enligt LSO och/eller LBE skall meddelas på ett tydligt, korrekt och rättssäkert sätt. Detta sker genom att alla förelägganden kvalitetssäkras genom granskning av kollega.
- Samtliga tillsyner enligt LSO och LBE som föranlett ett beslut om åtgärd skall följas upp via besök på plats.
- Vid tillsynsbesök, dock ej särskild tillsyn, skall representant för både fastighetsägare och nyttjanderättshavare närvara i minst 90% av fallen.
- Efter avslutad tillsyn skall de granskade verksamheterna ha upplevt vårt bemötande som förtroendeingivande, rättssäkert och positivt. Detta följs upp mot serviceområdena Bemötande, Kompetens och Rättssäkerhet i NKI-undersökningen vilkas medelvärde skall öka med minst fem punkter från föregående år.

Dessa mål skall i slutet av varje år följas upp och i de fall nödvändigt föranleda förslag på utvecklingsåtgärder.

Utveckling

En tillsyn enligt LSO/LBE kan delas in i fyra skeden. Förberedelse, tillsynsbesök, dokumentation/kommunikation och uppföljning. En tillsyn är inte formellt avslutad innan en uppföljning av tillsynen utförts. Endast i vissa undantagsfall kan en uppföljning utgå.



Figur 1 Tillsynsprocessen efter vilken Räddningstjänsten Motala-Vadstena skall arbeta

Utvecklingsarbetet som påbörjades 2015 med att förändra arbetssättet vid tillsyn i syfte att göra processen mer rättssäker för tredje man fortsätter under 2019. Under 2015 lades fokus främst på efterarbetet, det vill säga hur vi dokumenterar, och kommunicerar våra tillsyner och beslut till följd av dessa. Detta arbete fortsatte att förfinas under 2016, men största fokus för 2016 kom att ligga på förarbetet. Under 2017 skulle fortsatta insatser vidtas för att effektivisera planering och bokning av tillsyner, samt att revidera kommunens taxor

som berör tillsynsarbete, vilket till stor del kan anses vara uppfyllt. Under 2018 fortsatte arbetet med att effektivisera efterarbetet vid tillsyn då utvärdering av 2015 års arbete visat på utvecklingsmöjligheter.

Hösten 2018 bytte räddningstjänsten verksamhetssystem från Core till Daedalos. Detta innebär att fokus under 2019 kommer att ligga på att köra in programmet och utveckla rutiner och processer utifrån de förutsättningar som det nya systemet erbjuder för att på så sätt erhålla ett hållbart arbetssätt.

Tema

2019 års tema för tillsynsverksamheten utifrån LSO är boendemiljöer, vilket innefattar objekt enligt Statens räddningsverks föreskrift om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) som hör till kategorin vård, omsorg och kriminalvård, m.m. Även andra boendeformer såsom bostäder, trygghetsbostäder, HVB-boenden, etc. inkluderas i årets tema. Gemensamt för dessa är att de samtliga faller inom verksamhetsklasserna 3 och 5 i Boverkets byggregler (BBR). Det som kan skilja dem åt är huruvida personer som vistas i lokalerna har möjlighet att utrymma vid händelse av brand själva eller om personer som vistas i lokalerna kan tänkas ha god lokalkännedom. Att särskilja dessa förutsättningar åt kan vara komplicerat, då det i många fall kan vara en gråzon, och känsligt då det innefattar en bedömning av människors fysiska förmåga. Till dessa kategorier hör objekt som uppfyller minst ett av följande kriterier:

2019 – Vård, omsorg och kriminalvård m.m.

- Inrättningar för vård eller omsorg för fler än 3 personer som har hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand.
- Låsta institutioner och anstalter där de intagna är inlåsta ständigt eller under viss tid.

Bostäder som faller inom verksamhetsklass 3 – BBR

- Trygghetsbostäder, seniorboenden, familjedaghem.
- Gemensamhetsboenden såsom hem för vård och boende (HVB), hem för ensamkommande flyktingbarn och liknande.

Farliga verksamheter enligt LSO 2:4 eller verksamheter som omfattas av Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen)

- Verksamheter som omfattas av begreppet *farlig verksamhet* beslutas av länsstyrelsen i samråd med kommunen.
- Verksamheter som omfattas av Sevesolagen bestäms utifrån de mängder farliga ämnen som hanteras i verksamheten i enlighet med bilaga 1 till förordningen (SFS 2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Lagen talar om ett brandskydd som skall skydda liv/hälsa, egendom och miljö. Vad det gäller verksamheter inom vård, omsorg och kriminalvård m.m. ställs det stränga krav på brandskyddet då personerna som vistas inom dessa verksamheter uteslutande är beroende av andras hjälp för att kunna ta sig till en säker plats i händelse av brand. Detta innebär att både det organisatoriska och byggnadstekniska brandskyddet måste leva upp till samhällets högt ställda krav. Enligt Statens räddningsverks föreskrift om skriftlig redogörelse för

brandskyddet (SRVFS 2003:10) skall inrättningar för vård eller omsorg för fler än 3 personer som har hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand, samt låsta institutioner och anstalter där de intagna är inlåsta ständigt eller under viss tid falla in under kategorin *Vård, omsorg och kriminalvård m.m.* I Motala och Vadstena finns det flera verksamheter som faller inom ramen för detta. Vidare är det i vissa fall svårt att navigera bland begreppen som de senaste åren uppstått i samhället. Vårdboende, Gruppboende, Trygghetsboende, Seniorboende, HVB och kvarboendepincipen är begrepp som på senare år används mer och mer frekvent. Vissa boendeformer kräver särskilda behovsprövningar och boendebeslut, andra inte. Statistik visar på en ökande trend av olyckor för de äldre, funktionsnedsatta, rörelsehindrade och dementa. Dödsbrandstatistiken pekar mycket tydligt ut denna grupp som den absolut vanligaste vid dödsbränder. Det saknas en nivå i brandskyddet för den enskilde mellan eget boende och att komma in på ett särskilt boende eller vårdanläggning. Det centrala ur räddningstjänstens roll som myndighetsutövare är dock individens egen förmåga att själv sätta sig i säkerhet vid händelse av brand och således dess individuella hjälpbehov. Genom att utföra tillsyn på ovan nämnda objekt/verksamheter hoppas räddningstjänsten kunna bidra till att färre människor skadas eller dör i bränder, samt att mindre förstörs till följd av brand. Dessutom råder det en förhoppning om att vi ur brandsynpunkt skall komma tillrätta med var ansvaret för brandskyddet ligger i alternativa boendeformer såsom trygghetsboenden eller seniorboenden.

För så kallade 2:4-verksamheter utförs tillsyn tillsammans med länsstyrelsen. Inom den länsomfattande planen för tillsyn enligt Sevesolagen planeras tillsyn av Länsstyrelsen i Östergötlands län. Motala kommun medverkar sedan på dessa tillsyner genom räddningstjänsten och Miljö- och hälsoskydds enheten. Då dessa verksamheter har en stor inneboende risk för liv, hälsa och miljö är det viktigt att kommunen inom dessa verksamheter utövar tillsyn enligt LSO och LBE.

Styrande faktorer för tillsynsverksamhet enligt LSO

Enligt 2 kap. 2 § LSO skall ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader, eller andra anläggningar, i skälig omfattning hålla med utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och skador till följd av brand. Vidare skall ägare av vissa byggnader, eller andra anläggningar, enligt 2 kap 3 § LSO i skriftlig form lämna en redogörelse för sitt brandskydd. I Statens räddningsverks föreskrift om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) anges 7 olika grupperingar av verksamheter som omfattas av krav på inlämnande av skriftlig redogörelse:

1. Vård, omsorg och kriminalvård m.m.
2. Förskoleverksamhet, skolverksamhet eller skolbarnomsorg
3. Hotell och andra tillfälliga boenden
4. Samlingslokaler
5. Industrier
6. Byggnader eller anläggningar med stora kulturhistoriska värden
7. Byggnad eller anläggning vars utformning innebär stor risk för allvarliga skador vid brand

Dessa 7 kategorier utgör grunden för räddningstjänstens tillsynsverksamhet. Kategorierna används för att göra tematillsyn, d.v.s. att det utförs tillsyn på en hel gruppering av objekt. En kategori kan även delas upp i mindre delar om tematillsynen tenderar att bli för stor för att hinnas med under året. I och med det förändringsarbete som genomförts gällande hur Plan för tillsynsverksamheten enligt LSO och LBE 2016

tillsynen utövas tenderar tillsynerna att ta längre tid och således minskar kommunens kvantitativa förmåga. Det vill säga: Kvaliteten ökar, men på bekostnad av antalet tillsyner. Tematillsyn skall ligga med i tillsynsplanen varje år, där ett nytt tema bestäms för det aktuella året. Tillsyn LSO sker samordnat med tillsyn enligt LBE i de fall verksamheten innehar tillstånd för hantering av brandfarliga och explosiva varor.

Tidigare har kommunen, genom räddningstjänsten, begärt in skriftliga redogörelser för brandskyddet för respektive verksamhet inom det årets tema för att dessa sedan skall ligga till grund för tillsynsmyndighetens prioritering. Denna process har varit både resurs- och tidskrävande varför detta tillvägagångssätt frångåtts till förmån för en prioritering som bygger på vår egen omvärldsanalys. Detta är på intet sätt unikt utan tillämpas inom de flesta kommuner/räddningstjänster i Sverige.

Vi försätter likt 2018 att meddela fastighetsägare skriftligen om tillsyn enligt LSO/LBE då det gäller tematillsyn. Fastighetsägaren meddelar i sin tur sina eventuella nyttjanderättshavare. I samband med den kallelsen begärs även den skriftliga redogörelsen om brandskyddet in för att fastighetsägare och nyttjanderättshavare skall få en möjlighet att gå igenom sitt brandskydd inför tillsynen. Den skriftliga redogörelsen kan sedan ligga till grund för tillsynsbesöket i förberedelsefasen. För att öka servicen till verksamheterna följer vi nu även upp kallelsen med ett telefonsamtal.

Enligt 2 kap. 4 § LSO är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen, vid verksamheter som innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Den som utövar den här typen av verksamhet är även skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som nämns ovan. Vilka som berörs av detta förklaras närmare under rubriken *Tema*.

Styrande faktorer för tillsynsverksamhet enligt LBE

Tillsyn enligt LBE görs regelbundet på objekt med tillståndspliktig hantering av brandfarliga och/eller explosiva varor. För varje objekt sätts en viss frist som utgör ett riktvärde för hur ofta tillsyn utförs på objektet. Fristen bestäms utifrån hanteringsomfattning och komplexitet. Vägledning för detta finns i tangerande lagstiftningar, föreskrifter och allmänna råd.

Kommentarer om tillsynsverksamheten 2019 (LSO och LBE)

Förutom vikten av att följa upp huruvida ägare och nyttjanderättshavare till anläggningar och byggnader fullföljer sina skyldigheter enligt lagen, fungerar även årets tema som en inventering av olika boendeformer inför sjuksättning av ett arbete inriktat mot individanpassat brandskydd. Förutom planerade tematillsyner förväntas ett antal särskilda tillsyner bli utförda under året, hur många är svårt att förutse då de till stor del beror på vad som sker i vår omvärld. 2018 utfördes 16 tillsyner av sådan art.

Gällande LBE utfördes tillsyn på våra bemannade bensinstationer 2017. Under 2018 utfördes tillsyn på tema Industriverksamhet vilket till stor del omfattade verksamheter med hantering av brandfarlig och explosiv vara. Under 2019 innebär årets tema att färre tillsyner enligt LBE kommer att utföras. Tillsyn enligt LBE skall så långt som möjligt samplaneras med tillsyn enligt LSO.

Osäkerhetsfaktorer för 2019:

- Sammansättningen på Samhällsskydds-enheten (inom vilken tillsynsverksamheten bedrivs) påverkas under året av pågående omorganisation, där viss personal används på andra poster. Även viss planerad frånvaro drabbar enheten. Det innebär att det är svårt att planera verksamheten.
- Under året kommer arbetet med att utveckla tillsynsarbetet som påbörjades 2015 att fortsätta genom att arbetsgången anpassas till verksamhetssystemet Daedalus, vilket kan komma att påverka enhetens verkningsgrad vad gäller antal utförda tillsyner och i förlängningen således även måluppfyllelsen.

Förelägganden

Under 2018 utfärdade räddningstjänsten 6 stycken förelägganden utifrån LSO (5) och LBE (1). Dessa förelägganden skall efter att rättelsetiden upphört följas upp så att de brister som tagits upp i föreläggandena också har åtgärdats. Är bristerna enligt föreläggandet ej åtgärdade skall ett nytt föreläggande skickas ut, detta föreläggande kan förenas med ett förbud eller vite.

Övrig löpande tillsynsverksamhet

Särskild tillsyn

Räddningstjänsten gör årligen flera särskilda tillsyner i ärenden som gäller alkoholserving. Räddningstjänsten är remissinstans för Socialnämnden där räddningstjänsten skall yttra sig om stället ur brandsynpunkt är lämpligt för servering av alkoholhaltiga drycker samt om hur många personer som samtidigt får vistas i lokalerna. Enstaka gånger varje år så sker även riktad krog-tillsyn där samverkan sker mellan räddningstjänst, polis, skatteverket och socialtjänst. Dessa utförs normalt en kväll i slutet på månaden. Räddningstjänstens tillsyn vid dessa tillfällen inriktar sig främst mot att utrymningsvägar ej skall vara blockerade samt att de är upplysta och att det inte finns för många människor inne i lokalen samtidigt.

Särskild tillsyn kan även göras vid behov då t.ex. räddningstjänsten uppmärksammas på att det finns brister i en verksamhet eller liknande. Tillsynen utförs då mot den särskilda bristen.

Inflyttningstillsyn

I samband med att nya lokaler tas i bruk, antingen nyproducerade eller renoverade byggnader, så har räddningstjänsten möjlighet att göra tillsyn. Detta är ett bra tillfälle att ge information angående systematiskt brandskyddsarbete och vad olika lagar och regler säger om brandskydd. Tillsynen sker löpande.

Tillsynsförrättarnas kompetens

I dagsläget utförs tillsyn av personal med följande kompetens:

1 st. Enhetschef 2 st. Brandingenjörer	Samtliga med vidareutbildningen <i>Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer</i> vilken anordnas av MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).
	Vi gick in i året med två brandingenjörer med vidareutbildningen <i>Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer</i> placerade på andra tjänstgöringsställen, men som har sin ordinarie anställning på Samhällsskydds enheten. Oklarhet råder

Detta innebär att enheten åtnjuter en god utbildningsnivå vilket sörjer för en kvalitativ yrkesutövning baserad på hög kompetens. Dock är enheten underbemannad och det råder oklarheter kring om hur dessa tjänster skall besättas framgent.

Antagen, PMN