



Tillsynsenheten  
Magnus Olofsson  
010-240 53 82  
magnus.olofsson@msb.se

## Tillsyn i tillräcklig omfattning

### Redovisning av regleringsbrevsuppdrag 33

## Innehållsförteckning

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Uppdraget.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Reformen skydd mot olyckor .....</b>	<b>4</b>
3.1 Bakgrund .....	4
3.2 Tillsynsordningen .....	6
3.3 Länsstyrelsens resurser.....	7
<b>4. Uppdrag stärkt brandskydd .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Fördjupad uppföljning-tillsynsbesök i tillräcklig omfattning ...</b>	<b>9</b>
5.1 Resultat av kommunenkät och länsstyrelsernas bedömning .....	9
5.2 Insatsstatistik .....	11
<b>6. Bedömningar och åtgärdsförslag .....</b>	<b>12</b>
6.1 Övergripande bedömning .....	12
6.2 Förslag på åtgärder .....	14
<b>Referenser .....</b>	<b>15</b>

# 1. Sammanfattning

MSB bedömer att kommunerna i huvudsak bedriver tillsyn av skolor och andra viktiga verksamheter i tillräcklig omfattning. Samtidigt identifierar MSB i denna rapport vissa behov av utveckling och förbättring. MSB:s bedömning görs mot bakgrund av följande förutsättningar och iakttagelser.

När lagen om skydd mot olyckor (LSO) trädde i kraft 2004 utvecklades kravet på kommunerna att genomföra regelbunden brandsyn av de från brandskyddssynpunkt mest kvalificerade objekten. Brandsynen ersattes av en ny ordning som syftade till att tydliggöra den enskildes ansvar för brandskyddet och samtidigt möjliggöra för kommunerna att bedriva en mer effektiv och efter de lokala förhållandena anpassad tillsynsverksamhet. Den som bedriver viktig verksamhet från brandskyddssynpunkt ska enligt nu gällande ordning lämna en skriftlig redogörelse för sitt brandskydd till kommunen. Tanken är att de som omfattas av kravet på att dokumentera sitt brandskydd regelbundet ska utföra egenkontroll av att byggnadens eller anläggningens brandskydd håller en skälig nivå. Kommunen beslutar självständigt om hur man vill organisera sin tillsyn och utifrån vilka kriterier och i vilken omfattning man gör tillsynsbesök vid de olika objekten.

MSB:s uppföljning visar att cirka 85 procent av de för detta uppdrag relevanta verksamheterna har fått tillsynsbesök under perioden 2004 – 2011. Många av dessa verksamheter har besökts mer än en gång. Dock har cirka 15 procent av verksamheterna inte besökts efter det att LSO trädde i kraft 2004. Det finns anledning för de berörda kommunerna att fördjupa tillsynen vid de verksamheter som inte fått tillsynsbesök på så lång tid för att säkerställa att systematiken för tillsynen fungerar tillfredsställande.

MSB konstaterar att kommunerna bedömer att skolor och andra viktiga verksamheter till stor del har ett skäligt brandskydd. Inom vissa objektskategorier finns det dock en relativt stor andel objekt som inte besökts efter 2004. Detta medför naturligtvis en osäkerhet i bedömningen av om brandskyddet är tillräckligt eller inte.

För att tillsynen över den enskildes brandskydd ska utvecklas och bedrivas likvärdigt i hela landet har MSB identifierat tre förbättringsområden:

- Utvecklad systematik i kommunernas tillsyn över den enskilde avseende planerings- och uppföljningsprocessen
- MSB och länsstyrelserna förbättrar och fördjupar sin uppföljning av kommunernas tillsyn över den enskilde
- Ökade resurser för tillsyn hos länsstyrelserna

MSB har i tidigare uppdrag bedömt att systematiken i kommunernas tillsyn över den enskilde bör ökas framförallt avseende kommunernas planering och

uppföljning av tillsyn. Arbetet med detta uppdrag har ytterligare förstärkt denna uppfattning. Utöver det bör MSB och länsstyrelserna utveckla sin uppföljning av hur kommunerna genomför sin tillsyn och resultatet av kommunernas tillsyn. Vad som framkommit i detta uppdrag och som särskilt bör följas upp är:

- att kommunerna genomför tillsynsbesök i tillräcklig omfattning
- objekt där tillsynsbesök ej genomförts sedan 2004
- kommunernas tillämpning av föreskrifterna om skriftlig redogörelse

MSB har i tidigare uppdrag redovisat att länsstyrelserna avsätter för lite resurser för att kunna genomföra tillsyn över kommunens uppgifter enligt LSO med den ambitionsnivå som MSB bedömt som rimlig.

## 2. Uppdraget

I regleringsbrev för 2012 uppdrar regeringen åt MSB att följa upp och bedöma om kommunernas tillsyn av brandskyddet vid skolor och andra viktiga verksamheter sker i tillräcklig omfattning. Om myndigheten gör bedömningen att nuvarande tillsyn inte är tillräcklig ska förslag lämnas som syftar till att utveckla och stärka kommunernas tillsyn vid skolor och andra viktiga verksamheter. Om myndigheten bedömer att det finns behov av ytterligare författningsreglering ska detta särskilt redovisas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska redovisa arbetet till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 15 maj 2012.

## 3. Reformen skydd mot olyckor

### 3.1 Bakgrund

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, innehåller en rad förändringar gentemot tidigare lagstiftning. Den tidigare detaljreglerade lagstiftningen ersattes av en målstyrd lagstiftning som skulle ge utrymme för en mer lokalt anpassad räddningstjänstverksamhet som grundar sig på de behov som finns i den enskilda kommunen. Ett krav är dock att verksamheten ska hålla en godtagbar nivå och att ett betryggande skydd för medborgarna ska finnas varhelst i landet man bor. I portalparagrafen till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor uttrycks att ”det i hela landet upprätthålls ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor med avseende på människors liv och hälsa samt egendom och miljö.” I förarbetet till denna lag finns en tydlig betoning på att de statliga tillsynsmyndigheterna

har ett stort ansvar för att tillse att målet efterlevs. I utredningen som föregick lagförslaget framhölls också vikten av en väl fungerande och utvecklad statlig tillsyn för att systemet med statligt uppsatta mål ska få avsedd effekt. I ett flertal remissyttranden från länsstyrelserna i samband med att LSO trädde i kraft anfördes att den föreslagna förändring av tillsynsverksamheten som målstyrningen innebär ställer krav på ökade resurser hos länsstyrelserna.

Brandsynen ersattes av en ny ordning som omfattar skyldigheten för objektsägare att lämna skriftlig redogörelse och en frihet för kommunen att anpassa tillsynsinstrumentet efter de lokala förhållandena. Reformen syftade bland annat till att tydliggöra ansvarsgränser mellan den enskilde och kommunen. Vilket innebar att den enskilde bär ansvaret för att byggnader och anläggningar har en skälig brandskydds nivå medan kommunens uppgift är att kontrollera att den enskilde har ett brandskydd i skälig omfattning. Den tidigare brandsynen innebar att kommunen enligt fastställda frister på plats besökte i förordning utpekade byggnader och anläggningar.

Fristerna för tillsyn fastställdes av dåvarande Statens räddningsverk och meddelades för ett, två, fyra eller sex år beroende på objektets karaktär. Den kritik som riktades mot systemet med brandsyn var att den enskilde i många fall uppfattade att det var kommunen och inte den enskilde som bar ansvaret för brandskyddet. En annan källa till kritik var att systemet med brandsyn upplevdes som ineffektivt och tog onödigt stora resurser i anspråk.

Med den nya ordning som infördes i LSO var avsikten att den skulle möjliggöra för kommunerna att bedriva en effektivare tillsynsverksamhet där de tillgängliga resurserna användes på ett bättre sätt. Därför avskaffades brandsynen med tillhörande frister och kommunen fick möjlighet att rikta tillsynen mot de byggnader och anläggningar där behovet av tillsynsinsatser är störst. Hur ofta och när tillsynsbesök ska ske är upp till kommunen att bedöma och kommunen kan således forma sin tillsynsverksamhet utifrån de lokala förhållandena. Intentionen att förtydliga den enskildes ansvar för brandskyddet ska i första hand åstadkommas genom införandet av den skriftliga redogörelsen för brandskyddet. Tanken var att de som omfattas av kravet på att dokumentera sitt brandskydd regelbundet har skyldighet att utföra en egenkontroll av att byggnadens eller anläggningens brandskydd håller en skälig nivå. Det ska också medföra att den enskilde tvingas reflektera över hur brandskyddet ska ordnas. Utöver detta var tanken att den skriftliga dokumentationen ska fungera som utgångspunkt för kommunens tillsyn över den enskildes brandskydd. Regeringens bedömning var att de objekt som mer frekvent omfattades av brandsynfristerna också skulle omfattas av kravet på att upprätta en skriftlig dokumentation över brandskyddet. För de objekt som bedömdes som lågriskverksamheter och mindre frekvent omfattades av brandsynfristerna ansågs det inte rimligt att de skulle omfattas av kravet på brandskyddsdocumentation. För dessa verksamheter bedömdes det mer rimligt med andra insatser för att tydliggöra ansvaret för brandskyddet. I dessa

fall ansågs det mer lämpligt med ökade informationsinsatser i kombination med tillsynsbesök.

Värt att påpeka är att kommunens tillsynsuppgift innebär att bedöma om de olika objekten har ett brandskydd i skälig omfattning. Utöver själva tillsynsbesöket kan den bedömningen också grundas på information som kommunen inhämtar genom att granska den skriftliga redogörelsen eller andra underlag från t ex tidigare tillsyn, olycksutredningar och insatsstatistik.

### **3.2 Tillsynsordningen**

Den kommunala tillsynen riktas mot den enskilde och utövas genom en kontroll av att den enskilde uppfyller de skyldigheter som angivits i lag, förordning och föreskrifter. I detta uppdrag behandlas kommunens skyldigheter att bedriva tillsyn över den enskildes brandskydd. Med detta avses de skyldigheter ägare och nyttjanderättshavare av byggnader och andra anläggningar har för att i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand samt i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. I detta ingår också de särskilda skyldigheter att dokumentera brandskyddet som åvilar ägare och nyttjanderättshavare vid byggnader och andra anläggningar där det med hänsyn till riskerna för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på brandskyddet. För att den enskilde ska kunna fullgöra sina skyldigheter för brandskyddet betonas vikten av att kommunen erbjuder stöd i detta arbete. Sådant stöd kan ges genom framförallt information och rådgivning men även utbildning i att förebygga bränder och begränsa skador till följd av bränder erbjuds av kommunen. Det är dock viktigt att skilja denna typ av stöd från själva tillsynsuppgiften.

Med reformen fick länsstyrelsernas tillsyn över kommunen en ändrad inriktning. Från att tidigare ha varit mer inriktad på kontroll av att kommunen uppfyller de detaljkrav som angavs i den tidigare lagstiftningen är avsikten nu att den ska ha en inriktning mot att kommunerna uppfyller lagens nationella mål och de mål som kommunen satt upp i handlingsprogrammet. Genom egenkontroll utvärderar kommunerna den egna verksamheten och länsstyrelserna granskar och utvärderar kommunernas egenkontroll. Länsstyrelsernas tillsyn syftar till att det med hänsyn till de lokala förhållandena blir en tillfredsställande och likvärdig utveckling av kommunernas skydd mot olyckor. Tillsynen ska framförallt fokusera på resultatet av kommunernas arbete det vill säga vilket skydd man uppnått och inte metoderna för hur skyddsnivåerna uppnåtts. Dock anges det i lagen ett antal specifika skyldigheter som kommunerna ska utföra som tillsyn, information och rådgivning till den enskilde, brandskyddskontroll, räddningsinsatser som länsstyrelsen också måste beakta i sin tillsyn.

MSB har det centrala tillsynsansvaret över området. Det centrala tillsynsansvaret utövas som tillsynsvägledning vilken omfattar uppföljning och utvärdering av länsstyrelser och kommuners arbete med LSO och att de nationella målen uppfylls. Uppgiften omfattar också metod- och resurstöd till länsstyrelserna för tillsynen samt kompetensutveckling. Reformen med målstyrningen har ställt ökade krav på MSB:s tillsynsvägledning framförallt genom att tydliggöra och konkretisera lagstiftarens intentioner för att på så vis stödja länsstyrelserna i deras tillsyn.

Av den utredning som föregick propositionen till LSO framgår tydligt att den förändrade lagstiftningen ställer ökade krav på kompetens hos tillsynsmyndigheterna. Framförallt gäller det länsstyrelsens tillsyn över kommunerna där man bedömer det lämpligt att samverka mellan länen i tillsynsfrågor sker i högre grad än vad som hittills varit fallet.

### **3.3 Länsstyrelsens resurser**

I samband med regeringsuppdrag 2010 om förbättrad kompetens och samverkan hos länsstyrelserna för tillsyn inom området lagen om skydd mot olyckor gjordes en uppföljning av tillgängliga resurser vid länsstyrelserna. Denna visar att vid merparten av länsstyrelserna är resurserna för tillsynsuppgiften mycket knappa. Totalt avsätts motsvarande 6 – 7 heltidstjänster för tillsyn enligt LSO på de 21 länsstyrelserna. Antalet tillsynsbesök i kommunerna uppgår årligen till cirka 50 stycken. Särskilt med beaktande att området samhällsskydd och beredskap är en kärnuppgift för länsstyrelserna får detta anses som mycket små resurser. MSB anser att antalet tillsynsbesök skulle behöva öka till cirka 100 besök per år. Detta bland annat grundat på bedömningen att tillsynsbesök bör genomföras minst två gånger per kommun och mandatperiod. För att kunna genomföra tillsynen med den ambitionsnivån skulle länsstyrelsernas samlade resurser för tillsynsverksamhet behöva ökas till cirka 15 heltidstjänster.

Det vanligaste är också att dessa handläggare är ensamma vid sin länsstyrelse om uppgiften att bedriva tillsyn enligt LSO. Bara vid två länsstyrelser fanns tre handläggare för denna uppgift. Värt att notera är också att mycket få av dessa handläggare arbetar heltid med tillsynen. I genomsnitt så lägger de länsstyrelser som bara har en handläggare ner cirka 20 procent av en årsarbetskraft på uppgiften.

## **4. Uppdrag stärkt brandskydd**

MSB redovisade den 1 december 2011 till regeringen ett uppdrag om ”stärkt brandskydd” vilket syftade till att följa upp kommunernas arbete med att stödja

och underlätta för den enskilde att ta sitt ansvar inom brandskyddsområdet. I uppdraget ingick också att bedöma om tillsynsbesök vid skolor och andra viktiga verksamheter skett i tillräcklig omfattning. Med utgångspunkt i denna uppföljning och bedömning lämnade MSB förslag som syftar till att utveckla och stärka kommunernas stöd till enskilda samt att utveckla och stärka kommunernas tillsyn över enskilda.

I arbetet med uppdraget avsåg MSB med viktiga verksamheter byggnader och anläggningar där det bedrivs verksamheter som handel, sjukhus, vårdbyggnader, låsta institutioner, skolor och förskolor, samlingslokaler, nattklubbar, hotell och andra lokaler för tillfällig övernattning, elevhem samt större evenemang. Utgångspunkten var skyddet av tredje mans liv och hälsa. Motivet till att dessa verksamheter valts ut var att konsekvenserna av en brand vid denna typ av verksamheter kan bli stora då många människor vistas där samtidigt. De personer som vistas där har av olika anledningar svårt att sätta sig själva i säkerhet då de antingen har dålig kännedom om lokalerna eller av olika anledningar saknar förutsättningar att ansvara för sin egen säkerhet.

MSB bedömde att systematiken i kommunernas tillsyn över den enskilde behöver utvecklas i samtliga delar avseende planering, genomförande och uppföljning. Framförallt identifierades brister i kommunens uppföljning av tillsynsverksamheten såväl vad gäller uppföljning av verksamheten i sin helhet som uppföljning av det enskilda tillsynsbesöket. Uppföljningsprocessen bedöms ha central betydelse för att säkerställa att identifierade brister åtgärdas men också för att analysera resultatet av tillsynen som underlag för planering inför fortsatt tillsyn. Vidare har det framkommit att det saknas tillräckligt underlag för kommunerna att bedöma vad som är skäligt brandskydd och att kommunernas kompetens inom tillsynsverksamheten bör höjas inom vissa områden.

MSB konstaterade att kommunerna prioriterar tillsyn av skolor och andra viktiga verksamheter men att det fanns svårigheter med att bedöma om tillsynen sker i tillräcklig omfattning. Vidare bedömde MSB att det är högst väsentligt att tillsyn genomförs vid dessa verksamheter eftersom de personer som vistas där av olika anledningar normalt saknar förutsättningar att ta ansvar för sin egen säkerhet. Särskilt tydligt blir detta för verksamheter som låsta institutioner eller skolor där minderåriga barn vistas med skolplikt.

Vad gäller de föreslagna åtgärderna var de flesta behoven redan kända av MSB och arbete pågår redan i flera fall för att tillfredsställa dessa behov. Bland annat arbetar MSB sedan något år tillbaka med en tillsynshandbok vilken förhoppningsvis kommer täcka flera av de behov som aktualiserats i samband med detta uppdrag. Bland annat avser den att stödja i planeringsprocessen och vara ett stöd för tillsynshandläggaren i sin yrkesutövning. För det fall de avsedda åtgärderna för att stärka kommunernas planeringsprocess inte skulle visa sig tillräckliga kan det finnas skäl att överväga ett bemyndigande att utfärda föreskrifter inom detta område. Andra möjliga åtgärder som tidigare föreslagits i andra regeringsuppdrag är behov av exempelvis föreskrifter om



tidig varning vid brand (brandvarnare) i bostäder och om brandskydd i behovsprövade vård- och omsorgsboenden vilket skulle bidra till att bedömningen av vad som är ett skäligt brandskydd förtydligas och leda till att kommunernas tillsyn blir mer likvärdig och effektiv. En annan åtgärd som syftar till att underlätta kommunernas bedömning av skälighetsnivån är den samling av rättsfall om skäligt brandskydd som MSB publicerade under 2010 och där kontinuerligt arbete pågår för att uppdatera denna. För att höja kompetensen för kommunernas tillsyn över den enskildes brandskydd redovisades omfattande förslag för att avhjälpa dessa brister i det lämnade uppdraget om tillsynsförrettarens kompetens.

## **5. Fördjupad uppföljning- tillsynsbesök i tillräcklig omfattning**

### **5.1 Resultat av kommunenkät och länsstyrelsernas bedömning**

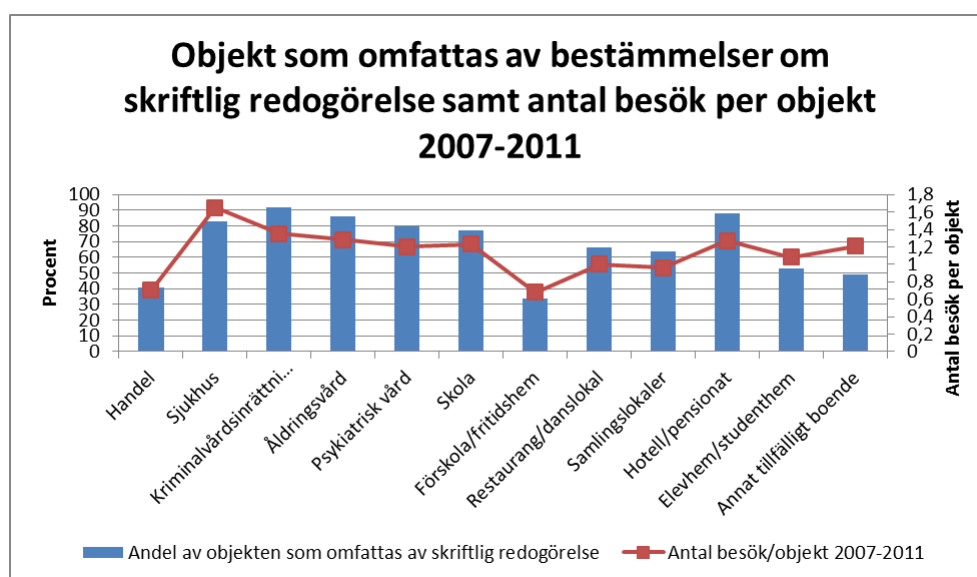
I samband med den årsuppföljning av kommunernas skyldigheter enligt LSO som görs årligen i samverkan med länsstyrelserna har MSB fördjupat frågeställningarna om tillsyn över brandskyddet. Frågorna har ställts för ett antal objektskategorier som MSB bedömt rymms i definitionen av viktiga verksamheter. För varje objektskategori har frågor ställts om hur många tillsynsobjekt som finns, hur många tillsynsbesök som genomförts under tiden 2007-2011, hur många av objekten som inte fått något tillsynsbesök sedan reformen infördes 2004, bedömd brandskyddsnivå, meddelade förelägganden samt om kommunen själva bedömer att de genomfört tillsynsbesök i tillräcklig omfattning. Av samtliga räddningstjänstkommuner har cirka 95 procent besvarat frågorna i varierande omfattning och drygt 75 procent av kommunerna har besvarat samtliga frågor.

Av de objektskategorier som ingår i definitionen viktiga verksamheter finns flest registrerade tillsynsobjekt inom objektskategorierna handelslokaler, restauranger/danslokaler, samlingslokaler och förskolor/fritidshem. Dessa objektskategorier, förutom förskolor/fritidshem, har också flest objekt som omfattas av bestämmelserna om skriftlig redogörelse. Den totalt sett största objektskategorin både vad gäller totalt antal tillsynsobjekt och objekt som omfattas av kravet på att lämna in en skriftlig redogörelse är industrier men denna kategori innefattas inte i den definition som MSB gjort av vad som ska betraktas som viktiga verksamheter men har stor betydelse för att beskriva utvecklingen från brandsyn till tillsyn.

När begreppet tillsynsobjekt används i denna redovisning åsyftas ett objekt som av en eller annan anledning finns registrerat i kommunens tillsynsregister.

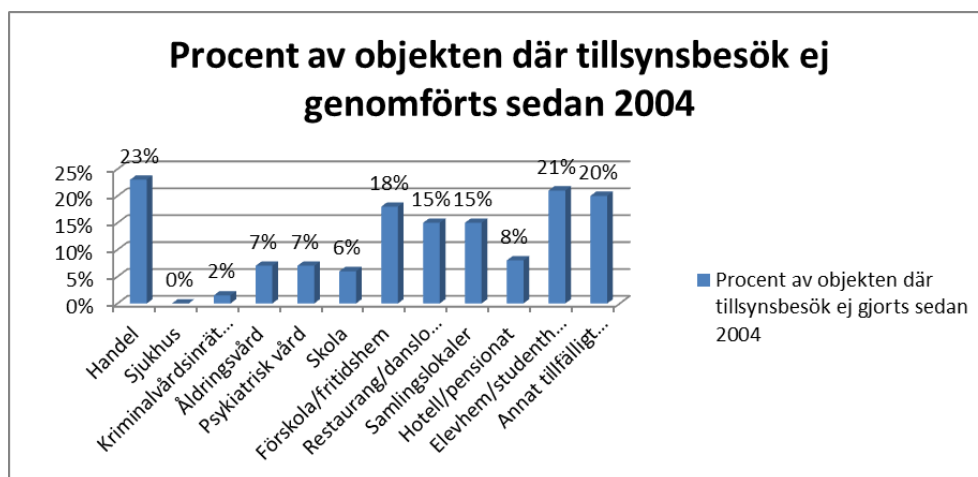
Bland objekten återfinns också de objekt som omfattas av bestämmelserna om skriftlig redogörelse. Andelen tillsynsobjekt som omfattas av dessa bestämmelser varierar mellan de olika objektkategorierna. Den högsta andelen återfinns inom kategorierna som omfattar vård- och omsorgverksamhet samt hotell/pensionat. Den lägsta andelen finns inom objektkategorierna förskolor/fritidshem, handel samt annat tillfälligt boende. En annan objektkategori där andelen skriftlig redogörelseobjekt är låg i förhållande till det totala antalet tillsynsobjekt är industri. När MSB studerat kommunernas svar förefaller det som att kommunernas bedömningar av vilka objekt som ska omfattas av bestämmelserna om skriftlig redogörelse varierar.

För huvuddelen av de skiktiga verksamheterna har det i snitt gjorts minst ett tillsynsbesök per objekt under perioden 2007-2011. I många fall som vid sjukhus, kriminalvårdsanläggningar och hotell/pensionat har också betydligt fler tillsynsbesök genomförts. De objektkategorier där färre än ett besök genomförts under den aktuella tidsperioden är handelslokaler, förskolor/fritidshem, samlingslokaler och industrier.



Industri och handel är de objektkategorier där det är vanligast förekommande att tillsynsbesök inte genomförts sedan 2004. Det finns även ett stort antal förskolor/fritidshem, restauranger/danslokaler och samlingslokaler där kommunerna valt att inte göra några tillsynsbesök under den aktuella perioden. Detsamma gäller även skolor och vårdboenden för äldre eller psykiskt sjuka. Vanligtvis anger kommunen brist på resurser eller att andra objekt prioriterats som förklaring till detta. I många kommuner anges också att riktade insatser i form av information, rådgivning och utbildning i brandskydd har genomförts mot dessa objekt. Framförallt är det vanligt att kommunen genomfört sådana insatser riktat mot personal inom kommunala verksamheter

som barnomsorg, skolor och vårdboenden. Det är också vanligt att man utbildar skolelever i brandskydd.



Cirka en tredjedel av kommunerna har svarat att de inte bedömer att tillsynsbesök görs i tillräcklig omfattning. Som anledning till detta anges resursbrist eller att man inte följt tillsynsplanen men också brister i registren och bristande effektivitet har angetts som orsaker. Kommunernas sammanställning visar att brandskyddet vid sjukhus, kriminalvård och psykiatrisk vård i i de flesta fall bedöms vara skäligt. För objektskategorierna restaurang/danslokal, samlingslokaler och annat tillfälligt boende bedömer däremot kommunerna att i relation till de övriga objektskategorierna att en lägre andel lever upp till lagstiftningens krav om ett brandskydd i skälig omfattning.

Vid en workshop den 28 mars 2012 med länsstyrelsernas tillsynshandläggare inom området presenterades och diskuterades dessa resultat. Länsstyrelsernas uppfattning var att denna bild i stort överensstämde med de erfarenheter de har från sin tillsyn över kommunerna. Flera länsstyrelser var dock av uppfattningen att det finns stora variationer i hur kommunernas tillsynsregister uppdateras och kvalitetssäkras. Vid detta tillfälle diskuterades också de objekt som inte omfattats av kommunernas tillsyn efter 2004. Länsstyrelsernas bedömning var då att kommunernas systematik för att bedöma tillsynsbehovet vid dessa verksamheter behöver utvecklas. Kommunernas bedömning av tillsynsbehovet för dessa verksamheter skulle kunna ske för varje mandatperiod eller i samband med den årliga tillsynsplaneringen.

## 5.2 Insatsstatistik

Insatsstatistik från 1996-2003 då systemet med brandsyn var gällande visar att det årligen genomfördes cirka 11 400 räddningsinsatser till följd av brand i byggnad. Motsvarande siffra från 2004 och framåt är 10 700 räddningsinsatser årligen. Om man studerar insatsstatistiken vidare kan man

se att snittet för antalet brand i bostad under samma tidsperioder minskat från 6523 till 6070 och att antalet industribränder minskat från 1331 till 1180. Däremot har antalet bränder i allmän byggnad, där de flesta av tillsynsobjekten förutom industrier återfinns, ökat från 1815/år till 2111/år. I denna grupp återfinns också de objekt vi valt att definiera som viktiga verksamheter. Under de aktuella perioderna har dock både antalet omkomna och antalet svårt skadade till följd av brand i allmän byggnad minskat. Däremot har egendomsskadorna ökat. De objektskategorier under gruppen allmän byggnad där man ser den största ökningen av antalet bränder är vid förskolor/fritidshem och skolor. En stor del av ökningen för dessa kategorier kan förklaras med att antalet anlagda bränder ökat. Av den undersökning om skolbränder som gjordes av MSB och Karlstads Universitet framgår att majoriteten av skolbränderna anläggs av skolans egna elever under skoltid. Skadorna som uppkommer är oftast lindriga då de uppmärksammas och släcks i ett tidigt skede av elever eller personal. De allvarliga bränder som tilldrar sig mest uppmärksamhet är de som anläggs på kvällar eller helger eftersom dessa hinner bli mer omfattande p.g.a. senare upptäckt och släckning.

## **6. Bedömningar och åtgärdsförslag**

### **6.1 Övergripande bedömning**

Mot bakgrund av de uppgifter som samlats in i samband med årsuppföljning 2011 samt med stöd av tidigare utredningar bedömer MSB att kommunerna i huvudsak utför tillsyn i tillräcklig omfattning. Bedömningen är att kommunerna i stor utsträckning prioriterar de objekt där riskerna och konsekvenserna för tredje man vid en eventuell brand kan bli störst.

Som framgått av tidigare uppdrag om ”stärkt brandskydd” som redovisades till regeringen den 1 december 2011 framgår att i det tidigare systemet med brandsyn genomfördes årligen cirka 30 000 brandsyner. I den nuvarande ordningen för tillsyn över brandskyddet genomför kommunerna årligen cirka 17 500 tillsynsbesök.

När det gäller de tillsynsobjekt där det inte genomförts några tillsynsbesök sedan 2004 finns det anledning att reagera. MSB bedömer att det är ett relativt stort antal verksamheter där det bedrivs utbildning för barn och omsorg om äldre och handikappade där det inte gjorts något tillsynsbesök under denna period. Det är verksamheter där det vistas personer som har svårt att ta ansvar för sin egen säkerhet. Samhället har därför ett särskilt ansvar för dessa personers säkerhet. Många av dessa objekt omfattas inte heller av bestämmelserna om skriftlig redogörelse och därför inte heller av den tillsynsaktivitet som den skriftliga redogörelsen innebär. I många fall finns det säkert rimliga förklaringar till att tillsynsbesök inte genomförts på dessa

verksamheter men MSB bedömer att det är av stor vikt att en systematisk bedömning av brandskyddet vid denna typ av verksamheter görs med viss regelbundenhet. Andra verksamheter där det finns anledning att ifrågasätta om tillsynsbesök sker i tillräcklig omfattning är där tillfällig övernattning sker såsom förläggningar och Bed and Breakfast boenden. Det är verksamheter där människor sover och är okända med inomhusmiljön varför de är särskilt utsatta i händelse av en brand. Kommunerna har också bedömt att dessa har ett relativt sett dåligt brandskydd i jämförelse med de flesta andra objektskategorier.

MSB vidhåller sin uppfattning från tidigare redovisat regeringsuppdrag om att kommunerna behöver utveckla sin planering och sin uppföljning av tillsynsverksamheten för att åtgärda de brister som påpekats i rapporten. MSB bedömer att kommunernas systematik för att bedöma tillsynsbehovet hos de olika objekten behöver utvecklas. Kommunernas bedömning av tillsynsbehovet för dessa verksamheter skulle exempelvis kunna ske för varje mandatperiod eller i samband med den årliga tillsynsplaneringen. MSB anser att det är rimligt att kommunerna utifrån olika underlag med jämna mellanrum, exempelvis varje mandatperiod, gör en bedömning av brandskyddet för samtliga objekt i tillsynsregistret. För dessa bedömningar utgör också den skriftliga redogörelsen ett viktigt underlag. Av underlagen som inhämtats i samband med uppdraget finns det skäl att anta att kommunernas bedömningar av vilka objekt som ska omfattas av bestämmelserna om skriftlig redogörelse varierar. Vid framförallt förskolor/fritidshem kan man se stora skillnader. I vissa kommuner omfattas samtliga objekt av bestämmelserna om skriftlig redogörelse medan det i andra kommuner endast är en liten andel som omfattas av bestämmelserna. Till viss del kan man också se denna tendens vad gäller skolor dock inte lika markant som vid förskolor/fritidshem. Skillnaderna vad gäller bedömningen av vilka objekt som ska omfattas av bestämmelserna om skriftlig redogörelse var också något som uppmärksammades i uppföljningen av reformen skydd mot olyckor som redovisades 2009.

I de fall då kommunerna inte gjort något tillsynsbesök på många år och det i övrigt saknas en aktuell dokumentation om objektets brandskydd, kan det antas att kommunen saknar tillräckligt underlag för att bedöma nivån på brandskyddet. Vidare konstaterar MSB att det är viktigt att bedömningen av tillsynsbehovet inte enbart sker utifrån tillgängliga resurser.

Av framtagen statistik framgår också att antalet bränder i flera av de aktuella objektskategorierna ökat sedan lagen trädde i kraft. Vad som är anledningen till att antalet bränder ökat vid vissa typer av verksamheter medan de minskat hos andra är dock svårt att svara på. När det gäller ökningen av antalet bränder vid skolor och förskolor/fritidshem förklaras det många gånger av en ökning av antalet anlagda bränder. Skolbrandsproblematiken finns väl beskriven i den rapport från 2010 som MSB och Karlstads Universitet gjorde tillsammans. Vad som i övrigt förklarar utvecklingen av inträffade byggnadsbränder dess orsaker

och reformen skydd mot olyckors betydelse för den utvecklingen är en komplex fråga som inte låter sig besvaras inom ramen för detta uppdrag.

Den förändrade ordningen för kommunernas tillsyn över den enskildes brandskydd var en betydande förändring i reformen skydd mot olyckor. I förarbeten till lagen betonades också att statens tillsyn över kommunerna skulle få en förändrad karaktär och en avgörande roll för att lagstiftarens intentioner skulle uppfyllas. I remissvaren inför lagens införande påpekade många länsstyrelser behovet av ökade resurser för att intentionerna med lagstiftningen skulle uppfyllas. MSB konstaterar här att den statliga tillsynen inte följt upp kommunernas verksamhet på det här området i tillräcklig utsträckning. En trolig orsak till att den statliga tillsynen över området inte riktigt levt upp till de ställda förväntningarna är att länsstyrelserna inte haft tillräckliga resurser för att kunna genomföra tillsyn i den omfattning som varit nödvändig. En annan orsak kan vara att MSB i sin tillsynsvägledande roll inte heller tillräckligt betonat betydelsen av en noggrann uppföljning av tillsynen över den enskildes brandskydd.

## **6.2 Förslag på åtgärder**

MSB har under ett antal år arbetat fram en handbok för kommunernas tillsyn över den enskilde som beräknas vara klar under 2012. Denna kommer bland annat att innehålla stöd för hur kommunerna planerar sin tillsynsverksamhet. Förutom det direkta stöd till kommunerna som MSB avser att leverera under 2012 bör också de brister som framkommit i detta uppdrag kunna åtgärdas genom att utveckla den statliga tillsynen över området. Inom MSB pågår för närvarande ett arbete med att utveckla en nationell bild över kommuners tillämpning av lagstiftningen. Denna kan utgöra en grund för att inrikta fortsatt arbete med tillsyn inom området vid länsstyrelser och kommuner. Ett annat område som MSB i sin tillsynsvägledande roll bör lyfta fram är att länsstyrelserna i högre utsträckning följer upp kommunernas tillämpning av föreskrifterna om skriftlig redogörelse.

En annan åtgärd som skulle kunna stärka såväl kommunernas tillsyn över den enskilde som länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna är det förslag som presenterades i regeringsuppdraget om "Stärkt brandskydd" om att regeringen överväger att ge MSB föreskriftsrätt om upprättande av tillsynsplaner utifrån kriterier om risk och väsentlighet. Ytterligare en åtgärd att stärka tillsynen inom området är att regeringen överväger de förslag som MSB lämnade i regeringsuppdrag om länsstyrelsernas tillsyn som redovisades till regeringen 2010 som föreslog ökade resurser för länsstyrelsens tillsyn.

MSB anser också att orsaken till utvecklingen av antalet bränder i olika byggnadstyper och tillsynens effekter för att hindra uppkomsten av brand och konsekvenserna av bränder bör redas ut. En tänkbar lösning skulle vara att MSB tar initiativ till att utlysa forskning inom området.

## Referenser

Departementsskrivelse- Ds 2009:47, *Reformen skydd mot olyckor- en uppföljning med förslag till utveckling*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Karlstads Universitet, *Vilka skolor har en ökad risk för anlagd brand?* Publikationsnummer MSB 0143-10

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Regeringsuppdrag, Uppföljning av kommunernas arbete med tillsyn över brandskyddet enligt Lagen om skydd mot olyckor.* MSB diarienummer 2011-2966

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringsuppdrag, *Förslag om hur samverkan mellan länsstyrelserna kan förbättras för att utveckla kompetens och förmåga inom områdena tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och beslut angående farliga verksamheter,* MSB diarienummer 2010-4635

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Regeringsuppdrag, *Strategi för hur kommunala tillsynsförträtares kompetens inom området skydd mot olyckor kan stärkas och utvecklas för att bidra till en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn över hela landet,* 2011-05-30, MSB diarienummer 2010-4634

Regeringens proposition 2002/03:19, *Reformerad räddningstjänstlagsiftning*

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Regeringens skrivelse 2009/10:124, *Samhällets krisberedskap-stärkt samverkan för ökad säkerhet*