



Enheten för inriktning av skydd mot olyckor
Per Karlsson
010-240 54 10
per.karlsson@msb.se

Konsekvensutredning avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Allmänt

Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås

Idag finns det stora skillnader i hur kommunerna utför sin tillsyn. Skillnaderna finns i alla delar av tillsynsverksamheten – i hur verksamheten planeras, hur enskilda tillsynsärenden hanteras och hur uppföljning och erfarenhetsåterföring sker. Detta har uppmärksammats i bland annat Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling (Ds 2009:47) och i de årliga uppföljningarna över kommunernas arbete enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gör tillsammans med länsstyrelserna.

Kommunernas tillsyn över enskilda behöver av rättssäkerhetsskäl utföras på liknande sätt över hela landet. Detta skulle kunna uppnås genom en tydligare reglering av den kommunala tillsynen genom föreskrifter. Det är också viktigt att tillsyn i första hand genomförs där det bedöms vara en effektiv förebyggande åtgärd. Föreskrifter kan utgöra ett stöd för kommunerna i deras arbete med att planera och utföra tillsynen, och syftar till att skapa en nationell likriktning. Föreskrifterna kan även underlätta för MSB som statlig tillsynsmyndighet i den granskning av den kommunala förebyggande verksamheten som ska göras.

Vad gäller inriktningen av tillsynen anges i propositionen till LSO (prop. 2019/20:176) att riskerna för brand typiskt sett är större i vissa typer av objekt. Med anledning av det är det enligt regeringen angeläget att tillsynen inte försummas för dessa. Vidare skriver de att det därför kan finnas ett behov av att dessa objekt särskilt uppmärksammas i föreskrifter. Samtidigt är en av grundtankarna med LSO att kommunerna själva ska kunna bestämma vilka åtgärder i den brandförebyggande verksamheten som särskilt bör prioriteras utifrån lokala förhållanden. Det bör bland annat ske utifrån den lokala

riskbilden och hur kommunerna i övrigt bedriver verksamhet inom området för skydd mot olyckor. Därför behöver det finnas ett utrymme för kommunerna att bestämma om omfattningen och prioriteringen av sin tillsyn. Regeringen kommer sedan, i propositionen, till slutsatsen att föreskrifter bör meddelas om kommunernas förfarande inför och vid tillsyn men inte i fråga om den närmare prioriteringen av tillsynen och tillsynsfrister.

Beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Som alternativ till föreskrift finns möjligheten att påverka kommunernas tillsyn genom den statliga tillsynen samt genom att ge råd och stöd. Råd och stöd kan ges i form av t.ex. vägledningar och utbildnings- eller fortbildningsinsatser. I och med ändringarna i LSO samlas de statliga rådgivnings- och tillsynsuppgifterna på MSB istället för på 21 länsstyrelser, vilket kan antas ge bättre förutsättningar för att stödja och kontrollera kommunerna på ett enhetligt sätt och på så vis ge större möjlighet att uppnå den eftersträvade rikriktningen i kommunernas tillsynsverksamhet. MSB har redan tidigare haft en rådgivande och stödjande roll, även om den förstärks ytterligare genom ändringarna i LSO. Sedan 2012 har MSB gett ut vägledningen *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor* samt tillsammans med länsstyrelserna genomfört fortbildningsseminarier för räddningstjänstpersonal som arbetar med tillsyn enligt LSO. Sedan år 2012 har det skett en kvalitetsökning i arbetet på området men än finns det stora skillnader i hur kommunerna hanterar sitt tillsynsansvar. Genom att i föreskrift reglera hur tillsynen ska planeras och utföras tydliggörs de moment kommunen ska utföra för att tillsynsarbetet ska uppnå den rättssäkerhet som krävs. En följd blir även att arbetet utförs på ett liknande sätt i hela landet. Det är svårt att nå detta resultat enbart genom rådgivning och information. Mot denna bakgrund är det mest lämpliga alternativet att föreskriva på området.

Beskrivning av arbetet med att skriva föreskriften

Arbetet med att ta fram föreskriften har på MSB bedrivits av en arbetsgrupp bestående av sakkunniga inom brandskydd och tillsyn enligt LSO samt jurister. Till arbetet har knutits en referensgrupp, bestående av 14 representanter från kommunala räddningstjänstorganisationer, samt representanter från länsstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Referensgruppen har under arbetets gång fått ta del av tankar och förslag på föreskriftens innehåll och har bidragit till arbetet med värdefulla synpunkter på hur olika förslag på reglering skulle kunna påverka kommunernas tillsynsverksamhet.

Föreskrifterna har varit på extern remiss under cirka tre månader.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Föreskrifterna riktar sig till kommuner, särskilt den förvaltning som bedriver tillsyn enligt LSO.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

5 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor:

”Kommunen ska ha tillsyn över att enskilda följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen ska planeras och utföras.”

5 kap. 2 a § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor:

”Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt 5 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.”

Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Regleringen innebär ett tydliggörande av hur kommunen ska arbeta med sin planering av tillsynsverksamheten samt hur tillsynsärenden ska utföras utifrån ett LSO-perspektiv. Föreskriften ställer upp kriterier som ska påverka prioritering i tillsynsverksamheten, och ställer krav på att kommunen har en förteckning över de byggnader och andra anläggningar som ska omfattas av den planerade tillsynsverksamheten. Det finns även krav på att arbetssätten för hur kraven i föreskriften ska uppnås ska finnas dokumenterade.

Kraven riktar sig enbart till kommunerna och har enbart indirekt påverkan på företag. Konsekvenserna för kommuner och företag diskuteras i respektive avsnitt nedan.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Föreskrifterna grundar sig på delar i LSO som inte följer av EU-rätt utan är helt nationella. Även dessa föreskrifter är således nationella och är förenliga med EU-rättsliga principer.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Vägledningen *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor* som MSB tidigare gett ut i syfte att stötta kommunerna i deras tillsynsarbete revideras så att innehållet anpassas till föreskriftens innehåll och så att den blir vägledande för hur föreskriften och det allmänna rådet kan uppfyllas.

Informationsinsatser riktade till landets räddningstjänster kommer att genomföras, med syfte att berätta om innehållet i föreskriften och den tillhörande vägledningen, samt ge målgruppen möjlighet att ställa frågor.

Företag

Föreskrifterna riktar sig till kommuner i rollen som tillsynsmyndighet enligt LSO, och ställer därmed inte några direkta krav på företag. Den enskildes, exempelvis företags, skyldigheter enligt 2 kap. LSO är oförändrat. Genom ändringarna i LSO har kravet på att vissa fastighetsägare ska lämna in en skriftlig redogörelse över brandskyddet till kommunen tagits bort. Detta bör betraktas som en administrativ lättnad för de företag som tidigare omfattades av kravet. Dessa föreskrifter innebär inte att några nya krav ställs på företag och således inte heller att någon administrativ börda tillkommer.

Inlämnande av de skriftliga redogörelserna syftade dels till att tydliggöra brandskyddsansvaret för den enskilde, dels till att utgöra ett planeringsunderlag för kommunernas tillsynsverksamhet. I Räddningsverkets tidigare gällande föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) angavs de typer av objekt som omfattades av kravet. Det är föreskrifterna om skriftlig redogörelse som ligger till grund för utformningen av bilagan till denna föreskrift, men med vissa justeringar. I dagsläget gör kommunerna i stor utsträckning tillsyn över många av de objekt som omfattades av kravet på skriftlig redogörelse. Genom dessa föreskrifter kan kommunen, precis som tidigare, dock göra tillsyn på alla byggnader och anläggningar där så bedöms behövt för att kontrollera att skyldigheterna i LSO uppfylls.

Tillsynen leder till en kostnad för företagen i form av avsatt arbetstid samt tillsynsavgift. Det följer av LSO att kommunerna har rätt att genomföra tillsyn och att ta ut en avgift för densamma. Eventuella kostnader som uppstår till följd av att kommunen i ett tillsynsärende ställer krav på åtgärder för att uppnå ett skäligt brandskydd kan inte ses som en effekt av denna föreskrift.

Sammanfattningsvis bedöms föreskrifterna inte få negativa effekter av betydelse på företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Den enskildes skyldigheter som följer av LSO påverkas inte av dessa föreskrifter. Inte heller kommunernas ansvar att utföra tillsyn enligt LSO förändras genom föreskrifterna. Ett av syftena med regleringen är att vägleda kommunerna i hur en tillsyn ska utföras för att på så sätt likrikta kommunernas tillsyn över enskilda. Tanken är alltså att föreskrifterna ska göra tillsynen mer enhetlig och rättssäker vilket bedöms vara positivt för företag.

Kommuner som tillsynsmyndighet enligt LSO

Föreskriften innebär att en del nya krav ställs på kommunerna. Kraven har formulerats i syfte att stödja kommunerna i deras tillsynsarbete med det förväntade resultatet att tillsynen över landet blir mer likriktad och förutsebar.

Föreskriften bedöms påverka kommunernas självbestämmanderätt i mindre utsträckning då den möjliggör för kommunerna att själva prioritera var och när tillsyn ska utföras och själva bestämma hur metoden för att uppfylla kraven i föreskriften ska se ut. Även om föreskriften får effekter för kommunerna fortsätter kommunerna ha stor frihet i hur de utför sin tillsyn. Beslutanderätten ligger därför kvar hos kommunerna. Regeringen har i propositionen till ändringarna i LSO (prop. 2019/20:176) bedömt att ingripandet är motiverat och att ändamålet inte kan nås på annat sätt. Kraven kan därför inte anses gå utöver vad som är nödvändigt och bör därmed anses godtagbara enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Kommunernas skyldighet att göra tillsyn enligt LSO är oförändrad. Föreskrifterna rör tillsynens planering och utförande, och syftar till att skapa ramar för att uppnå en enhetlig hantering av kommunernas tillsynsuppdrag enligt LSO.

Krav angående planering

Den första delen av föreskriften omfattar krav på kommunernas planering av tillsynsverksamheten. Nedan beskrivs konsekvenserna av de olika paragraferna.

Prioriteringar

I 2-3 §§ finns krav på kommunen att ha en planering för tillsynen enligt LSO. Det anges kriterier som ska ligga till grund för de prioriteringar som görs i planeringen, samt krav på vissa objekt som alltid ska ingå i planeringen. Inledningsvis innebär det en viss administrativ börda kopplad till dessa krav, då kommunen behöver göra en översyn över de byggnader och anläggningar som finns i kommunen som omfattas av 2-3 §§. Bördan bedöms godtagbar i relation till det behov som finns av att ha kunskap om de aktuella byggnaderna och anläggningarna eftersom detta utgör grunden för kommunens planering av tillsynsverksamheten. De bedömningar som kommunen behöver göra gällande detta i den löpande verksamheten bedöms inte mer betungande än de bedömningar som kommunerna behöver göra i sin tillsynsplanering redan i dagsläget.

Förteckning

I 4 § finns krav på att kommunen ska ha en förteckning över de byggnader och andra anläggningar som omfattas av kommunens planering för tillsynen. Syftet med förteckningen är att möjliggöra för kommunerna att få en överblick över de tillsynsbehov som finns i kommunen. Genom förteckningen kan kommunen hålla koll på var tillsyn har genomförts och var tillsyn behöver genomföras i framtiden. Kommunerna har redan idag liknande versioner av sammanställningar, ofta kallade t.ex. objektsregister. Eftersom listan i bilagan till föreskriften i grunden bygger på kriterierna i föreskrifterna om skriftlig redogörelse har kommunerna kännedom om en stor del av byggnaderna och anläggningarna redan idag. Däremot kan det inledningsvis innebära en

administrativ börda för kommunerna att lägga till de byggnader och andra anläggningar som eventuellt inte redan finns i kommunens register. Det finns i föreskrifterna inga formkrav på förteckningen, utan kommunerna styr själva hur den ska utformas. Över tid kommer kommunerna behöva hålla förteckningen uppdaterad vilket kan innebära ökad administration. Den bedöms dock godtagbar i förhållande till behovet av, och syftet med, förteckningen. För att underlätta arbetet med att hålla förteckningen uppdaterad är kriterierna i bilagan utformade så att det så långt som möjligt ska gå att få informationen från exempelvis andra myndigheter och befintliga register.

Dokumenterad bedömning

Kommunen har genom LSO både en skyldighet och en möjlighet att genomföra tillsyn i syfte att kontrollera att enskilda följer LSO. Det har inte förändrats. Kommunen har fortfarande möjlighet att själv bestämma var tillsyn ska utföras. I bilagan till föreskriften listas objekt där det är särskilt viktigt att tillsyn inte försummas då kommunerna planerar sin tillsynsverksamhet. För dessa objekt är utgångspunkten att tillsyn är det mest lämpliga redskapet i kommunernas förebyggande arbete. Genom särskild bedömning och motivering kan kommunen dock välja att t.ex. genomföra informations- eller rådgivningsinsatser istället för att genomföra tillsyn för särskilda objekt eller objektstyper. I 5 § finns krav på kommunen att dokumentera bedömningen av hur ofta tillsyn ska ske av de byggnader och andra anläggningar som anges i förteckningen. Syftet med kravet på att dokumentera bedömningen är att göra den tillgängliga för resten av organisationen över tid och inte låta bedömningen bli personberoende. Bedömningen behöver utvärderas och eventuellt revideras med jämna mellanrum. Detta krav kan delvis innebära en ny administrativ börda för kommunen, men det bedöms godtagbart eftersom det är en väsentlig del av tillsynsplaneringen. Till viss del görs och dokumenteras dessa bedömningar redan idag i form av en angiven tid för nästa tillsynsbesök. Kravet i föreskriften innebär dock inte bara att tiden för nästa tillsyn ska dokumenteras, utan även att bedömningen av varför just det tidsintervallet väljs skrivs ner. Det finns flera faktorer som kan påverka bedömningen, där erfarenheter från tidigare tillsyner är en faktor. Kommunen kan göra en grundbedömning av hur ofta tillsyn ska ske utifrån vad det är för verksamhets- eller byggnadstyp. Men bedömningen ska inte stanna där, utan göras för varje enskild byggnad eller anläggning i förteckningen utifrån den kunskap som kommunen har om objektet och om det exempelvis genomförs andra förebyggande insatser som påverkar tillsynsintervallet.

I 5 § finns även ett krav på att kommunen ska dokumentera skälen för om de bedömer att tillsyn ska ske mer sällan än vart sjätte år. Anledningen till det är att tillsyn mer sällan än så generellt inte bedöms vara regelbunden på så vis att kommunen har en tillräckligt uppdaterad bild av skyddet i byggnaden eller anläggningen. Om byggnaden eller anläggningen finns med i förteckningen enligt 4 § har antingen staten eller kommunen bedömt att det finns ett behov av att genomföra tillsyn där. Då finns det ett särskilt behov av att dokumentera

skälen för den bedömning om långt tidsintervall som görs av kommunen, så att det är spårbart över tid och så att bedömningen kan utvärderas regelbundet och revideras vid behov.

Händelsestyrd tillsyn

Föreskriften anger i 6 § att kommunen i sin planering av tillsynsverksamheten ska ta hänsyn till behovet av att kunna utföra händelsestyrd tillsyn. Det kravet bedöms inte förändra kommunens befogenheter eller skyldigheter och innebär inte heller någon direkt skillnad mot hur många kommuner planerar sin verksamhet i dagsläget. I 7 § finns krav på att kommunen ska bedöma om det finns behov av att genomföra tillsyn vid de byggnader eller andra anläggningar som omfattats av en räddningsinsats. Detta bedöms inte vara någon ny skyldighet som påförs kommunen, utan snarare ett förtydligande och stöd för kommunen så att operativa och förebyggande verksamheter kopplas samman och drar nytta av varandra. En brand kan i många fall visa hur väl brandskyddet fungerade och det är värdefull kunskap för tillsynsför rättaren att ta del av. Föreskriften anger inte hur bedömningen av tillsyn efter en insats ska gå till, utan det är upp till kommunen att lösa det på det sätt som passar bäst.

Dokumentera arbetssätt

I 8 § finns krav på kommunen att ha dokumenterade arbetssätt för hur kraven i 3-7 §§ uppfylls. Det innebär ett tydligare krav på metodik och ett genomtänkt arbetssätt som är brett förankrat i organisationen. I många kommuner finns detta redan, men inte nödvändigtvis nedtecknat om det t.ex. är en mindre organisation med litet antal personer som arbetar med tillsyn. MSB ser dock ett behov av att arbetssätten finns dokumenterade för att till exempel skapa förutsättningar för likartade bedömningar handläggare emellan, kontinuitet i arbetet vid personalomsättningar samt uppföljning och utvärdering av metodiken. Kravet på dokumenterade arbetssätt är en ny skyldighet för kommunen och inledningsvis innebär det en administrativ börda. Det bedöms dock vara ett befogat krav som kommer att utgöra ett bra stöd i det fortsatta arbetet.

Krav angående utförande

I den andra halvan av föreskriften återfinns krav som berör utförandet av tillsynen på olika sätt.

Kunskapsinhämtning och kontroll

9-10 §§ innebär inte någon förändring av kommunens befogenheter eller skyldigheter. Dessa paragrafer ger stöd till kommunen och förtydligar hur de ska gå till väga i utförandet av ett tillsynsärende vad gäller kunskapsinhämtning och kontroll. Redan idag genomförs tillsynsbesök på plats i den byggnad eller anläggning som omfattas av tillsynen, om det inte bedöms obehövligt. Detta behöver göras även fortsättningsvis. För de fall det inte bedöms nödvändigt kan andra alternativ väljas.

Uppföljning

I föreskriften finns i 11 § ett krav på att kommunen ska följa upp att beslutade krav på åtgärder följs när kommunen har fattat beslut om föreläggande eller förbud. Detta är inte en ny skyldighet för kommunen, utan det följer av deras skyldighet i LSO att genom tillsyn kontrollera att enskilda följer lagen. Krav på uppföljning från kommunens sida övertar inte ansvaret för brandskyddet från den enskilde. För att tydliggöra att kommunens skyldighet inte upphör efter att beslut i ett tillsynsärende fattats så har krav på uppföljning förts in och förtydligats i föreskriften.

Samråd

Ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar är bundna av ett flertal lagstiftningar utöver LSO. Ett beslut om åtgärd enligt LSO kan innebära att det behöver fattas beslut enligt även andra lagstiftningar innan åtgärden kan genomföras. Ett exempel på det kan vara att en åtgärd kräver bygglov. Det kan också vara så att det redan finns beslut fattade av andra förvaltningar inom kommunen eller av andra myndigheter som påverkar möjligheten för den enskilde att genomföra åtgärden. Skyddsföreskrifter enligt Kulturmiljölagen kan vara ett sådant exempel. Kravet i 12 § syftar till att undvika att kommunen förelägger om åtgärder som står i strid med annan lagstiftning. Det är därför viktigt att den förvaltning som genomför tillsyn enligt LSO vid behov genomför samråd med berörda förvaltningar och/eller myndigheter innan beslut om åtgärd fattas. Det är ingen ny skyldighet eller befogenhet för kommunen i och med denna föreskrift, utan har sin grund i samverkansskyldighet och krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning av förvaltningsärenden som regleras i 8-9 §§ förvaltningslagen (2017:900). Kravet i 12 § är ett förtydligande och en del i att göra tillsynen mer effektiv och likriktad för den enskilde. Även om regleringen kan innebära en ökad administrativ börda för kommunen och de parter som ingår i samrådet bör denna betraktas som godtagbar sett till de vinster i effektivitet som görs genom samrådet.

Bilagan

I bilagan till dessa föreskrifter listas sådana byggnader och andra anläggningar där riskerna vid brand generellt sett är stora. En tungt vägande faktor i utformningen av listan är att tillsyn generellt bedöms vara en effektiv och lämplig förebyggande åtgärd. Så långt det är möjligt är bilagan också utformad så att det är möjligt för kommunen att hålla en uppdaterad förteckning med hjälp av inhämtande av data från befintliga processer och register hos andra förvaltningar eller myndigheter.

Det går inte att på nationell nivå definiera alla olika typer av byggnader och anläggningar där det finns behov av att tillsyn genomförs. Därmed behöver det alltid finnas både en möjlighet och en skyldighet för kommunen att identifiera objekt som behöver tillsyn med grund i kunskap om verksamheter och risker som finns i kommunen.

Förutom ovanstående utgår framtagandet av listan över de byggnader och andra anläggningar som omfattas av bilagan från de kriterier som fanns i den upphävda föreskriften om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10). I stora delar är det därmed samma byggnader och anläggningar som tidigare omfattades av kravet på att lämna in en skriftlig redogörelse över brandskyddet som nu återfinns i bilagan till dessa föreskrifter. Men det finns skillnader som gör att det både tillkommit och försvunnit kriterier i denna bilaga. De byggnader och anläggningar som tidigare omfattades av kravet att lämna en skriftlig redogörelse finns av den anledningen redan förtecknade hos kommunerna.

Begränsad eller ingen möjlighet att utrymma själv

Det finns ett antal olika verksamheter där det vistas personer som av olika anledningar inte kan utrymma självständigt. Det är i stor utsträckning samhället som har ansvar för dessa verksamheter och med det ansvaret bedöms det även finnas ett ansvar att samhället genom tillsyn kontrollerar brandskyddet. Det handlar om verksamheter där det bedrivs vård och omsorg, där personer är inlåsta och verksamhet inom skolväsendet.

När det gäller vård- och omsorgsverksamhet så omfattas inrättningar där personer har hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand. Det anges också att verksamhet som bedrivs i vanliga bostäder inte omfattas. Detta för att vara tydlig med att MSB inte menar att en byggnad ska vara med i planeringen av tillsynsverksamheten och i kommunens förteckning på grund av att det i ett antal lägenheter bor personer med hemtjänst.

Barn i de lägre åldrarna i förskola och skola kan inte förväntas kunna utrymma på egen hand. I grundskolan är det dessutom skolplikt och varken eleverna eller deras föräldrar kan välja om de ska vara där eller inte. Skolor och förskolor utsätts i hög grad för anlagda bränder i förhållande till andra typer av verksamheter. I föreskriften om skriftlig redogörelse fanns det undantag för vissa förskolor och skolor, utifrån våningsantal och personantal, så att de inte omfattades av föreskriftens krav. Dessa undantag görs inte i denna reglering, utan alla förskolor och skolor (vuxenutbildning undantagen) finns med i bilagan. Bedömningen är att det inte är våningsantalet eller mängden barn som är avgörande för behovet av tillsyn, utan snarare barnens oförmåga att utrymma självständigt och behovet av att brandskyddet hanterar det.

I vilken grad kommunerna idag gör tillsyn på mindre förskolor/skolor i enbart markplan (som var undantagna från kravet på skriftlig redogörelse) varierar. Sett till hur föreskriften är utformad har kommunerna kvar möjligheten att dels välja en annan förebyggande åtgärd istället för tillsyn, t.ex. information och rådgivning, om det bedöms effektivare utifrån lagens syfte, dels för varje objekt eller objektstyp välja hur ofta tillsyn ska genomföras och hur omfattande tillsynen ska vara.

Tillfällig övernattning och vissa gemensamhetsboenden

När man sover är man som mest sårbar i händelse av brand, och i behov av ett brandskydd som gör att man vaknar och hinner utrymma. Det är självklart lika viktigt i privata permanenta bostäder, men där kan den boende förväntas ha kunskap om och ta större ansvar för sitt eget brandskydd. De som bor på ett hotell eller liknande har låg kännedom om lokalernas utformning och väldigt begränsad möjlighet att påverka brandskyddet. De behöver kunna lita på att den brandskyddsnivå som samhället bestämt genom byggreglerna finns och underhålls samt att det organisatoriska brandskyddet i övrigt är på en skälig nivå. Därmed är det rimligt att samhället kontrollerar brandskyddet genom tillsyn enligt LSO. Byggnader för tillfällig övernattning där utrymning sker i markplan och direkt till det fria från varje gästrum/lägenhet, exempelvis fjällstugor och liknande, är undantagna enligt bilagan. Det motiveras med att utrymningssituationen i dessa boenden är okomplicerad, och att det inte finns så många reglerade brandskyddskrav att kontrollera vid tillsyn. Därmed finns det mer effektiva verktyg för att förebygga bränder i den typen av boenden än att genomföra tillsyn, exempelvis information och rådgivning. Däremot finns det anledning att prioritera att kontrollera brandskydd i vissa gemensamhetsboenden där många personer bor samtidigt under en begränsad tid.

Byggnad där det bedrivs hem för vård och boende (HVB) enligt socialtjänstlagen har inte omfattats av skriftlig redogörelse och dessa objekt kan således vara tillkommande i vissa kommuners tillsynsverksamhet. Det finns vid aktuell datering ca 825 boenden i Sverige och dessa är inte helt jämt fördelade över kommunerna vare sig vad gäller per antal invånare eller per kommun. Därför kan belastningen på kommunerna variera något. Flera kommuner gör dock i dagsläget redan tillsyn på denna typ av boende. Då MSB bedömer att denna typ av boenden ofta har faktorer som gör att personer kan vara extra utsatta vid brand samt att det tekniska brandskyddet ofta är sårbart finns ett ökat behov av tillsyn främst för att säkerställa personsäkerhet. Även Haverikommissionens rapport om branden på Textes HVB-hem i Norrtälje (Slutrapport Ro 2015:01, Statens haverikommission) tyder på att det fanns brister i brandskyddet som inte fångats upp vid tillsyn. Rapporten redovisar att bidragande orsaker var brister i ansvariga myndigheters hantering av tillståndsprovningen för och tillsynen av verksamheten vilket medgav att den bedrevs i en byggnad och med en bemanning som i ett brandskyddsperspektiv inte var utformad med hänsyn till de boendes förmåga och behov. Detta gör sammantaget att MSB anser att det finns ett behov av att dessa boenden ingår i planeringen och i kommunens förteckning.

Större samlingar av människor

Det finns verksamheter där det samlas många människor som inte kan förväntas ha god lokalkännedom. Det är faktorer som kan påverka möjligheten till utrymning och som ställer krav på brandskyddets utformning. I bilagan omfattas publika samlingslokaler där det kan vistas fler än 150 personer. Kriteriet har begränsats till att enbart omfatta publika samlingslokaler, till

skillnad från kravet gällande skriftlig redogörelse som omfattade samtliga samlingslokaler för fler än 150 personer. I och med den begränsningen undantas exempelvis större företagsmatsalar. De som befinner sig där antas ha god lokalkännedom och en större möjlighet att påverka hur exempelvis brandskyddsfrågor hanteras.

Ytterligare en faktor som kan påverka människors utrymningsförmåga är alkoholintag. Beroende på lokalens utformning så kan alkoholintag och trängsel skapa problem vid utrymning redan vid lägre personantal än 150 personer. Därmed finns det i bilagan ett kriterium för verksamheter med stadigvarande serveringstillstånd för servering av alkohol där det vistas fler än 50 personer. Till skillnad från kravet på inlämnande av skriftlig redogörelse så finns det en begränsning på så sätt att enbart de som har serveringstillstånd efter kl 23.00 omfattas. Det är för att rikta kriteriet till pubar och liknande verksamheter där det kan antas uppstå trängsel och vistas berusade personer, vilket är två faktorer som kan öka riskerna för stora konsekvenser vid brand. Personer som sitter ner och dricker alkoholhaltiga drycker till maten bedöms göra det innan kl. 23.00. Därmed undantas många restauranger för upp till 150 personer där verksamheten huvudsakligen har sittande matgäster och där behovet av tillsyn bedöms mindre. Kommunen har alltid möjlighet att genomföra tillsyn i byggnader med verksamhet som faller utanför detta kriterium om det utifrån erfarenhet och lokalkännedom bedöms nödvändigt.

Industriverksamheter

I föreskriften om skriftlig redogörelse omfattades vissa industriverksamheter, utifrån kriterier gällande yta och personantal. I denna bilaga finns inga industrier med. Det är svårt att på nationell nivå skapa kriterier som är tillräckligt träffsäkra för var det är prioriterat och effektivt att göra tillsyn. Byggnads-/anläggningsarea eller personantal är faktorer som i sig självt inte är avgörande för behovet av tillsyn. Därmed är det lämpligare att industrier hanteras i kommunens egen inventering av byggnader eller andra anläggningar som behöver ingå i planeringen för tillsyn.

De industrier som har tillstånd enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) har kommunen koll på genom den tillståndshanteringen. På så vis kan behov av att genomföra tillsyn enligt LSO i dessa byggnader eller anläggningar fångas upp av kommunen, utan att de omfattas av bilagan. Därtill kommer att det inte med automatik finns behov av att genomföra tillsyn enligt LSO i alla byggnader eller anläggningar där det finns tillstånd enligt LBE.

Kulturhistoriska värden

Byggnader eller anläggningar med stora kulturhistoriska värden, samt samlingar som tillhör museer är oersättliga och en brand kan få stora konsekvenser. När det gäller exempelvis museer är det inte alltid själva museibygnaden som är det skyddsvärda, utan snarare de föremål som finns däri. Av den anledningen är kriteriet i bilagan formulerat med fokus på samlingar som tillhör museer, snarare än museiverksamheter. Formuleringen

innebär även att exempelvis förrådsbyggnader och magasin där samlingar förvaras då de inte ingår i en utställning omfattas av kriteriet.

När det gäller byggnader som är byggnadsminnen så görs inget undantag för byggnader som används för bostadsändamål liksom det gjordes i föreskriften gällande skriftlig redogörelse. Det är byggnaden som är det skyddsvärda och därför bedöms det inte vara avgörande vilken verksamhet som bedrivs i byggnaden. När det gäller flerbostadshus som är byggnadsminnen så är det främst de allmänna delarna som bör omfattas av tillsyn och inte de enskilda bostadslägenheterna. Det finns enligt Riksantikvarieämbetet drygt 8600 byggnader som är byggnadsminnen vid tidpunkten för då denna konsekvensutredning skrivs. Av dem är ungefär en tredjedel bostadsbyggnader. Bland byggnadsminnena finns byggnader där tillsyn inte är relevant, exempelvis enstaka uthus, och då kan kommunen välja bort dessa från tillsynsplaneringen med den motiveringen. Det kommer behövas en inventering, exempelvis genom bebyggelseregistret, för att se om det finns några byggnadsminnen i kommunen, så att de byggnaderna kan förtecknas och ingå i tillsynsplaneringen.

Särskilda krav på det byggnadstekniska brandskyddets tillförlitlighet

Sedan 2012 finns i BBR krav på att byggnader som har fler än 16 våningar ovan mark utformas som Bro-byggnad med krav på analytisk dimensionering. I höga byggnader finns generellt sett ett flertal byggnadstekniska komponenter i brandskyddet, exempelvis Tr1-/Tr2-trapphus, stigarledning, brandgasventilation etc. På grund av den höga höjden är behovet av ett tillförlitligt brandskydd högt eftersom det inte finns någon möjlighet för räddningstjänsten att nå över en viss höjd med sin utrustning för det fall brandskyddet fallerar och personer i byggnaden inte kan utrymma. Det kan befinna sig många människor samtidigt i en hög byggnad och en brand kan få stora konsekvenser om brandskyddet inte fungerar. Det har förts resonemang kring byggnader som har mellan åtta och 15 våningar, om de också skulle omfattas av kriteriet i bilagan. Även i dessa byggnader finns vissa krav på byggnadstekniska installationer i brandskyddet. Det finns en stor mängd byggnader i samhället inom det våningsspannet och det bedöms därmed orimligt att kommunerna ska förteckna alla dessa och ha dem alla med i sin tillsynsplanering. Kommunerna kan själva göra den avvägningen utifrån lokala förhållanden, och det går även att genomföra andra åtgärder för att förebygga bränder, exempelvis genom dialog, information och rådgivning.

I tunnlar längre än 500 meter under mark för allmän väg eller allmänna kommunikationsmedel samt plattformsrum och stationer för resandebutby under mark skulle en brand kunna få stora konsekvenser då det kan vistas många personer där samtidigt. Det brandskydd, i form av exempelvis utrymningsvägar och brandgasventilation, som finns har de personer som befinner sig i tunneln vanligtvis lite kunskap om och har ingen möjlighet att

påverka. Dessa tunnar omfattades av kravet på skriftlig redogörelse och kommunerna har därmed kännedom om dem.

Det har förts en diskussion ifall garage i två plan under mark ska omfattas av bilagan utifrån att de är svårtillgängliga och en brand där skulle innebära en komplicerad släckinsats. Det är förvisso sant, men persontätheten är samtidigt låg och de brandskyddskomponenter som skulle kunna kontrolleras vid tillsyn är relativt få (exempelvis vägledande markeringar och brandgasventilation). Det finns idag flera olika sorters drivmedel för de fordon som parkerar i garagen, och det kan leda till olika sorters brandförlopp. Dock finns det i dagsläget inga regler som begränsar varken vilken typ av fordon (bränsletyp) som får parkeras eller om de får laddas i garaget eller inte, och det är därmed inget som kan påverkas genom tillsyn enligt LSO. På nationell nivå bedöms garage i två plan under mark inte prioriterade att omfattas av bilagan, utan det blir upp till kommunen att göra en bedömning av tillsynsbehovet i de garage som finns i kommunen. Det finns både publika garage och privata garage, under t.ex. flerbostadshus, och det kan vara en faktor som påverkar persontätheten och därmed behovet av tillsyn. Behovet av tillsyn kan även bedömas i förhållande till andra förebyggande åtgärder.

Kontaktpersoner

Per Karlsson, brandingenjör

Tfn 010-240 54 10

per.karlsson@msb.se

Kristina Grandin, myndighetsjurist

Tfn 010-240 40 73

kristina.grandin@msb.se