

LOMMA KOMMUN REVISIONEN 2012 -05- 2 2	
REV 2012:7	171

LOMMA KOMMUN Kommunstyrelsen 2012 -05- 2 2	
KS/KF 2012:212	171

## Revisionsrapport

# *Granskning av brandskydd på äldreboenden*

## *Lomma kommun*

Maj 2012

Sandra Danielsson, revisionskonsult



# Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Uppdrag	1
1.3	Avgränsningar	1
1.4	Revisionsmetod	1
2	Styrdokument	2
2.1	Översikt styrdokument	2
2.2	Iakttagelser och bedömningar	2
3	Ansvarsfördelning	4
3.1	Styrdokument, avtal och roller	4
3.1.1	Boendet som drivs på entreprenad	5
3.1.2	Boendet i egen regi	5
3.1.3	Iakttagelse och bedömning	6
3.2	Gränsdragning gentemot ägare och räddningstjänst	7
3.2.1	Iakttagelser och bedömning	8
4	Säkerställande av kompetens inom brandskydd och utrymning	8
4.1	Iakttagelser och bedömning	9
5	Säkerställande av övning	9
5.1	Iakttagelser och bedömning	10
6	Brister vid tillsyn av brandskyddet	10
6.1	Iakttagelser och bedömning	10
7	Samlad bedömning	11
8	Bilaga Lagrum brandskydd	13
9	Bilaga styrdokument	14
9.1	Säkerhetspolicy, säkerhetsanvisningar och säkerhetshandbok	14
9.2	Styrdokument för installation av brandlarm	15
9.3	Risk- och sårbarhetsanalys	15
9.4	Internkontrollplan och verksamhetsplan	15
9.5	Säkerhetsinstruktioner	15
9.6	Brandskyddspärm inklusive kontrollrapporter	16
9.7	Rutin för brandskyddsarbetet	16
9.8	Rutiner vid en inträffad händelse	16
9.9	Skriftlig redogörelse för brandskyddet	16

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Enligt lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) ska ägare och nyttjanderättshavare ha ett skäligt brandskydd. Kommunen bedriver äldreomsorg, bl a med äldreboende där brandskyddet ska vara tillfredsställande. Som en del av brandskyddet krävs att nyttjanderättshavare och ägare har styrdokument och rutiner för att säkerställa att det håller en rimlig nivå. I de verksamheter som är föremål för granskning är äldreomsorgen nyttjanderättshavare. Det kan finnas problem med att de boende på äldreboenden inte själva kan sätta sig i säkerhet vid brand, vilket ställer särskilda krav på personalen.

## 1.2 Uppdrag

### Revisionsfråga:

Har socialnämnden en tillräcklig intern kontroll för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen?

### Kontrollfrågor:

- Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?
- Säkerställer socialnämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?
- Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?
- Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?
- Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?
- Vilka brister har räddningstjänsten sett vid tillsyn av brandskyddet enligt LSO och har dessa åtgärdats?

I fokus för granskningen är det systematiska brandskyddsarbetet. Verksamheten som vi har granskat är i många fall speciell ur brandskyddssynpunkt, då de boende på äldreboendena ofta inte själva kan uppfatta en brand eller klara av att i tid sätta sig i säkerhet.

## 1.3 Avgränsningar

I projektet ingår ej att göra en utvärdering av det faktiska byggnadstekniska brandskyddet på äldreboendena, ej heller att granska räddningsnämnden/motsvarande eller fastighetsägaren. Angående sista kontrollfrågan avses tillsynerna på de boenden som utgör stickprov.

## 1.4 Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med nämndsordförande, kommundirektör, förvaltningschef, en avdelningschef, verksamhetsansvariga och personal på två av boendena i kommunen samt de sk brandskyddsansvariga inom

förvaltningen. Granskning och analys har skett av styrdokument för brandskydd inom äldreomsorgen samt tillsynsprotokoll från räddningstjänsten. Som en hjälp för att besvara revisionsfrågan har äldreboendet Jonasgården och Vega äldreboende fungerat som stickprov. Jonasgården drivs i egen regi och Vega drivs på entreprenad.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de som har blivit intervjuade, och följande har inkommit med svar: nämnsordföranden, kommundirektören, avdelningschefen, båda verksamhetsansvariga med personal samt säkerhetschefen.

## **2 Styrdokument**

### **2.1 Översikt styrdokument**

För delegationer, gränsdragningslista och avtal med privat aktör, se kapitel 3. I detta kapitel redogörs för granskning av följande:

- Säkerhetspolicy, säkerhetsanvisningar och säkerhetshandbok
- Styrdokument för installation av brandlarm
- Risk – och sårbarhetsanalys
- Internkontrollplan och verksamhetsplan
- Säkerhetsinstruktioner
- Brandskyddspärm inklusive kontrollrapporter
- Rutin för brandskyddsarbetet
- Rutiner vid en inträffad händelse
- Skriftlig redogörelse för brandskyddet

För mer information om respektive dokument, se bilaga angående styrdokument.

### **2.2 Iakttagelser och bedömningar**

Säkerhetspolicy, säkerhetsanvisningar, säkerhetshandbok, styrdokument för installation av brandlarm, kommunens risk- och sårbarhetsanalys ligger inte inom socialnämndens beslutsmandat.

Vi anser att det finns goda intentioner för kommunens säkerhetsarbete genom säkerhetspolicy och -anvisningar, men vi kan inte se att dessa helt beskriver den verklighet som vi har fått en inblick i genom denna granskning. Säkerhetschefen har t ex inte en samordnande roll för socialnämndens systematiska brandskyddsarbete. Inom socialnämndens ansvar för brandskyddet konstaterar vi följande:



Socialnämnden använder styrdokument som kan anses motsvara säkerhetsinstruktioner, exempelvis dokumenten i brandskyddspärmen.

Vid intervjuerna framkom att det kommunövergripande säkerhetsarbetet endast är känt i begränsad omfattning, vilket är en brist. Socialnämnden uppgavs inte ha behandlat några särskilda dokument angående säkerhet eller krisberedskap. Exempelvis var inte risk- och sårbarhetsanalysen, gränsdragningslistorna och styrdokumentet för installation av brandlarm (dokument som erhöles från förvaltningsledningen) inte kända av nämnden eller ute i de verksamheter som utgjorde stickprov. Den privata aktören känner inte till flera av kommunens styrdokument (vilket inte heller är ett krav enligt avtalet).

Det är positivt att en punkt angående systematiskt brandskyddsarbete finns med i kommunens internkontrollplan för 2012. Dock är inte titeln på kontrollansvarig aktuell. Rutinen för brandskyddsarbetet för utförarverksamheten är nyligen daterad och kan anses aktuell och relevant. I kommunens verksamhetsplan för 2011 anges att kvartalskontroller ska göras och rapporteras till Tekniska kontoret. Motsvarande finns inte med i verksamhetsplanen för 2012, men rutinen uppges vid intervjuerna finnas kvar och följas. Vi ställer oss tveksamma till rapporteringsvägen, se vidare under kapitel 3 Ansvarsfördelning.

Vi anser att innehållet i brandskyddspärmen till övervägande del är aktuellt och relevant. Dock är exempelvis ledningsplanen för läge med höjd beredskap, fredstida störning och större olycka inte aktuell eller helt relevant. Den hänvisar till en nedlagd myndighet samt är framtagen före gällande lagstiftning beslutades. Den lokala plan för inträffad händelse som finns för ett av boendena i stickprovet anser vi vara aktuell och relevant. Vi saknar rutiner för den ”mellanstora” händelsen, som inte innebär en extraordinär händelse men som stör verksamheten mer än obetydligt.

Rapporterna för kontroller av nyttjanderättshavarens brandskydd uppfattades av verksamheten som bra, aktuella och relevanta, men i något fall önskades enklare rapporter. Den kvartalskontroll som hittills skulle vara utförd enligt kommunens verksamhetsplan var i mars, och uppgavs vara utförd och rapporterad. Kontrollpunkten för boendet på entreprenad infaller först i maj 2012. Det sker inte någon årlig, sammanfattande uppföljning av årets kontroller och brister vid något av boendena, vilket är en brist. Vid intervjuerna framkom uppfattningen att brister som innebar mer än rutinåtgärder tog tid att åtgärda av ägaren, och att samverkan inte alltid fungerade bra med Tekniska kontoret.

Vid intervjuerna framkom att en del av punkterna i de skriftliga redogörelserna idag skulle ha besvarats annorlunda. Vi konstaterar att redogörelserna inte kan anses aktuella.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att socialnämndens styrdokument är enbart till viss del aktuella och relevanta, och att det finns brister i flera av dem. Kommunens gemensamma dokument är endast kända i begränsad omfattning inom nämnden. Boendet på entreprenad styrs enbart i mindre omfattning av de

kommunala dokumenten och många av de kommungemensamma dokumenten är okända.

De styrdokument som har hanterats av den politiska nämnden där brandskydd nämns är internkontrollplanen för 2012 och verksamhetsplanen för 2011, ej 2012. Vi har inte tagit del av någon aktiv styrning och uppföljning från politiska nämndens sida av brandskyddsarbetet. Vi anser att det är en brist att socialnämnden inte medvetet och formellt utövar styrning och uppföljning av brandskyddet på lämpligt sätt, även för boendet på entreprenad. Emellertid kan vi inte se att befintligt avtal syftar till eller möjliggör det sistnämnda, vilket vi anser är en brist.

## 3 Ansvarsfördelning

### 3.1 Styrdokument, avtal och roller

I följande dokument finner vi skrivningar angående ansvar och roller:

I **risk- och sårbarhetsanalysen** anges följande (exakt citat): ”Kommunens säkerhetsarbete styrs och samordnas av säkerhetschefen som lyder direkt under kommundirektören. Ansvar för att säkerhetsarbetet bedrivs i enlighet med såväl säkerhetspolicyn som kommunstyrelsens säkerhetsanvisningar. Under nämnden ansvarar respektive förvaltningschef för detta”.

Enligt **säkerhetsanvisningarna** ska säkerhetsgruppen med representanter från förvaltningarna redovisa säkerhetsarbetet, varvid säkerhetschefen ska rapportera detta till kommunstyrelsen.

**Delegation** finns från politisk nivå till tjänstemannanivå. Det finns en delegation från kommundirektör till förvaltningschef som uppges gälla brandskyddet, dock enligt arbetsmiljölagen, ej lagen om skydd mot olyckor. Den går sedan vidare ner till avdelningschefen för utförarverksamheten. En annan delegation finns från kommunchef till förvaltningschef som ger förvaltningschef brandskyddsansvaret. Inga formella rutiner finns för uppföljning men uppges ske i verksamhetssamtal.

Vid **intervjuerna** beskrivs hur förvaltningschef och avdelningschef inom socialförvaltningen ansvarar för brandskyddet och att rapporteringsvägen ska vara uppåt via socialnämnden och vidare därifrån till kommunstyrelsen. Ansvar vid en inträffad händelse uppges följa den vanliga linjeorganisationen.

1 mars 2012 genomfördes en organisationsförändring. Den nya organisationen innebär att det finns en beställarsida och en utförarsida. Ansvar för det privatdrivna boendet finns på beställar-/kontrollsidan under en avdelningschef utan delegation för brandskyddet. Den privata aktören uppgav denna som sin kontaktperson framöver. Det kommunala boendet ingår formellt på utförarsidan under en avdelningschef (som tidigare hade linjeansvar även för det privata boendet). Denna utförarchef innehar delegation för brandskyddet. Delegationen



saknar hänvisning till lagstiftning men uppgavs höra samman med delegationen till förvaltningschefen, som är skriven enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Båda boendena i stickprovet arbetar med en sk brandskyddspärm. Ansvar och roller är i stort nästan desamma, men det är olika dokument och formuleringar som används på respektive boende. Det formella ansvaret vidare ut i verksamheten är fördelat på två sätt för de båda boendena i stickprovet.

### *3.1.1 Boendet som drivs på entreprenad*

För det privatdrivna boendet uppges verksamhets- och därmed även brandskyddsansvaret styrs av avtalet mellan kommunen och utföraren. Inga direktiv, förutsättningar eller annan styrning av brandskyddet anges i avtalet. Boendet ska följa nämndsmålen men dessa styr inte brandskyddet. Verksamhetsansvarige har hållit kvar själva ansvaret hos sig, men har delegerat arbetsuppgifter till dels brandskyddsansvariga, dels till brandskyddskontrollanter inom organisationen på boendet.

Brandskyddsansvariga har bl a i uppgift att genomföra kvartalsrapporter, årligen genomföra brandrevision tillsammans med det sk brandskyddsrådet, anmäla behov av åtgärder, upprätta lokala rutiner, hantera utbildning av vikarier och hålla brandskyddspärmen aktuell. I brandskyddsrådet uppgavs brandskyddsansvariga och brandskyddskontrollanterna ingå och göra årliga systemrevisioner.

Vid införandet av rutiner mm för det systematiska brandskyddsarbetet ska en tät dialog ha förts där kommunen ska ha uttryckt sina förväntningar på brandskyddsarbetet för den privata aktören.

### *3.1.2 Boendet i egen regi*

För boendet som drivs i egen regi har chefen för utförarverksamheten delegerat vissa uppgifter inom brandskyddsarbetet, men inte ansvaret. Enligt uppgift erhöles utbildning innan delegationerna undertecknades. Linjecheferna under avdelningschefen innehar således inte delegation, men har ekonomiskt ansvar. Text har inte områdeschefen för det kommunala boendet som utgjorde stickprov någon delegation för brandskyddet.

Förvaltningschef och avdelningschef inom utförarorganisationen uppgavs regelbundet stämma av verksamheten, inklusive brandskydd, antingen vid de regelbundna, generella avstämningsmöten som finns, eller i övrigt vid behov. Ingen skriftlig rapportering uppgavs ske i enlighet med vidaredelegationen, men däremot enligt punkten i internkontrollplanen.

Enligt "Rutin för brandskyddsarbete inom kommunal utförarorganisation 2012" som är undertecknad av dess avdelningschef ska det på varje verksamhet finnas en "brandskyddsansvarig". All personal ska ha kännedom om förebyggande brandskydd, alarmering och utrymning samt kunskap att ingripa vid nödläge.

Uppgifterna är delegerade till följande funktioner inom förvaltningen, enligt dokument i brandskyddspärmen:

- Två brandskyddsansvariga (en kontroll- och uppföljningsansvarig och en utbildnings- och planeringsansvarig) för förvaltningen, ej för boendet på entreprenad.
- Brandskyddskontrollanter på respektive boende
- Brandskyddsansvarig på respektive boende varje pass

Brandskyddskontrollanterna uppges ansvara för brandskyddsfrågor på sin enhet, bl a genom att utbilda personalen inklusive vikarier. De uppges träffa chefen som har delegerat uppgifter till dem två gånger om året för att stämma av brandskyddsansvaret, men även ta kontakt tätare vid behov. Ingen dokumentation sker av halvårsmötena.

Brandskyddsansvarige som avses i sista punkten uppges utses för varje pass på respektive boende och har i uppgift att bl a läsa av brandlarmet, fördela arbetet vid larm och möta upp räddningstjänsten. Alla anställda ska kunna ta den rollen, då alla ska ha grundutbildning inom brandskydd.

### *3.1.3 Iakttagelse och bedömning*

Vi noterar att det finns en ansvarsfördelning enligt delegationsordningen från kommunstyrelsen via kommundirektören ner till förvaltningschefen och vidare till avdelningschefen för utförarverksamheten. Den andra ansvarsfördelningen följer av internkontrollplanen, och går från socialnämnden till förvaltningschef och vidare till avdelningschefen för beställarverksamheten. I säkerhetsanvisningarna på kommungemensam nivå har samtidigt kommunstyrelsen fastslagit att kommunens säkerhetschef har en samordnande roll, vilket vi snarare kan tycka Tekniska kontoret har. Vi anser att dessa skillnader i fastställande av ansvarsfördelning är olyckliga och kan ge oklarheter i samband med styrning och uppföljning.

Som delegationerna för brandskyddet idag är utformade, är det skrivna enligt fel lagstiftning, och utelämnar en av avdelningscheferna (som har ett av boendena i stickprovet inom sitt ansvarsområde) och områdescheferna. Nämnda avdelningschef är den som enligt internkontrollplanen har ansvar för kontrollpunkten angående brandskydd.

Ett problem som kan uppstå när delegationsordningen inte följer den vanliga organisationen är exempelvis att vid en inträffad händelse (brand) förväntas personer agera som inte tidigare har varit inblandade i brandskyddsarbetet. Även i det förebyggande arbetet kan områdescheferna bli förbigångna. De som till vardags agerar i den kommunala organisationen som kontroll- och uppföljningsansvarig respektive utbildnings- och planeringsansvarig, dvs har en nyckelroll i brandskyddet, har ingen formell roll vid en inträffad brand.

Benämningen "brandskyddsansvarig" används i flera dokument med olika innebörd. I ett par av fallen används titeln även om det inte är delegerat något ansvar, utan enbart arbetsuppgifter. Vi anser att begreppet "brandskyddsansvarig" är otydligt.



Vi noterar även att det inte sker något nämnvärt utbyte eller samverkan mellan de båda boendena som har utgjort stickprov, trots att det framkommer behov av det. Det förekommer samrådsmöten i generella frågor men i brandskyddssammanhang är utbytet obefintligt. Rent formellt anges inget om krav på samverkan i aktörens avtal med kommunen.

Vi konstaterar att kommunen inte har någon formell styrning av ansvaret för brandskyddet på boendet som drivs på entreprenad.

### **3.2 Gränsdragning gentemot ägare och räddningstjänst**

En gränsdragningslista för ansvaret har erhållits från den privata aktören och benämns "Särskild bilaga till blockhyresavtal nr 2510-0001-1, fördelning av kostnads- och skötselansvar mellan hyresvärd och hyresgäst". För boendet som drivs i egen regi finns ett motsvarande, till största del identiskt, dokument som benämns likadant (förutom att nr saknas) och som är daterat 1997-11-11.

Enligt båda har fastighetsägaren skötsel- och kostnadsansvar för "normal brandskyddsutrustning (för fastighetens allmänna skydd)". Enligt mallarna i brandskyddspärmen från Tekniska kontoret (fastighetsägaren) ska nyttjanderättshavaren (socialnämnden) kontrollera t ex vägledande markeringar (utrymningsskyltar etc), att utrymningsdörrar är lätt öppningsbara utan nyckel samt utföra kontrollmoment angående brandsläckarna och inomhusbrandposter. I gränsdragningslistorna hittar vi inte att nyttjanderättshavaren har ansvar för att identifiera fel på utrustning som ägaren ansvarar för, men i pärmen finns en sådan blankett (framtagen av Tekniska kontoret), som ska fyllas i av nyttjaren.

Ansvaret för brandlarm åligger ägaren enligt samma gränsdragningslistor, förutom för falsklarm orsakade av boende, gäster eller personal. Räddningstjänsten anges ha ansvar för "larm eldsvåda". Styrdokumentet anger att alla onödiga brandlarm ska följas upp och åtgärdas. Vid intervjuer framkom att boendena inte själva fick återställa ett utlöst brandlarm, utan att räddningstjänsten skulle komma till platsen och kontrollera/åtgärda och återställa.

Enligt internkontrollplanen ska socialnämnden fyra gånger per år göra kontroller som ska rapporteras till Tekniska kontoret, vilket även vid intervjuerna uppges ske.

Materialet i brandskyddspärmen uppges komma från Tekniska kontoret, som i detta fall är att anse som ägare enligt lagen om skydd mot olyckor. Många styrdokument som styr arbetet för nyttjanderättshavaren är således framtagna av ägaren, t ex mallar för vilka kontroller socialnämnden ska göra av sitt brandskydd och mallar för felrapportering som ska till Tekniska kontoret.

Utbildningen från räddningstjänsten som gavs när pärnarna infördes uppgavs ha samordnats av Tekniska kontoret. Vid intervjuerna uppges att Tekniska kontoret är den privata aktörens kontakt för det systematiska brandskyddsarbetet i kommunen.

### 3.2.1 Iakttagelser och bedömning

Vi kan se problem i att mallarna för nyttjanderättshavarens kontroller täcker även det som ägaren har skötsel- och kostnadsansvar för enligt gränsdragningslistan. Det innebär att socialnämnden till viss del tar ägarens ansvar.

Ansvaret för brandskyddet är delat mellan nyttjanderättshavare och ägare, så benämningen "brandskyddsansvarig" som används i gränsdragningslistan för verksamhetens ansvarige är något missvisande.

Att dokumenten i brandskyddspärmen är framtagna av Tekniska kontoret innebär att ägaren har givit riktlinjer och styrdokument för nyttjanderättsägarens ansvar för brandskyddet. Tekniska kontoret har genom detta snarare en kommunsammanhållande roll för det systematiska brandskyddet, än att de agerar i rollen som ägare. Rapporteringen från nyttjanderättshavaren av gjorda kontroller till Tekniska kontoret styrker även detta. Vid intervjuer framkom delade uppfattningar om lämpligheten i detta, samt att denna roll till viss del verkade ha fortgått utan större reflektioner över ansvarsfördelningen. I säkerhetsanvisningarna anges att säkerhetschefen har en samordnande roll inom kommunen för nyttjanderättshavarens brandskydd, vilket vi anser vara lämpligt.

Räddningstjänsten har ett ansvar för att hjälpa den enskilda att hantera en olycksituation, om den enskilda inte klarar av att ta ansvar för att hantera händelsen. Vi har inte funnit att nyttjanderättshavaren inte har förstått att denne har i ansvar att försöka hantera en uppkommen brand, trots skrivningen att räddningstjänsten har ansvar för "larm eldsvåda". Vi kan tycka skrivningen är olycklig, men förmodar att det som åsyftas är själva räddningsinsatsen från räddningstjänstens sida.

Enligt vår uppfattning bör verksamheterna ha en så bra kompetens att personalen kan bedöma om det är lämpligt att återställa larmet, och ha beslutsmandat att kunna be räddningstjänsten avbryta sin framkörning. Räddningstjänsten kan behövas någon annanstans alternativt återgå till den verksamhet som den bedrev före larm, om ändå inget behov av åtgärd finns på äldreboendet. Så är även målet i lagstiftningen – att den enskilda själv ska kunna hantera en brand.

## 4 Säkerställande av kompetens inom brandskydd och utrymning

Enligt dokument i brandskyddspärmen ska varje anställd gå utbildning vart tredje år och nyanställda ska ha fått första utbildningen inom ett halvår. Den senare håller brandskyddskontrollanten på det aktuella boendet i. Eventuella nya brandskyddskontrollanter utbildas internt. Vid boendet som drivs på entreprenad ska även brandsläckarutbildning ske varje år.



Utbildning av personal inom kommunens äldreboende sker av räddningstjänsten och utbildning av de anställda inom boendet på entreprenad sker av annan aktör. I brandskyddspärmen på respektive boende förs förteckningar över vem i personalen som har fått vilken utbildning och när. Ett av boendena har även en lista där personal kan anmäla intresse för särskild genomgång, om det finns osäkerhet i frågorna. Vid ett av boendena uppges att sommaranställd personal inkluderas i utbildningsomgången som infaller strax före sommaren.

#### **4.1 Iakttagelser och bedömning**

Vi noterar att ingen styrning sker från socialnämnden av utbildning, övning och kompetens för boendet på entreprenad. Dock styr verksamhetsansvariga själva utbildningsplan och kompetensförsörjningen, på ett sätt som uppfyller kommunens egna styrdokument i brandskyddspärmen. Vi anser att utbildningsverksamheten verkar fungera bra i den mening att det finns ett system för respektive boende, och rapporter sker uppåt till den som har delegation för brandskyddet.

Dokument som beskriver brandskyddet (brandskyddsbeskrivningar, brandtekniska utredningar mm) på respektive boende i stickprovet har erhållits från räddningstjänsten. Vid genomgång av dem tillsammans med uppgifter från intervjuerna uppfattar vi ett behov av mer sakkompetens hos respektive boende. Innehållet i dokumenten gäller hur det byggnadstekniska brandskyddet är utformat, vilket i stor grad är angelägen kunskap hos nyttjanderättshavaren, även om byggnadens brandskydd till största delen är fastighetsägarens ansvar. Vi ser att det finns utvecklingsmöjligheter i kontakterna med sakkompetensen, exempelvis räddningstjänsten, fastighetsägaren och/eller brandkonsulten som tagit fram dokumenten.

## **5 Säkerställande av övning**

Som underlag till risk- och sårbarhetsanalysen genomfördes en scenarioövning inom socialförvaltningen tillsammans med säkerhetschefen, som hade till uppgift att ta fram ett scenario per förvaltning. Ledningsgruppen deltog, men inga politiker eller någon från det boendet på entreprenad. Socialnämndens politiker har inte varit involverad i någon central kommunal krisövning eller haft någon övning med annan nämnd eller andra tjänstemän. Bristerna vid övningen finns dokumenterade i bilagan till risk- och sårbarhetsanalysen (se bilagan med styrdokumentet). Lärdomar från denna övning uppges vara bl a hur kommunikationen inom förvaltningen och ut gentemot media ska skötas. Det uppfattades positivt att genomföra övningar.

Utrymningsövningar genomförs i verksamheterna, i olika omfattning och med olika innebörd. Inga övningar har gjorts med rök, eller som fullständiga scenarioövningar med spelad/riktig vårdtagare i nöd. På ett av boendena som utgjorde stickprov innebar övningsverksamheten att användning av evakueringslakan provades via brandskyddskontrollanternas försorg. Regelbundenheten på utrymningsövningarna varierade. På det andra boendet genomförs med hjälp av räddningstjänsten

övningar varje år, där representanten från räddningstjänsten agerar nödställd, går igenom larmet och på annat sätt stöttar i arbetet med övningen. Senaste övningen var i november förra året.

Vi har inte tagit del av någon dokumentation av övningarna, och då inte heller eventuella brister eller lärdomar från desamma.

### **5.1 Iakttagelser och bedömning**

Vi anser att det finns brister inom övningsverksamheten. Den politiska nivån har inte deltagit i någon övning och det har inte skett någon gemensam övning mellan boendet som drivs på entreprenad tillsammans med kommunens tjänstemän eller politiker. Vid en inträffad större händelse på boendet skulle åtgärder behövas från socialnämndens hela organisation och även andra delar av kommunen. Övning lokalt med rök eller som scenarioövningar (dvs inte bara övning av enstaka moment) behöver ske regelbundet på boendena, vilket är socialnämndens ansvar att säkerställa. Vi saknar även dokumentation av gjorda övningar, och ser inte någon spridning eller erfarenhetsåterföring mellan boendena eller vidare uppåt till socialnämnden.

## **6 Brister vid tillsyn av brandskyddet**

Boendena i stickprovet har haft vardera ett tillsynsbesök från räddningstjänsten. På ett av boendena gjordes tillsyn 2011-06-01 med ett fyra brister, som enbart delvis kan hänföras till nyttjanderättshavaren. De osäkerheter hos nyttjanderättshavaren som beskrivs i sista stycket i kapitel 4.1 angående det byggnadstekniska brandskyddet noterades även vid tillsyn på det andra boendet i stickprovet, vid frågor angående nödbelysning mm. I övrigt noterades inga brister som berör nyttjanderättshavaren. Tillsynsbesök genomfördes på det boendet 2011-06-07.

Formellt faller ansvaret för åtgärder på de delegerat ansvariga för brandskyddet (dock delegerade enligt fel lagstiftning, se kapitel 3). De som utför arbetsuppgifter som syftar till att åtgärda och följa upp är de sk brandskyddsansvariga/brandansvariga enligt de styrdokument som finns. Vid stickproven fanns åtgärdslistor som följdes upp. Den årliga systemrevision som enligt styrdokumenterna ska finnas på ett av boendena i stickprovet uppgavs inte ha genomförts under något år hittills.

### **6.1 Iakttagelser och bedömning**

Vi konstaterar att räddningstjänsten inte har noterat några särskilda brister som hör till nyttjanderättshavarens ansvar och vi har därför inte haft möjlighet att studera efterlevnaden av åtgärdsrutinen. Det finns generella rutiner för att åtgärda brister finns, således även brister uppdagade vid tillsynsbesök.



Vi anser att både nyttjanderättshavaren och ägaren ska finnas representerade vid tillsynsbesöket. då ansvaret för brandskyddet enligt LSO är delat mellan dessa. Nyttjanderättshavaren kan inte anses representera fastighetsägaren, även om de båda i vissa fall tillhör samma organisation. Vi noterar denna brist men anser att det är upp till räddningstjänsten att säkerställa denna representation. Socialnämnden kan dock med fördel påtala detta och säkerställa att rollerna och ansvaret är tydliga. Vi anser avslutningsvis att den årliga systemrevision och –uppföljning av brandskyddet som vi berörde i kapitel 3 bör inkludera även resultatet från tillsynerna.

## **7 Samlad bedömning**

Vi anser att styrdokumenterna för brandskyddet inom socialnämnden enbart delvis kan anses aktuella och relevanta. Delegationerna för brandskyddet är skrivna enligt fel lagstiftning och beslut enligt dem har inte skriftligen rapporteras tillbaka till den som har delegerat. Kommunens gemensamma styrdokument inom säkerhet och brandskydd är enbart delvis kända inom socialnämnden. De styrdokument för socialnämndens brandskydd som har hanterats av den politiska nämnden är internkontrollplanen för 2012 och verksamhetsplanen för 2011. Socialnämnden har inte aktivt tagit några egna, styrande dokument för brandskydd.

Brandskyddsarbetet i praktiken involverar förvaltningschefen, avdelningschefen för utförarverksamheten samt de personer som har ansvar för vissa utförandeuppgifter inom förvaltningen, och styrs i mångt och mycket av brandskyddspärmens innehåll. Utbildningen inom brandskydd verkar fungera enligt plan, medan övningsverksamheten delvis behöver ses över. Vi har inte noterat någon aktiv styrning eller uppföljning av brandskyddet ovanför förvaltningschefsnivå.

Det har varit svårt att bringa klarhet i de formella ansvarsvägarna, då skrivningar i olika dokument ger olika svar. Delegationer, interkontrollplan och säkerhetsanvisningar visar på olika ansvarsfördelning. Vi anser att ovanstående motstridigheter ger upphov till oklarheter och är till nackdel för brandskyddsarbetet. Vidare anser vi att socialnämnden inte aktivt styr och följer upp brandskyddet på boendet som drivs på entreprenad.

Vi anser att socialnämnden endast till viss del kan anses ha tillräcklig intern kontroll för sitt ansvar för brandskyddet inom äldreomsorgen. Vi anser att det finns utrymme för förbättringar framförallt av styrdokumenterna, ansvarsfördelningen och uppföljningen, samt att brandskydd behöver lyftas på lämpligt sätt till den politiska nivån.

2012-05-14

---

***Sandra Danielsson***

*Projektledare*

***Carl-Gustaf Folkesson***

*Uppdragsledare*

## 8 *Bilaga Lagrum brandskydd*

Enligt 2 kap 2§ lagen (SFS 2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) skall ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Åtgärderna kan vara av teknisk eller organisatorisk karaktär. För att uppfylla dessa krav bör ett **systematiskt och kontinuerligt brandskyddsarbete** bedrivas under byggnadens eller anläggningens hela användningstid. I detta ingår att brandskyddet bör dokumenteras.

Ett allmänt råd (SVRFS 2004:3) styr det systematiska brandskyddsarbetet. Dokumentationen av brandskyddet bör vara tillräcklig för att säkerställa underhåll och skäliga brandskyddsåtgärder, både tekniska och organisatoriska.

Enligt det allmänna rådet bör det inom verksamheten finnas en brandskyddsansvarig med särskilt ansvar för brandskydd och dokumentation. Det är också lämpligt att ägare till byggnaden och den som bedriver verksamheten där klargör vem som ansvarar för vilka delar i brandskyddet och gärna reglerar detta i någon form av avtal.

Hemma i villan eller lägenheten kan det räcka med att ha någon form av släckutrustning, samt att ha brandvarnare uppsatta som regelbundet kontrolleras. Här behövs ingen dokumentation. Sedan växer det systematiska brandskyddsarbetet successivt beroende på en verksamhets eller en byggnads risker etc. I en mer avancerad verksamhet kan det vara skäligt att ha brandlarm och/eller utrymningslarm installerat. Exempelvis behöver en förskola en enklare form av systematiskt brandskyddsarbete medan en komplex industri behöver ett mer avancerat systematiskt brandskyddsarbete och med en mer omfattande dokumentation.

Enligt LSO ska ägaren lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet till räddningstjänsten, men nyttjanderättshavaren ska bidra med uppgifter så att ägaren kan fullgöra sitt ansvar. Redogörelsen är nationellt styrd och består av en del för ägaren och en del för nyttjanderättshavaren.

Verksamheten som vi har granskat är i många fall speciell ur brandskyddssynpunkt, då de boende på äldreboendena ofta inte själva kan uppfatta en brand eller klara av att i tid sätta sig i säkerhet.

## 9 Bilaga styrdokument

### 9.1 Säkerhetspolicy, säkerhetsanvisningar och säkerhetshandbok

En **säkerhetspolicy** är upprättad av kommunledningskontoret och beslutad av kommunfullmäktige 2007-12-05. Den innebär bl a att kommunens nämnder utifrån kommunstyrelsens anvisningar ska utveckla planering, rutiner mm med hänsyn till sin verksamhet. Syftet är att skydda människor mot olyckor samt förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö genom ett aktivt och förebyggande säkerhetsarbete på alla nivåer och inom alla verksamheter i kommunen och genom att bedriva regelbunden uppföljning och kartläggning av risker, tillbud och skador på personal och egendom.

Anvisningar för systematiskt säkerhetsarbete i Lomma kommun (benämnda "**säkerhetsanvisningar**") finns framtagna av kommunledningskontoret daterade 2010-09-23. De är fastställda av kommunstyrelsen september 2010. Enligt säkerhetsanvisningarna för kommunen ska en kommunövergripande **säkerhetshandbok** tas fram. Det ska fastställas av kommunens säkerhetschef. Denna handbok är för närvarande inte upprättad. Enligt anvisningarna ska det finnas en **säkerhetsgrupp** med deltagare från respektive förvaltning. Denna säkerhetsgrupp är enligt uppgift inte aktiv.

Enligt anvisningarna ska varje nämnd utföra en riskidentifiering med påföljande riskanalys av identifierade risker med stöd av instruktioner i (ej framtagna) säkerhetshandbok.

Säkerhetsanvisningarna reglerar det systematiska brandskyddsarbetet på följande sätt:

- Ett systematiskt brandskyddsarbete ska finnas.
- Ansvaret är delat mellan tekniska nämnden (ägare) och nyttjanderätts-havaren.
- Säkerhetschefen har en samordningsfunktion för nyttjanderättshavarens brandskyddsarbete.
- Varje arbetsställe ska ha en ansvarig för brandskyddet.
- Instruktioner ska finnas i säkerhetshandboken.

Anvisningarna styr även kontroll och uppföljning av säkerhetsarbetet. Det ska bl a finnas en kontrollplan för säkerhetsarbetet, säkerhetsdokumenten ska revideras årligen av verksamhetsansvariga, varje förvaltning ska följa och redovisa sitt säkerhetsarbete i säkerhetsrådet och uppföljningen ska redovisas av



säkerhetschefen till kommunstyrelsen varje år. **Säkerhetsrådet** är enligt dokumentet förvaltningschefsgruppen med komplettering av säkerhetschefen.

## **9.2 Styrdokument för installation av brandlarm**

Det finns ett kommunövergripande styrdokument daterat 2010-01-27 framtaget av säkerhetschefen och godkänt av kommunstyrelsen, som heter "Styrdokument för installation av brandlarm". Vid tidpunkt för granskningen fanns brandlarm installerade i de boenden som utgjorde stickprov.

## **9.3 Risk- och sårbarhetsanalys**

En risk- och sårbarhetsanalys är beslutad av kommunstyrelsen och daterad 2011-08-15. Den är kommunövergripande och görs enligt en annan lagstiftning än LSO. Analysen är enligt uppgift utförd av kommunens säkerhetschef. Någon särskild risk- och sårbarhetsanalys finns inte för socialnämnden.

Ett av de analyserade scenarierna i risk- och sårbarhetsanalysen är brand på äldreboenden och det konstateras att det finns vissa brister i krisberedskapen. En av bristerna är att det inte vid tidpunkten för analysen inte fanns någon plan för alternativa vårdlokaler i kommunen och ett behov av att upprätta avtal med grannkommuner identifierades. Bristerna uppgavs vid intervjuerna finnas kvar.

## **9.4 Internkontrollplan och verksamhetsplan**

I internkontrollplanen fastställd av socialnämnden 2011-10-04 utgör uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete som en kontrollpunkt. Sannolikheten för brand anges till liten och konsekvensen till stor. Kontrollmomentet anges till "regler och anvisningar följs". Kontrollen ska vara utförd 2012-10-31 och rapporteras till socialnämnden 2012-12 (decembermötet).

I verksamhetsplanen för 2012 (fastställd 2012-01-24) finns inget angående brand med. I kommunens verksamhetsplan för 2011 (daterad 2010-12-03) anges att ett sk kvalitetskriterie ska vara systematiskt brandskyddsarbete. Typ av uppföljning/insats anges till "SBA" och ska genomföras i mars, juni, september och december av brandskyddsansvariga och rapporteras till tekniska förvaltningen.

Den privata aktören har en egen verksamhetsplan, i vilken det för 2012 angående brandskydd anges att all personal ska erhålla brandutbildning (teori och praktik) senast i maj 2012. Uppföljningsansvarig är "gruppchef" och punkten ska redovisas efter utförd utbildning till kvalitetsrådet.

## **9.5 Säkerhetsinstruktioner**

Varje nämnd ska enligt säkerhetsanvisningarna ta fram lämpliga säkerhetsinstruktioner för sin verksamhet. De dokument som t ex finns i brandskyddspärmen (se bilaga angående styrdokument) uppges utgöra exempel på sådana instruktioner.

## **9.6 Brandskyddspärm inklusive kontrollrapporter**

Dokumentet som finns i den sk brandskyddspärmen är enligt uppgift framtagna av Tekniska kontoret. Personalen vid boendena ska anpassa, ta ansvar för och använda dokumenten. När den kom samordnade även Tekniska kontoret utbildning som hölls av räddningstjänsten. Den privata aktören hanterar även den samma innehåll/pärm. Uppdateringar uppges komma till respektive boende per epost från Tekniska kontoret. Innehåll i pärmen är exempelvis kontroller för brandskyddet, delegationer, tillsynsprotokol, handlingsplaner mm.

Det finns kontrollrapporter som ska användas varje kvartal, samt rapporter som används vid en årlig systemrevision. Kontrollrapporterna saknar kolumner för vem som har åtgärdat bristen eller när det har skett. Efter att en brist har noterats i rapporten, sker istället hanteringen via epost, vilket försvårar möjligheten till uppföljning och översikt. Se vidare under kapitel 3 angående ansvar. Kontoret har även utfärdat mallar för felanmälan och tillbudsrapportering, som finns i samma pärm. Nyttjanderättshavaren förväntas använda denna om fel upptäcks, som åligger ägaren att åtgärda.

## **9.7 Rutin för brandskyddsarbetet**

Det finns en rutin som benämns ”Rutin för brandskyddsarbetet inom kommunal utförarorganisation 2012”, daterad 2012-02-28 och signerad avdelningschefen för den kommunala utförarorganisationen. Boendet som drivs på entreprenad som har ingått i stickprovet omfattas således inte av denna rutin. I rutinen anges mål för brandskyddsarbetet samt beskrivs vad som gäller för brandskyddsorganisationen.

## **9.8 Rutiner vid en inträffad händelse**

En ledningsplan för läge med höjd beredskap, fredstida störning och större olycka finns upprättad 1999-11-01 och reviderad 2002-10-10 och anges utgöra socialnämndens plan för kriser, t ex bränder. Enligt intervjuerna är den framtagen centralt i kommunen. Den innehåller kontaktinformation, rutiner, hänvisningar till mer information mm. Vid ett av boendena som utgjorde stickprov fanns även egna, lokala rutiner, som uppgavs innehålla uppdaterad kontaktinformation mm. För det boendet som drivs på entreprenad finns i den organisationen även en beredskap med näbar verksamhetschef inom Skåne.

## **9.9 Skriftlig redogörelse för brandskyddet**

Redogörelserna för boendena som utgjorde stickprov vid granskningen är daterade 2009-09-06 respektive 2005-05-17. De är inlämnade till räddningstjänsten och följer den nationella mallen (se bilaga). Vid räddningstjänstens tillsyn ska enligt räddningstjänsten tillsynsförättaren granska redogörelsen och vid behov begära in en uppdatering. Enligt mallen för årsrevisionen av kontrollerna av brandskyddet ska den skriftliga redogörelsen revideras om det har uppkommit några förändringar i densamma, och sändas in till räddningstjänsten.