

Uppföljande granskning – Brand och skalskydd vid äldreboenden och skolor

Gällivare kommun

Robert Bergman, Projektledare

Christer Marklund, Kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	3
1.3	Revisionskriterier	4
1.4	Avgränsning och metod	4
2.	Lag och föreskrift	5
3.	Iakttagelser	6
3.1	Vidtagna och tillräckliga åtgärder	6
4.	Bedömningar	9
4.1	Socialnämnden	9
4.2	Barn- och utbildningsnämnden	9
4.3	Rekommendationer	10

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en uppföljande granskning av brand- och skalskydd. Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån tidigare genomförd granskning (2015). Följande revisionsfråga ska besvaras:

Har socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med de brister som framkom i 2015 års granskning av brand- och skalskydd vid äldreboenden och skolor?

Vår **sammanfattande revisionella bedömning** är att:

Barn- och utbildningsnämndens styrning och kontroll avseende brandskydd är endast *delvis* tillräcklig. Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit vissa åtgärder utifrån 2015 års granskning och att dessa bedöms *delvis* vara tillräckliga.

Socialnämndens styrning och kontroll avseende brandskydd är *inte* tillräcklig. Bedömningens baseras på att nämnden inte har vidtagit åtgärder utifrån 2015 års granskning. Således bedöms nämndens åtgärder *inte* vara tillräckliga.

Rekommendationer

I syfte att utveckla nämndernas systematiska brandskyddsarbete lämnas följande rekommendationer:

- Nämnderna säkerställer att det finns tydliga målsättningar och att brandskyddsarbetet regelbundet följs upp på nämnds nivå. Detta skapar i sin tur förutsättningar för rapportering vidare till kommunstyrelsen.
- Nämnderna säkerställer att det finns dokumenterade utbildnings- och övningsplaner, samt att nämnderna säkerställer att dessa planer efterlevs.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av tidigare genomförd granskning av brand- och skalskydd från år 2015. Revisionens ambition är att de granskningar som genomförs ska leda till förändringar och förbättringar.

Bristande styrning och kontroll inom området kan dels leda till att lagstiftningen inom området inte efterlevs, men framförallt att barn/elever, brukare och personal skadas. Även kommunens fysiska tillgångar riskerar att förstöras eller skadas om skyddet inte är tillräckligt. Detta kan i sin tur leda till att kommunen lider förtroende- och ekonomisk skada.

Granskningen 2015 visade att socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden inte hade tillräcklig kontroll inom området för att säkerställa ett skäligt brandskydd. Bland annat saknades systematik vad gäller styrning och uppföljning samt brister i det organisatoriska brandskyddsarbetet. Revisorerna lämnade även ett antal rekommendationer. Det har gått några år sedan den förra granskningen och revisorerna vill nu därför göra en uppföljande granskning utifrån tidigare rekommendationer.

Revisionsobjekt i granskningen är socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden.

1.2 Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Denna uppföljande granskning syftar till att bedöma om socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån tidigare granskning (2015). Följande revisionsfråga ska besvaras:

Har socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med de brister som framkom i 2015 års granskning av brand- och skalskydd vid äldreboenden och skolor?

Detta har skett genom att granska och bedöma om tidigare lämnade rekommendationer av revisionen år 2015 behandlats på ett godtagbart sätt. Det vill säga att iakttagna brister åtgärdats och att lämnade rekommendationer har beaktats.

Uppföljningen inriktas på 2015 års rekommendationer inom följande område:

- Nämndernas systematiska styrning och kontroll avseende brandskydd och skalskydd. Fokus på styrande dokument, uppföljning, kompetens och organisation.

I syfte att besvara revisionsfrågan har följande **kontrollmål** varit styrande:

- Vilka åtgärder har nämnderna vidtagit utifrån resultat av 2015 års granskning?
- Är dessa åtgärder tillräckliga?

1.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen utgörs av följande:

- Kommunallag (2017:725), 6 kap. 6 §.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) kap 2 §§ 2-3
- Statens räddningsverk allmänna råd (SVRFS 2004:3)
- Kommuninterna styrdokument däribland nämndernas verksamhetsplaner, handlingsplaner och policys.
- Revisionsrapport - Granskning av brand- och skalskydd vid äldreomsorg och skolor (februari 2015)

1.4 Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till nämndernas behandling, beslut och uppföljning av rekommendationerna.

Granskningen har skett genom analys av nämndernas protokoll. Baserat på iakttagelserna från nämndernas protokoll och tidigare genomförd granskning har avstämning skett med respektive förvaltning i form av skriftliga frågor samt kompletterande intervjuer/avstämningar.

Rapporten har sakgranskats av förvaltningschef för barn- och utbildning, äldreomsorgschef, kommunens säkerhetschef samt kommunens räddningschef.

2. Lag och föreskrift

Inom ramen för vår granskning finns följande lagar och föreskrifter som vi kommer att stödja oss mot i våra bedömningar av revisionsfråga och kontrollmål.

- *Kommunallagen (2017:725) 6 kap § 6* reglerar att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.
- *Lag (2003:788) om skydd mot olyckor reglerar i 2 kap 2 §* reglerar att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skall 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.
Av framgår *2 kap 3 §* att 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, skall i skriftlig form lämna en redogörelse för brandskyddet. En nyttjanderättshavare skall ge ägaren de uppgifter som behövs för att denne skall kunna fullgöra sin skyldighet.
- Av statens räddningsverks allmänna råd (SVRFS 2004) om systematiskt brandskyddsarbete framgår hur tillsyn och kontroll av brandskyddet kan bedrivas.

3. Iakttagelser

3.1 Vidtagna och tillräckliga åtgärder

Iakttagelser från tidigare granskning av brand- och skalskydd

I tidigare genomförd granskning (2015) bedömdes att nämndernas interna kontroll för att säkerställa ett skäligt brand- och skalskydd inom äldreomsorg och skolverksamhet inte var tillräcklig. Nämnderna behövde bl.a. genomföra följande åtgärder för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll inom området:

1. *Utveckla styrningen och uppföljningen, exempelvis genom att anta styrande dokument som beskriver hur brandskyddsarbetet ska bedrivas på ett mer systematiskt sätt*
2. *Tydliggöra ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst*
3. *Upprätta handlingsplaner hur bränder skulle förebyggas och hur man skulle agera vid brandtillbud.*

Granskning av protokoll från socialnämnden per juni 2015 och barn- och utbildningsnämnden per april 2015 visar att nämnderna har behandlat en skrivelse från kommunens säkerhetschef som svar på revisorernas granskning. Av skrivelsen framgick att det i huvudsak var kommunstyrelsen som avsåg upprätta styrande dokument, riktlinjer m.m. för brandskyddsarbetet.

Inom ramen för vår uppföljande granskning har vi utgått från förvaltningens föreslagna åtgärder som presenterats för nämnderna i april respektive juni 2015.

Rekommendation 1: Utveckla styrning och uppföljning

Styrning

Granskningen visar att ett kommunövergripande handlingsprogram för skydd mot olyckor beslutades av fullmäktige i mars 2016. Programmet beskriver hur säkerhetsarbetet ska bedrivas inom Gällivare kommun och innehåller bl.a. målsättningar och ansvarsfördelning, både på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Vi noterar att giltighetstiden för programmet är t.o.m. december 2018 och att ett nytt program ska upprättas senast tredje kvartalet 2019 för perioden 2019-2022.

Granskningen visar också att varken barn- och grundskolenämnden eller socialnämnden har utövat styrning i form av beslut om dokumenterade riktlinjer för brandskyddsarbetet.

På verksamhetsnivå har dokument för brandskyddsarbetet upprättats inom för- och grundskolan. I dessa beskrivs bl.a. att årlig utbildning ska genomföras för alla medarbetare och att elever muntligt ska informeras om gällande rutiner.

Vidare konstateras att en grupp bestående av förskolechefer och rektorer har upprättat plan för uppsamling och utrymning vid brand. För granskningen har vi fått ta del av Mariaskolans utrymningsplan där det bl.a. framgår var återsamlingsplats finns, utrymningsvägar för årskurserna samt hur personalen ska agera vid en

utrymningssituation. Utrymningsövningar ska ske en gång per år och ska med fördel utföras i samråd med räddningstjänsten. Detta regleras i brandskydds-dokumentation som finns på respektive skola.

Uppföljning

Av skrivelsen som lämnats som svar på 2015 års granskning framgår att brandskyddsarbetet ska följas upp två gånger per år till kommunstyrelsen. Vår granskning har inte kunnat styrka att nämnderna har följt upp och rapporterat till kommunstyrelsen hur nämndernas brandskyddsarbete bedrivs. Vi har heller inte kunnat styrka att nämnderna själva följer upp hur brandskyddsarbetet bedrivs inom respektive verksamhetsområde. Av intervju framgår att brandskyddsarbetet är ett utvecklingsområde inom äldreomsorgen, bland annat är dokumentation och brandskyddspärmar i behov av uppdatering.

Systematiska egenkontroller och incidenthanteringssystem

I syfte att utveckla uppföljningen av brandskyddsarbetet beslutade kommunstyrelsen och granskade nämnder, i samband med att svar på tidigare granskning behandlades, att systematiska egenkontroller ska införas i samtliga verksamhet samt att ett incidenthanteringssystem skulle införas.

För utbildningsförvaltningens verksamheter har ett årshjul upprättats, där egenkontroller för brandskydd finns inplanerat. Av intervju med representant för utbildningsförvaltningen framgår dock att resultatet från egenkontrollerna inte rapporteras vidare till nämnden eller till annat forum, t.ex. skyddskommitté eller ledningsgrupp.

Granskningen kan inte styrka att motsvarande styrning har upprättats inom äldreomsorgens verksamheter. Av intervju med representant för äldreomsorgen framgår att egenkontroller sker i samband med skydds rond, där skyddsombud även är brandskyddsombud.

Av intervjuer med företrädare för granskade verksamhetsområden framgår sammanfattningsvis att uppföljningen är ett utvecklingsområde då det inte med säkerhet kan styrkas att alla enheter har genomfört åtgärder i tillräcklig utsträckning, exempelvis utbildning eller övningar.

I 2015 års granskning kunde det inte verifieras att granskade nämnder följde upp eller informerades om brandskyddsarbetet inom nämndens olika verksamheter. En åtgärd för att komma tillrätta med detta var att införa ett nytt incidenthanteringssystem. Granskningen visar att incidenthanteringssystemet LISA har införts. Protokoll samt intervjuer visar dock att nämnderna inte följer upp brandskyddsarbetet. Av intervju med representant för utbildningsförvaltningen framgår att incidenter som rapporterats in via LISA-systemet i första hand diskuteras i ledningsgrupper och i skyddskommittéer.

Rekommendation 2: Tydliggör ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst

I 2015 års granskning bedömdes att ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst/verksamhetsutövare inte var tydligt reglerad. Vår granskning 2019 visar att det numera finns en gränsdragningslista som bl.a. reglerar ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövare och fastighetsägare. Gränsdragningslistan reglerar bl.a. att fastighetsägaren ansvarar för brandsläckningssystem, brandpostsystem och system för larm och branddetektering. Verksamhetsutövaren ansvarar för handbrandsläckare.

Av intervju med representant från räddningstjänsten framgår att det dock finns förbättringsmöjligheter när det gäller delegering av arbetsmiljöuppgifter, bl.a. på grund av hög personalomsättning inom vissa verksamheter. Detta då brandskyddsarbetet delvis bedrivs inom ramen för arbetsmiljöarbetet, exempelvis i samband med skyddsronder.

Rekommendation 3: Upprätta handlingsplaner hur bränder ska förebyggas och hur man ska agera vid brandtillbud

Granskningen visar att inom barn- och utbildningsnämndens verksamheter har upprättat riktlinjer för brandskyddsarbetet utifrån tidigare genomförd granskning. En mall har upprättats för samtliga enheter som bl.a. ska beskriva ansvariga, organisation, utrymningsplaner och särskilda risker. Beskrivningen beskriver även hur utbildning kopplat till brandskyddsarbetet ska ske, både av personal och av elever. Av dokument som beskriver brandskyddsarbetet på Mariaskolan framgår att utbildning av all personal ska ske inför varje nytt läsår, exempelvis hur brandsläckare fungerar. Elever ska muntligen informeras om vilka rutiner som finns.

Av intervju med representant för utbildningsförvaltningen framgår att det har skett en satsning på utbildning av personal som ska upprepas efter 5 år. Årlig utbildning har genomförts för nya medarbetare.

Granskningen har inte kunnat styrka att det har upprättats riktlinjer för äldreomsorgens verksamheter avseende hur det systematiska brandskyddsarbetet ska bedrivas. Däremot framgår det av intervju att det inom äldreomsorgen sker brandutbildning för 30 medarbetare per år. Utbildningen ges vid två tillfällen per år och innehåller både praktiska och teoretiska inslag.

Övningsplaner

Av intervju med representant för räddningstjänsten framgår att det inte finns övergripande övningsplaner som räddningstjänsten har varit delaktig i att upprätta tillsammans med förvaltningarna. Övningar sker periodvis, dock utan större systematik.

Granskningen har heller inte kunnat styrka att det har upprättats övningsplaner som gäller för granskade verksamheter. Av intervju framgår att det är svårt att genomföra övningar inom äldreomsorgens verksamhet av praktiska skäl, med hänsyn till de brukare som bor på äldreboendet.

4. Bedömningar

Vår uppföljande granskning har syftat till att bedöma om socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån tidigare granskning (2015).

4.1 Socialnämnden

Socialnämndens styrning och kontroll avseende brandskydd är *inte* tillräcklig. Bedömningens baseras på att nämndens åtgärder utifrån 2015 års granskning *inte* är tillräckliga. Detta baseras på följande iakttagelser:

Rekommendation 1: Utveckla styrning och uppföljning

- Nämndens styrning på området är svag.
- Rapportering till nämnden avseende hur det systematiska brandskyddsarbetet har bedrivits har inte gått att styrka.

Rekommendation 2: Tydliggör ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst

- Ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst är tydligt reglerad, däribland vem som ska tillhandahålla vilken utrustning för brandskydd i byggnader och anläggningar i enlighet med LSO 2 kap § 2.

Rekommendation 3: Upprätta handlingsplaner hur bränder ska förebyggas och hur man ska agera vid brandtillbud

- Riktlinjer för hur brandskyddsarbetet ska bedrivas inom äldreomsorgen saknas.
- Dokumenterade planer för utbildningar och övningar saknas.

4.2 Barn- och utbildningsnämnden

Barn- och utbildningsnämndens styrning och kontroll avseende brandskydd är endast *delvis* tillräcklig. Bedömningen baseras på att nämndens åtgärder utifrån 2015 års granskning *delvis* är tillräckliga. Detta baseras på följande iakttagelser:

Rekommendation 1: Utveckla styrning och uppföljning

- Nämndens styrning på området är svag.
- Utbildning sker regelbundet och finns reglerat att det ska ske årligen, dock saknas en dokumenterad utbildningsplan som närmare beskriver utbildningens omfattning och innehåll. Vidare konstateras att dokumenterade övningsplaner saknas.
- Rapportering till nämnden avseende systematiskt brandskyddsarbete i allmänhet och egenkontroll/incidenter i synnerhet saknas. På verksamhetsnivå sker viss uppföljning/rapportering, främst kopplat till inrapporterade incidenter.

Rekommendation 2: Tydliggör ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst

- Ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst är tydligt reglerad, däribland vem som ska tillhandahålla vilken utrustning för brandskydd i byggnader och anläggningar i enlighet med LSO 2 kap § 2.

Rekommendation 3: Upprätta handlingsplaner hur bränder ska förebyggas och hur man ska agera vid brandtillbud

- På verksamhetsnivå har handlingsplaner och riktlinjer upprättats för brandskyddsarbetet. Planer för utrymning har upprättats samt årshjul som beskriver när skydds rond med brandtillsyn ska genomföras.

4.3 Rekommendationer

I syfte att utveckla nämndernas systematiska brandskyddsarbete lämnas följande rekommendationer:

- Nämnderna säkerställer att det finns tydliga målsättningar och att brandskyddsarbetet regelbundet följs upp på nämnds nivå. Detta skapar i sin tur förutsättningar för rapportering vidare till kommunstyrelsen.
- Nämnderna säkerställer att det finns dokumenterade utbildnings- och övningsplaner samt nämnderna säkerställer att dessa planer efterlevs.

Oktober 2019

Hans Forsström

Uppdragsledare

Robert Bergman

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den [2019-04-15]. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.