

Huddinge kommun

Granskning av det systematiska brandskyddsarbetet
inom äldreomsorgen



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning och svar på revisionsfrågor samt rekommendationer	2
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte.....	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Revisionskriterier.....	5
1.5 Metod.....	6
2 Lagstiftning och styrande dokument inom brandskydd.....	7
2.1 Lag om skydd mot olyckor (2003:778) och statens räddningsverks allmänna råd (SRVFS 2004:4 och SRVFS 2004:3)	7
2.2 Arbetsmiljölagen (1977:1160).....	7
2.3 Säkerhetspolicy för Huddinge kommun och riktlinjer för brandskydd	7
3 Organisation	8
3.1 Kommunstyrelsen.....	8
3.2 Äldreomsorgsnämnden	8
3.3 Huga Fastigheter AB.....	8
4 Ansvarsfördelning av brandskyddet.....	9
4.1 Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden.....	9
4.2 Gränsdragning mellan Huga Fastigheter AB och social- och äldreomsorgsförvaltningen.....	9
4.3 Egenkontroll av brandskyddet och incident- och felrapportering	10
4.4 Utbildning	10
4.5 Brandskydd vid om- och nybyggnation	11
4.6 Dokumentation för det systematiska brandskyddsarbetet.....	11
4.7 Återrapportering till kommunstyrelsen och social- och äldreomsorgsnämnden	12
5 Källförteckning	13

Sammanfattning och svar på revisionsfrågor samt rekommendationer

EY har på uppdrag av revisorerna granskat det systematiska brandskyddsarbetet inom äldreomsorgen. Syftet har varit att granska hur brandskyddet inom kommunens äldreomsorg är organiserat och hur det säkerställs att det finns ett tillräckligt brandskydd vid kommunens äldreboenden.

Finns det lagkrav inom granskningsområdet?

Lagar, förordningar och föreskrifter förpliktigar fastighetsägare eller nyttjanderättsinnehavare att arbeta systematiskt med sitt brandskydd. Lagen om skydd mot olyckor fastslår fastighetsägarens respektive nyttjanderättsinnehavarens ansvar och skyldighet för brandskyddet. Vidare ställer lagen särskilda krav på brandskyddet i äldreboenden. Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer vägleder hur fastighetsägaren och nyttjanderättsinnehavaren bör bedriva det systematiska brandskyddsarbetet. Utöver detta har kommunen antagit en säkerhetspolicy och riktlinjer för brandskydd. Riktlinjerna innehåller elva punkter som tillsammans ska verka för att brandskyddsarbetet bedrivs systematiskt.

Hur ser ansvarsfördelningen avseende brandskyddet ut mellan kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden samt inom social- och äldreomsorgsförvaltningen?

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för det systematiska brandskyddsarbetet medan äldreomsorgsnämnden efterlever säkerhetspolicyn samt riktlinjerna för brandskydd. Ansvarsfördelningen mellan trygghets- och säkerhetssektionen och social- och äldreomsorgsförvaltningen är tydlig. Förvaltningens brandskyddsorganisation är tydlig i roller och ansvarsuppgifter. Den följer linjeorganisationen där förvaltningsdirektören delegerar brandskyddsansvar till verksamhetschef. Brandskyddsansvarig utser brandskyddsombud och de rapporterar enligt linjeväg till ansvarig.

Vi noterar att det inte finns en stamstämmighet mellan säkerhetspolicyn och kommunstyrelsens reglemente. Vi bedömer att säkerhetsfrågor bör läggas till i reglementet så att dessa frågor ingår i kommunstyrelsens lednings- och samordningsansvar.

Säkerställs att relevant dokumentation är uppdaterad och i enlighet med lagkrav?

Dokumentansvaret är tudelat, trygghets- och säkerhetssektionen säkerställer att säkerhetspolicyn och riktlinjerna med anvisningar hålls uppdaterad. Likaså säkerhetsparmen och kommunens intranät. Huga Fastigheter AB säkerställer att brandskyddsritningar, rutiner, kontrollscheman, kontrolljournaler och checklistor är uppdaterade. Vi bedömer att samtlig dokumentation är uppdaterad i enlighet med lagkrav.

Det framgår tydligt att avtal med tillhörande gränsdragningslista är centrala dokument vid ansvarsfördelning. Samtidigt utgångspunkter i förhandling mellan fastighetsägaren och nyttjanderättsinnehavaren i finansieringsansvaret för åtgärdande av brister. Trots avtal och gränsdragningslista finns en otydlighet mellan fastighetsägarens och nyttjanderättshavarens finansieringsansvar för åtgärder. Vi ser därför positivt på Huges förslag att komplettera avtalet med en brandskyddsklausul och att uppdatera gränsdragningslistan.

Vi noterar att mycket av dokumentationen är daterad mellan 2002-2006. Övergripande riktlinjer för brandskydd samt tillhörande anvisningar som trygghets- och säkerhetssektionen ansvarar för är daterad 2002-2006. Egenkontrollsbilagor och kontrollscheman som Huga har dokumentansvar för är daterad 2002. Genom Huges uppdatering av brandskyddsritningar bör även samordning ske så att denna dokumentation uppdateras.

Säkerställs att egenkontroller på brandtekniska installationer och brandövningar genomförs?

Det framgår tydligt att brandskyddsansvarig och brandskyddsombud tillsammans med representanter från verksamheten genomför egenkontroller. Egenkontroller följer tydliga rutiner som kontrollscheman, kontrolljournaler och checklistor vilka beskriver vad som ska kontrolleras och hur ofta. Upptäckta brister dokumenteras i kommunens incident- och rapporteringssystem(Kia)

Enligt intervjuade vid förvaltningen sker brandutbildningar och utrymningsövningar under ledning av SBFF. Således genomförs de inte i egen regi. Nyanställda, inklusive tillfälligt anställda, informeras av brandskyddsombuden om hur en utrymning i egna lokaler ska gå till. Det finns dock inga praktiska möjligheter att öva detta. Brandlarmet testas kontinuerligt.

Sker kompetensöverföring till personalen?

Förvaltningen integrerar brandskyddsarbetet i arbetsmiljöarbetet där man på APT diskuterar och undanröjer eventuella risker i brandskyddet. Riskarbete bedrivs även i förvaltningens ledningsgrupp vilket medverkar till ett utbyte av kompetens och erfarenhet.

För att upprätthålla ett gott brandförsvar under sommaren får sommarvikarier information om brandskyddet såsom utrymningsvägar och brandsläckares placering, samt instruktion om hur man använder en brandsläckare.

Vi bedömer att det finns en god medvetenhet om brandskydd och de risker som föreligger. Vi ser dock en brist att förvaltningen saknar en utbildningsplan vilken enligt riktlinjerna ska finnas. I frånvaro av en sådan plan ser brandskyddsansvariga till att personalen genomgår en grundläggande brandskyddsutbildning vart fjärde år. Alla tillsvidareanställda som anställs genomgår denna obligatoriska utbildning inom sex månader.

Sammanställs incident- och felrapporter och åtgärdas de brister som framkommer?

Upptäckta brister dokumenteras i kommunens incident- och felrapporteringssystem. Vi noterar att det finns en medvetenhet om att systemet inte är skraddarsytt för brandskyddsarbetet, vilket påverkar möjligheten för trygghets- och säkerhetsfunktionen att systematiskt följa upp verksamhetens egenkontroll. Därigenom ser vi positivt på förslaget att integrera en modul för brandskyddsarbetet i incident- och felrapporteringssystemet som möjliggör uppföljning.

Åtgärdande av brister och finansiering av dessa styrs av gränsdragningslistan. Det föreligger ingen otydlighet vem som ansvarar samt utför åtgärden. Däremot finns en otydlighet mellan fastighetsägaren och nyttjanderättsinnehavaren om vem som ska finansiera åtgärden. Vi bedömer att en uppdaterad gränsdragningslista samt en fastställd brandskyddsklausul kan tydliggöra detta.

Vi ser ett värde att se över rapporteringen av brister. Förvaltningen tillika nyttjanderättsinnehavaren upplever att Hüge tillika fastighetsägaren inte bekräftar felanmälan. Vi rekommenderar Hüge att se över den rutin som finns att bekräfta nyttjanderättsinnehavarens felanmälan. Detta skulle underlätta båda parter uppföljning av utförd åtgärd. Vidare felanmäler nyttjanderättsinnehavaren via flera kanaler. Vi bedömer att felanmälan bör begränsas till en kanal och genom detta ge en samlad bild över anmälda brister. Detta bör ge samordningsvinster i planering av åtgärder.

Finns rutiner för att brandskydd efter om- och tillbyggnader är uppdaterat?

Det framgår att Hüge dokumenterar brandskyddet i samband med om- och nybyggnation. Rutinen är att dokumentationen sparas och arkiveras.

Det framkommer dock brister i rutiner vid verksamhetsändring eller nyttjanderättsinnehavarens ändring av fastighet. Detta bekräftas av inventeringen. För att säkerställa att

nyttjanderättsinnehavaren eller fastighetsägaren uppdaterar brandskyddet vid ändring i fastigheten, är det viktigt att den brandskyddsklausul som arbetats fram av Huga fastställs så som planerat. Klausulens rutin om skriftlig beställning för alla arbeten som påverkar det tekniska brandskyddet, och krav på samråd innan ändrad användning av fastigheten utförs, syftar till att minimera ändringar i brandskyddet utan den ena partens vetskap.

Vilken återkoppling sker till kommunstyrelsen respektive äldreomsorgsnämnden?

Enligt riktlinjerna har trygghets- och säkerhetssektionen som en del i kvalitetsarbetet ansvaret att regelbundet följa upp hur riktlinjerna följs och fungerar i praktiken. Vid intervjuer med sektionen framkommer att ingen återrapportering görs till kommunstyrelsen om det systematiska brandskyddsarbetet. Kommunstyrelsen bör i egenskap av ledningsfunktion med övergripande ansvar för säkerhetsfrågor efterfråga information om hur nämnder, bolag och förvaltningar bedriver det systematiska brandskyddsarbetet. Vi anser därför att återrapporteringen bör stärkas.

Vi bedömer förvaltningens återrapportering till äldreomsorgsnämnden som god, såväl ordförande som nämnden får den information som krävs för att fullgöra sin styrning av verksamheter. Vi ser positivt på att arbetsmiljöutskottet hålls löpande informerad om brister och åtgärder.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning är att det finns en god medvetenhet om vikten av ett väl fungerande brandskydd. Kommunstyrelsen, äldreomsorgsnämnden och Huga bedriver i huvudsak ett systematiskt brandskyddsarbete enligt gällande regelverk. Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden är tydlig, likaså mellan trygghets- och säkerhetssektionen och förvaltningen. Vidare klargör avtal med tillhörande gränsdragningslista ansvarsfördelning av brandskyddet mellan fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare. Däremot har fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare trots avtal och gränsdragningslista skilda uppfattningar om finansiering av åtgärder.

Förvaltningen genomför egenkontroller och dokumenterar brister i kommunens incident- och rapporteringssystem. Personalen genomgår obligatorisk utbildning, men förvaltningen saknar en utbildningsplan, vilken enligt riktlinjerna ska finnas.

Det sker ingen återrapportering till kommunstyrelsen om hur styrelser, nämnder och bolag bedriver det systematiska brandskyddsarbetet. Däremot återrapporterar förvaltningen vid behov till äldreomsorgsnämndens ordförande och nämnden.

Mot bakgrund av vad som framkommer i granskningen rekommenderar vi att:

- ▶ Kommunstyrelsen systematiskt följer upp hur nämnder och bolag bedriver det systematiska brandskyddsarbetet.
- ▶ Kommunstyrelsen för in säkerhetsfrågor i sitt reglemente så att det tydligt framgår att styrelsen har det övergripande ansvaret för dessa frågor.
- ▶ Kommunstyrelsen integrerar en modul för brandskyddsarbetet i kommunens incident- och rapporteringssystem(KIA).
- ▶ Kommunstyrelsen utvecklar utbildningen i egenkontroll.
- ▶ Kommunstyrelsen, äldreomsorgsnämnden och styrelsen i Huga Fastigheter AB säkerställer att brandskyddsdokumentation uppdateras.
- ▶ Äldreomsorgsnämnden upprättar en utbildningsplan för brandskydd.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor ska ägare eller nyttjanderättshavare i "skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand".

Huddinge kommun driver flera äldreboenden där kommunen genom direkt ägande eller nyttjanderätt har ansvar för brandskyddet. De boende är i flera fall i behov av hjälp vid en akut fara och kommunens rutiner vid brand kan vara avgörande.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens säkerhetsarbete och systematiska arbetsmiljöarbete som bland annat innefattar brandskyddet. Planering, riskanalys, tydlig ansvarsfördelning, dokumentation och utbildning är viktiga inslag i det systematiska brandskyddsarbetet. Det måste även finnas åtgärdsplaner, utrymningsplaner och uppföljning av brandskyddet.

1.2 Syfte

Syftet har varit att granska hur brandskyddet inom kommunens äldreomsorg är organiserat och hur det säkerställs att det finns ett tillräckligt brandskydd vid kommunens äldreboenden.

Följande revisionsfrågor har besvarats utifrån syftet med granskningen:

- ▶ Finns det lagkrav inom granskningsområdet?
- ▶ Hur ser ansvarsfördelningen avseende brandskyddet ut mellan kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden samt inom social- och äldreomsorgsförvaltningen?
- ▶ Säkerställs att relevant dokumentation är uppdaterad och i enlighet med lagkrav?
- ▶ Säkerställs att egenkontroller på brandtekniska installationer och brandövningar genomförs?
- ▶ Sker kompetensöverföring till personalen?
- ▶ Sammanställs incident- och felrapporter och åtgärdas de brister som framkommer?
- ▶ Finns rutiner för att brandskydd efter om- och tillbyggnader är uppdaterat?
- ▶ Vilken återkoppling sker till kommunstyrelsen respektive äldreomsorgsnämnden?

1.3 Avgränsningar

I granskningen har inte ingått att göra en utvärdering av det faktiska byggnadstekniska brandskyddet på de särskilda boendena eller att granska räddningstjänsten. Granskningen omfattar endast verksamhet som bedrivs i lokaler som Huga Fastigheter AB äger.

Granskningen avser kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning har revisionskriterierna utgjorts av:

- Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

- Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3)
- Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4)
- Säkerhetspolicy för Huddinge kommun (HKF 1620)
- Övergripande riktlinjer för brandskydd avseende Huddinge kommuns verksamheter
- Reglemente för kommunstyrelses (HFK 9200)
- Reglemente för äldreomsorgen (HFK 7500)
- Delegationsordning för kommunstyrelsen – med kommundirektörens vidaredelegering (HFK 9210)
- Delegationsordning för äldreomsorgsnämnden

1.5 Metod

Granskningen har baserats på dokumentstudier av relevanta dokument såsom riktlinjer, rutinbeskrivningar och riskbedömningar/analyser samt genom intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunens säkerhetschef, säkerhetssamordnarna, social- och äldreomsorgsdirektör, verksamhetschef för äldreomsorgen, lokalintendent, enhetschef och brandombud vid Kullagården. Vidare har följande funktioner på Huga Fastigheter AB intervjuats: teknisk chef, säkerhetschef och säkerhetstekniker.

Det systematiska brandskyddsarbetet har belysts dels på övergripande nivå, dels på enhetsnivå genom att rutiner, riktlinjer och dokumentation kontrolleras vid ett särskilt boende.

Intervjupersonerna har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Granskade dokument framgår av källförteckningen.

2 Lagstiftning och styrande dokument inom brandskydd

2.1 Lag om skydd mot olyckor (2003:778) och statens räddningsverks allmänna råd (SRVFS 2004:4 och SRVFS 2004:3)

Alla som äger eller bedriver verksamhet i byggnader och anläggningar är skyldiga att arbeta systematiskt med sitt brandskydd. Lagen om skydd mot olyckor reglerar detta ingående. Utöver den finns även andra lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar brandskyddet samt allmänna råd och kommentarer med rekommendationer för hur det systematiska brandskyddsarbetet ska bedrivas.

Enligt 2 kap. 2 § i lagen om skydd mot olyckor ska fastighetsägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning tillhandahålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka, och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Särskilda krav ställs på ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand, bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet. Enligt Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4) omfattas inrättning för vård och omsorg, såsom äldreomsorgsboenden, av kravet på skriftlig redogörelse. Därmed åligger det ägaren att lämna in en skriftlig redogörelse för brandskyddet till kommunen.

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3) ger vägledning för hur kommunen bör bedriva det systematiska brandskyddsarbetet. För att kommunen ska bedriva ett gott brandskyddsarbete behöver det ske systematiskt och kontinuerligt och utgå ifrån de brandrisker som finns. Omfattningen av arbetet styrs av den verksamhet som bedrivs inom byggnaden eller anläggningen och hur denna utvecklas och förändras. Skriftlig dokumentation bör ses som ett hjälpmedel och kunskapskälla vilka kan användas för styrning och vägledning av det systematiska brandskyddsarbetet.

2.2 Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljölagen innehåller inga särskilda bestämmelser när det gäller systematiskt brandskyddsarbete utan det omfattas av allmänna skyldigheter i 3 kap. Enligt 3 kap. 2 § ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare ska arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Exempelvis ska risker i verksamheterna undersökas löpande och åtgärder vidtas.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsplatsens utformning fastslår i 75-89 § hur utrymning och larm ska utformas och underhållas på arbetsplatser, förbindelseleder¹ och personalutrymmen. Styrande i hur de utformas och underhålls är konsekvenserna av en brand samt verksamheternas art och omfattning.

2.3 Säkerhetspolicy för Huddinge kommun och riktlinjer för brandskydd

Kommunfullmäktige har antagit en säkerhetspolicy (HFK 1620) som ska säkerställa en hög säkerhet mot skador och störningar i den kommunala verksamheten och helägda

¹ Med förbindelseled avses passage, kommunikationsled, väg som förbinder två punkter både inomhus och utomhus.

kommunala bolag. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för säkerhetsfrågorna vilket innefattar att fastställa riktlinjer för säkerhetsarbetet, utöva fortlöpande tillsyn samt samordna inom säkerhetsområdet. Respektive nämnd och styrelse ansvarar för att följa policyn. Säkerhetsansvaret följer linjeorganisationen där varje verksamhetschef är ansvarig för säkerhetsfrågor och riskhantering.

Säkerhetspolicyn tillämpas med av kommunstyrelsen fastställda riktlinjer. Riktlinjerna gäller för samtliga kommunala verksamheter. De fastställer att brandskyddsarbetet ska bedrivas utifrån ett antal punkter² som till exempel ansvar och organisation, egenkontroll av brandskyddsarbetet, utbildning, brandskyddet vid om- och nybyggnation och risker.

3 Organisation

3.1 Kommunstyrelsen

Trygghets- och säkerhetssektionen är en del av kommunstyrelsens förvaltning och består av säkerhetschef och två säkerhetssamordnare. Sektionen ansvarar för det övergripande och strategiska brandskyddsarbetet. Det innebär bland annat att ge råd och stöd till verksamheterna, medverka och samverka med externa parter som Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF) och Polisen. Sektionen har även ansvar för uppföljning av brandskyddsarbetet och för att ta fram och underhålla styrande dokument.

3.2 Äldreomsorgsnämnden

Inom nämndens ansvarsområde finns 14 äldreboenden som erbjuder olika boendeformer och är geografiskt spridda i kommunen.

Social- och äldreomsorgsförvaltningen, hädanefter benämnd förvaltningen, organiserar brandskyddsorganisationen enligt linjeorganisationen där verksamhetscheferna är brandskyddsansvariga på delegation av social- och äldreomsorgsdirektören. Brandskyddsansvariga utser brandskyddsombud inom sina respektive enheter. Brandskyddsombud ansvarar för det systematiska brandskyddsarbetet och rapporterar brister till brandskyddsansvarig. Tillsammans genomför de egenkontroll av brandskyddet.

3.3 Huga Fastigheter AB

Huga Fastigheter AB, hädanefter benämnd Huga, äger och förvaltar byggnader i vilka äldreomsorgsnämnden bedriver äldreomsorg. Nämnden är nyttjanderättsinnehavare av sex byggnader. Rollen som fastighetsägare innebär en rad skyldigheter kopplat till brandskyddet enligt lagen om skydd mot olyckor och kommunens riktlinjer. VD är ytterst ansvarig för brandskyddet som delegerar ansvaret till teknisk chef vilken överser brandskyddsarbetet. Säkerhetschef och säkerhetstekniker utför tillsammans med förvaltare både det strategiska och operativa brandskyddsarbetet.

Vid intervjuer framkommer att kommunstyrelsen, äldreomsorgsnämnden och Huga jobbar nära varandra och har ett samarbete gällande det systematiska brandskyddsarbetet.

² Ansvar och organisation, egenkontroll av brandskyddsarbetet, brandskyddsbeskrivning, driftinstruktioner, skötsel, översyn och funktionsprov, brandskyddsregler, tillsyn, utbildning, brandskyddet vid om- och nybyggnation larm och risker.

4 Ansvarsfördelning av brandskyddet

4.1 Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden

Det finns en tydlig ansvarsfördelning gällande brandskydd mellan kommunstyrelsen och äldreomsorgsnämnden, där styrelsen har det övergripande ansvaret medan nämnden ska efterleva såväl policyn som riktlinjerna. Vidare är ansvaret tydligt mellan trygghets- och säkerhetssektionen och förvaltningen där sektionen arbetar strategiskt, rådgivande och uppföljande medan förvaltningen har det operativa ansvaret. De intervjuade uppger att de har ett gott samarbete samt att roller och ansvar i praktiken är tydligt.

Av kommunstyrelsens respektive äldreomsorgsnämndens delegationsordningar framgår att endast kommundirektören har delegation inom brandskyddsarbete. Denne kan besluta om riktlinjer och anvisningar till gällande säkerhetspolicy (C 18 i kommunstyrelsens delegationsordning). Däremot har förvaltningsdirektör inte delegation från äldreomsorgsnämnden att inom brandskydd delegera arbetsuppgifter till respektive verksamhetschef. Detta ligger inom ramen för verkställighet.

4.2 Gränsdragning mellan Huge Fastigheter AB och social- och äldreomsorgsförvaltningen

Enligt bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor har fastighetsägaren eller nyttjanderättsinnehavaren av en byggnad ansvaret att vidta förebyggande åtgärder för att förhindra uppkomst av brand och brandspridning.

Gränsdragningen mellan fastighetsägarens och nyttjanderättsinnehavarens ansvar klargörs av ett avtal med tillhörande gränsdragningslista. Det är daterat 2007-01-05 och har undertecknats av dåvarande VD för Huge och av kommundirektör. Fastighetsägaren ansvarar för byggnad och fasta installationer medan nyttjanderättsinnehavaren för utbildning av personal och utrustning för släckning av brand. Båda parter delar ansvaret för utrymning med dess komponenter som exempelvis nödbelysning och nödutgångsskyltar, men också för att vidta åtgärder enligt tillsynsprotokoll.

4.2.1 Södertörns brandförsvarsförbunds (SBFF) tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Södertörns brandförsvarsförbund (SBFF) är tillsynsmyndighet och genomför tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor. Tillsynen innebär kontroll av verksamhetens organisation och regler och rutiner för att uppnå hög brandsäkerhet. Den omfattar även intervjuer med brandskyddsansvarig och fastighetsägare.

4.2.2 Huge Fastigheters AB översyn av fastighetsbeståndet

Huge inledde 2014 en total översyn av sitt fastighetsbestånd som innebär att fastigheterna inventeras med syfte att kontrollera att lagen om skydd mot olyckor efterlevs. Översynen pågår till och med 2016 och både trygghets- och säkerhetssektionen samt representanter från förvaltningen är delaktiga. Inventeringen identifierar brister vilka kan vara verksamhetsrelaterade eller byggnadsrelaterade. Enligt Huge är bristerna som identifieras vid tillsyn av SBFF oftare verksamhetsrelaterade än relaterade till det byggnadstekniska brandskyddet. De brister som identifierats i samband med Huges inventering är ofta relaterade till att nyttjanderättsinnehavaren saknar kunskap och vetskap om det byggnadstekniska brandskyddet utformning och funktion. Ibland beror bristen att nyttjanderättsinnehavaren ändrat verksamhet i lokalen och det finns flera exempel på att ändring skett utan att Huge har fått kännedom om den.

För att åtgärda bristerna, antingen förändra verksamheten eller åtgärda byggnadens tekniska brandskydd, sker förhandlingar mellan fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare utifrån gränsdragningslistan. Vid intervjuer framkommer att diskussioner kan uppkomma om hur nödvändiga åtgärder ska finansieras.

Huge ser behov av att komplettera avtalet med en brandskyddsklausul och uppdatera gränsdragningslistan. De har tagit fram ett utkast till brandskyddsklausul och uppdaterad gränsdragningslista, som ännu inte fastställts av styrelsen. Klausulen föreslår bland annat en rutin där nyttjanderättsinnehavaren gör en skriftlig beställning till fastighetsägaren för alla arbeten som påverkar det tekniska brandskyddet. Vidare föreslås ett krav på samråd mellan parterna innan förändring av lokalens användning. Sammantaget syftar brandskyddsklausulen och uppdaterad gränsdragningslista till att förtydliga ansvarsfördelning och finansieringsansvar parterna emellan.

4.3 Egenkontroll av brandskyddet och incident- och felrapportering

De interna riktlinjerna stadgar att alla verksamheter utifrån tydliga rutiner ska bedriva egenkontroll av brandskyddsarbetet med syftet att upptäcka brister. Bristerna ska dokumenteras och anmälas till brandskyddsansvarig. Dokumentationskravet syftar till att klargöra vem som ansvarar för att åtgärda bristen och att uppföljning har så skett.

Enligt intervjuade vid förvaltningen genomför brandskyddsombuden och brandskyddsansvariga tillsammans med representanter från verksamheten egenkontrollen. Egenkontrollen följer tydliga och detaljerade rutiner såsom kontrollscheman, kontrolljournaler och checklistor vilka beskriver vad som ska kontrolleras samt hur ofta. Vid granskningen noteras att resultatet av egenkontrollerna ännu inte dokumenterats i de checklistor som finns. Att kontrollerna genomförts signeras i stället i pärmen för arbetsmiljö. Dokumentation ska fortsättningsvis ske i checklistorna. Bristerna dokumenteras i kommunens incident- och rapporteringssystem (KIA). Även avvikelser och tillbud dokumenteras. Ansvar för att åtgärda bristerna styrs av gränsdragningslistan; brister som fastighetsägaren ansvarar för felanmäler nyttjanderättsinnehavaren. Felanmälan kan göras via inloggning på fastighetsägarens hemsida, via deras kundtjänst eller via förvaltningens kontaktperson. Intervjuade vid förvaltningen upplever att fastighetsägaren inte bekräftar felanmälan och att åtgärdstiderna är långa.

Intervjuade vid trygghets- och säkerhetssektionen ser utvecklingsmöjligheter med kommunens incident- och rapporteringssystem. Systemets allmänna utformning gör att det inte är skraddarsytt för brandskyddsarbetet, därför pågår ett arbete med att integrera en modul. Enligt sektionen skulle modulen förbättra och möjliggöra en mer systematiskt uppföljning av brandskyddsarbetet. Sektionen kan i dagsläget inte ge något besked när den ska vara i drift.

4.4 Utbildning

Enligt riktlinjerna ska förvaltningens personal regelbundet genomgå en grundläggande brandskyddsutbildning. Likväl ska förvaltningen upprätta en utbildningsplan.

Det finns ingen förvaltningsövergripande utbildningsplan för brandskydd och systematiskt brandskyddsarbete, utan brandskyddsansvariga ser till att personal blir utbildad. Intervjuade vid förvaltningen uppger att samtlig personal genomgår en grundläggande brandskyddsutbildning minst vart fjärde år. Tillsvidareanställd personal genomgår denna obligatoriska utbildning inom sex månader. Personal har även tillgång till en webbaserad repetitionsutbildning i brandskydd. Alla sommarvikarier får information om brandskyddet såsom utrymningsvägar och brandsläckares placering, samt instruktion om hur en brandsläckare används. Vidare utbildas brandskyddsombuden med viss regelbundenhet. Utbildningarna är

både interna och externa, de externa genomförs av SBFF. Uppgifter om när personalen erhållit brandskyddsutbildning kan dokumenteras i personalsystemet Heroma. Vid Kullagården finns även listor i brandskyddspärmen där medarbetare fyller i att de genomgått utbildning. Brandskyddsombuden vid Kullagården har på eget initiativ tagit fram ett antal kontrollfrågor som ska besvaras efter genomförd utbildning. Om andelen korrekta svar är för låg får deltagaren gå om utbildningen.

Enligt intervjuade vid förvaltningen sker brandutbildningar och utrymningsövningar under ledning av SBFF där personalen ges möjlighet att öva på hur de ska agera om en brand uppstår. Personalen diskuterar sedan övningens utfall på sina arbetsplatsträffar (APT). Just APT framhåller förvaltningen som en viktig funktion i utbildning och kompetensöverföring om brandskyddsarbetet och de risker som föreligger. På APT diskuteras eventuella risker samt förslag på lösningar kopplat till brandskyddet. Samma riskarbete bedrivs inom förvaltningens ledningsgrupp³ där också resultat av genomförda tillsyner delges.

Slutligen ser trygghets- och säkerhetssektionen gärna att utbildningsnivån höjs inom brandförsvaret och egenkontroll. En ökad utbildning skulle enligt dem stärka personalens kompetens i brandskyddsarbetet, särskilt att upptäcka risker i samband med egenkontroll.

4.5 Brandskydd vid om- och nybyggnation

Riktlinjerna stadgar att kommunens och byggherrens säkerhetsorganisation ska medverka i planerings- och projekteringsprocessen och verka för att samordnade och likartade lösningar väljs. I samband med bygglovsansökan upprättas en brandskyddsdokumentation som beskriver brandskyddet.

Intervjuade vid Hüge uppger att de ansvarar för dokumentation av brandskyddet i samband med om- och nybyggnation. Enligt rutin sparas och arkiveras dokumentationen. Ansvarig för att samverka med Hüge är lokalintendent vid förvaltningen. De intervjuade vid förvaltningen uppger att rutinerna för informationsöverföring vid ny- om eller tillbyggnation förbättrats med avseende på brandskyddet.

Inventeringen av fastigheterna som nu genomförs har visat att det tidigare genomförts en del om- och nybyggnation som inte uppdaterats i den brandskyddsdokumentation som ska finnas.

4.6 Dokumentation för det systematiska brandskyddsarbetet

Riktlinjerna framhäver dokumentation om brandskyddet som en central del. Trygghets- och säkerhetssektionen framhåller kommunens säkerhetspärm som ett viktigt stöd för verksamheternas arbete med brandskyddet. Säkerhetspärmen beskriver brandskyddsarbetets olika delar som till exempel utbildning, tillsyn, egenkontroll och ansvar och roller. Verksamheten kan också finna praktiska instruktioner som exempelvis hur en brandsläckare kontrolleras. Pärmen ska finnas hos varje brandskyddsansvarig och den finns även tillgänglig på kommunens intranät. Vid intervjuer framkommer att förvaltningen använder pärmen i hög utsträckning, särskilt versionen på intranätet.

³ Består av följande funktioner: Social- och äldreomsorgsdirektör, biträdande social- och äldreomsorgsdirektör, kvalitetschef, kommunikationschef, personalchef, ekonomichef, verksamhetschef äldreomsorg, verksamhetschef, funktionshinderområdet, verksamhetsområdet individ- och familjeomsorg, verksamhetschef arbete och försörjning, verksamhetschef biståndskansliet, medicinskt ansvarig sjuksköterska och medicinskt ansvarig sjuksköterska.

Dokumentansvaret är tudelat, trygghets- och säkerhetssektionen säkerställer att säkerhetspolicyn och riktlinjerna med anvisningar hålls uppdaterad. Liksom säkerhetspärmen och kommunens intranät. Huga säkerställer att brandskyddsritningar, kontrollscheman och kontrolljournaler uppdateras.

4.7 Återrapportering till kommunstyrelsen och social- och äldreomsorgsnämnden

Enligt riktlinjerna ska trygghets- och säkerhetssektionen som en del i kvalitetsarbetet regelbundet följa upp hur riktlinjerna följs och fungerar i praktiken. Vid intervju med sektionen framkommer att det idag inte görs någon uppföljning av verksamheternas tillämpning av riktlinjerna. Det görs heller ingen återrapportering till kommunstyrelsen om hur styrelser, nämnder och bolag bedriver det systematiska brandskyddsarbetet. Däremot återrapporterar förvaltningen vid behov till äldreomsorgsnämnden hur det systematiska brandskyddsarbetet fortgår. Normalt sker en första återrapportering på ordförandeberedning. Där görs en bedömning huruvida nämnden ska få mera ingående information. Nämnden erhåller alltid information via delgivningsärendet. Utöver återrapportering till nämnden har förvaltningen ett arbetsmiljöutskott⁴ som hålls löpande informerad om brister och åtgärder.

4.7.1 Intern kontroll

I kommunstyrelsens plan för interkontroll 2015 har risker med *bristande systematik i brandskyddsarbetet och otillräckligt samarbete mellan kommunens verksamheter och fastighetsägarna* identifierats. Administrativ direktör ansvarar för att åtgärda riskerna genom att utveckla samarbetet mellan kommunen och fastighetsägaren samt det systematiska brandskyddsarbetet. Denne ansvarar även för att utveckla kommunens incident- och felrapporteringssystem samt se över och anpassa utbildningen för kommunens brandskyddsombud.

Äldreomsorgsnämnden gör däremot inte samma riskbedömning i sin interkontrollplan för 2015.

Stockholm den 24 augusti 2015

Rebecka Hansson
Auktoriserad revisor

Andreas Halvarsson
Verksamhetsrevisor

⁴ Arbetsmiljöutskottet är organiserad under social- och äldreomsorgsförvaltningen och består av fackliga företrädare och medarbetare för varje verksamhet. Utskottet hanterar bland annat frågor som rör brandskydd.

5 Källförteckning

Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om arbetsplatsens utformning (AFS 2009:2)

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3)

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2004:4)

Säkerhetspolicy för Huddinge kommun (HKF 1620), antagen av kommunfullmäktige 2001-05-07

Övergripande riktlinjer för brandskydd avseende Huddinge kommuns verksamheter, antagen 2005-04-25

Reglemente för kommunstyrelsen (HFK 9200), antagen 2014-12-08

Reglemente för äldreomsorgen (HFK 7500), 2009-06-09

Delegationsordning för kommunstyrelsen – med kommundirektörens vidaredelegering (HFK 9210), antagen 2015-03-04

Delegationsordning för äldreomsorgsnämnden, 2014-01-21

Plan för intern kontroll 2015 för kommunstyrelsen, antagen februari 2015

Plan för äldreomsorgsnämndens plan för intern kontroll 2015, antagen 2014-10-27

PM – Centralisering av organisationen för trygghets- och säkerhetsarbetet i kommunen, 2014-10-28

Utdrag ur säkerhetspärmen

Egenkontrollsbilagor, oktober 2002

Kontrollschema brandskydd, oktober 2002

Avtal gränsdragning hyresvärd – hyresgäst, undertecknad 2007-01-05