

# **METODUTVECKLING BRANDSYN**

**BRANDSYN • TILLSYN • ÄGARANSVAR**

**– EN UTREDNING OM MÖJLIGHETER  
ATT UTVECKLA BRANDSYN**

---

*FOU RAPPORT P21-139/96*

---



**RÄDDNINGSG  
VERKET**

**METODUTVECKLING BRANDSYN  
BRANDSYN • TILLSYN • ÄGARANSVAR  
– EN UTREDNING OM MÖJLIGHETER ATT UTVECKLA BRANDSYN**

Rapporten har utarbetats av  
Lars Fredholm, Militärhögskolan, Ledarskapsinstitutionen

Författaren svarar för innehållet i rapporten

Räddningsverkets kontaktperson:  
Mette Lindahl Olsson, Räddningstjänstavdelningen, Enheten för brand och räddning  
tfn dir 054-10 41 27

1996 Statens räddningsverk, Karlstad  
Räddningstjänstavdelningen  
ISBN 91-88890-19-8

Beställningsnummer P21-139/96  
1996 års andra utgåva

**Lars Fredholm**

## **METODUTVECKLING - BRANDSYN**

**Brandsyn, tillsyn, ägaransvar? En utredning om  
möjligheter att utveckla brandsyn**

# Abstract

## Development of Methods - Fire Inspections

This investigation discusses methods in fire inspections. The aim is to form a basis to develop fire inspection methods in order to prevent fire inspection practice from becoming out of date. The investigation was a project for The Swedish Rescue Services Agency. Fire inspection is a local governmental activity, the aim of which is partly to achieve good fire protection, and partly to act as a control of fire protection. The investigation examines how the local fire and rescue services execute fire inspections. There is a need to develop the fire inspection to be a more thorough and complete risk and protection analysis. In this, there is a need to note the importance of human and organizational factors.

Proposals to develop fire inspection are formulated. Seven areas of concentration are defined, namely 1) activity of owners and holders of inspected objects, 2) development of competence and professional activity of the fire inspectors, 3) functional control routines, 4) improvement of local governmental goal structure, 5) effective system of support and feed back of experiences, 6) integration of the preventive and the operative parts of fire and rescue services, and 7) forming of a coherent and useful system of concepts concerning the activity and management of fire prevention.

Within these areas of concentration concrete proposals of different groups and organizational levels are formulated.

Keywords: fire inspection, fire protection

## Förord och läsanvisningar

Föreliggande rapport är en utredning om möjligheter att utveckla brandsyn. Arbetet har varit ett uppdrag åt Räddningsverket. Projektledare från Räddningsverkets sida har varit Mette Lindahl Olsson. För uppdraget har funnits en styrgrupp med följande personer:

Mette Lindahl Olsson

Elisabeth Söderberg

Lars Ekberg

Jörgen Hallberg

Arbetet har skett i nära kontakt med styrgruppen, som tagit aktiv del i arbetsprocessen undan för undan. Jag tackar styrgruppen för stödet och de värdefulla synpunkterna.

Jag tackar också Lena Carlsson och Lena Nerman som med stort tålamod hjälpt mig att redigera, rätta och iordningställa manuskriptet till tryckbart skick.

Som utredningsdokument består rapporten av tre huvuddelar. Den första omfattar en beskrivning av uppdraget och metoderna för att genomföra uppdraget. Den andra omfattar en undersökning och analys av hur brandsyn sker och av dess förutsättningar. Den tredje omfattar åtgärdsförslag för att utveckla brandsyn.

Den tredje delen är skriven så att den går att läsa utan att ha läst de båda andra. Det finns fyra huvudsakliga sätt att läsa rapporten beroende på ambition och tid.

Det första är att läsa sammanfattningen.

Det andra är att läsa del III om utvecklingsförslagen.

Det tredje är att läsa del I om uppdraget och metoderna och del III om utvecklingsförslagen.

Det fjärde är att läsa hela rapporten. Detta kan i sin tur göras på olika sätt. Rapporten är uppbyggd så att man först kan läsa utvecklingsförslagen (del III) och sedan resultaten och analyserna av själva studien (del II). Denna uppbyggnad gör att man ibland kanske tycker sig känna igen vissa saker som återupprepningar.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	SAMMANFATTNING .....	6
<b>DEL I</b>	<b>UPPDRAG OCH METODER FÖR ATT GENOMFÖRA UPPDRAGET .....</b>	<b>8</b>
	UPPDRAG .....	8
	Uppdraget .....	8
	Diskussion av uppdraget .....	9
	METODER .....	10
<b>DEL II</b>	<b>PRAKTIKEN OCH DESS FÖRUTSÄTTNINGAR.....</b>	<b>14</b>
	INLEDNING .....	14
	PRAKTIKENS UTFORMNING SEDD FRÅN RÄDDNINGSTJÄNSTENS PERSPEKTIV .....	15
	Inledning .....	15
	Praktikens utformning .....	15
	Vilka problem upplever man med brandsyneverksamheten? .....	23
	Hur vill man att brandsyn skall utvecklas? .....	25
	PRAKTIKENS UTFORMNING SEDD FRÅN ANDRA PERSPEKTIV ÄN RÄDDNINGSTJÄNSTENS.....	28
	Inledning .....	28
	Kontakter med representanter för ägare och innehavare .....	28
	Kontakter med försäkringsbolag .....	32
	FÖRUTSÄTTNINGAR OCH INGÅNGSVÄRDEN FÖR PRAKTIKEN .....	35
	Inledning .....	35
	Räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen .....	35
	Brandsynproblematiken och brandsynförrättarens hantering av brandsynproblematiken.....	37
	Det administrativa systemet .....	43
	ÖVERGRIPANDE TANKEGÅNGAR OCH SLUTSATSER.....	48
	Inledning .....	48
	Räddningschefens situation.....	48

Skeendets förändringsstruktur .....	50
Utvecklingsproblemets brännpunkt .....	51
Utvecklingsförslag .....	52
<b>DEL III UTVECKLINGSFÖRSLAG .....</b>	<b>53</b>
<b>HUVUDINRIKTNING OCH PRINCIPIELLA GRUND- VÄRDERINGAR .....</b>	<b>53</b>
Huvudinriktning .....	53
Principiella grundvärderingar .....	53
<b>KRAFTSAMLINGSRIKTNINGAR .....</b>	<b>55</b>
<b>TANKEMODELL SOM REFERENSRAM FÖR KONKRETA FÖRSLAG .....</b>	<b>64</b>
<b>KONKRETA FÖRSLAG .....</b>	<b>67</b>
Ett sammanhållande begreppssystem .....	67
Utvecklingsförslag beträffande byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ A .....	72
Utvecklingsförslag beträffande byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ B .....	74
Utvecklingsförslag beträffande byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ C och D .....	75
Utvecklingsförslag beträffande kommunsammanhållande politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå .....	77
Utvecklingsförslag beträffande regional politisk, förvaltnings- mässig och korporativ nivå .....	82
Utvecklingsförslag beträffande central politisk, förvaltnings- mässig och korporativ nivå .....	85
<b>FORTSATT BEARBETNING AV UTVECKLINGSFÖR- SLAGEN .....</b>	<b>91</b>
<b>REFERENSER .....</b>	<b>92</b>
<b>BILAGOR .....</b>	<b>98</b>

# SAMMANFATTNING

Denna utredning innebär en analys av möjligheter att utveckla brandsyn. Huvudmotivet till uppdraget är farhågor om att utvecklingar och förändringar i vår omvärld kommer att göra nuvarande sätt att utföra brandsyn föråldrat och överspelat.

Utredningsarbetet har inriktats mot tre huvudområden. Det första har varit att beskriva och analysera brandsyneverksamhetens praktik, det andra att beskriva och analysera några viktiga förutsättningar för denna praktik, samt det tredje att utforma förslag för att utveckla praktiken.

Brandsyneverksamhetens praktik, dvs hur brandsyneförrättarna arbetar, centrerar kring följande moment: förberedelser, besök vid objektet, protokollskrivning, efterarbeten samt eventuella följdarbeten. Personsäkerhet (huvudsakligast utrymningsmöjligheter), sektioneringar samt olika ordningsförhållanden synes vara huvudaspekterna i den traditionella brandsynen.

Utredningen definierar ett tydligt behov av att utveckla denna rutin. Från räddningstjänstens representanter, representanter för ägare och innehavare samt försäkringsbolag uttrycks behov av att utveckla rutinen mot en mer helhetsbetonad och fördjupad brandsyn. I detta ligger att vid objektet göra en mer omfattande brandsrisk- och brandskyddsanalys. Där ligger också att beakta mänskliga och organisatoriska förhållanden som utbildning, medvetenhet, säkerhetspolicy, säkerhetsorganisation, intern brandskyddskontroll, etc. Denna inriktning understöds också av en teoretisk analys av problemet att utföra brandsyn.

Undersökningen av brandsyneverksamhetens praktik visar att en sådan utveckling är på gång. Många kommunala räddningstjänster arbetar i denna riktning. Synpunkter på hur verksamheten kan utvecklas berör till mycket stor del åtgärder som leder i denna inriktning.

I undersökningen av praktiken har brandsyneverksamheten setts som en del av den kommunala räddningstjänstens förebyggande verksamhet. Andra delar än brandsyneverksamheten har också studerats. Det gäller t ex helheten av den förebyggande verksamheten, den nya bygglovsprocessens plats i räddningstjänsternas arbete, målstrukturen som styr- och planeringsinstrument, organisationens traditionella uppdelning i förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter, mm. Dessa förhållanden har analyserats utifrån tanken att brandsyneverksamhet tillsammans med dem bildar en bred förebyggande brandskyddsverksamhet i kommunen.

Några viktiga förutsättningar för praktiken diskuteras och analyseras. Räddningstjänstlagen som formell förutsättning för praktiken diskuteras. Analysen leder till slutsatsen att lagen är svåröverblickbar när det gäller att kunna skapa en tydlig bild av vad den kräver av räddningstjänsten beträffande förebyggande verksamhet och tillsynsansvar. Praktikens historiska traditionella mönster för hur brandsyn genomförs är en viktig förutsättning att beakta. Olika förhållanden i det administrativa systemet, dvs strukturen "bakom" brandsyneförrättaren från



den kommunala räddningstjänsten via länsstyrelsen till Räddningsverket, beskrivs och analyseras. Det gäller de kommunala räddningstjänsternas mål- och organisationsstrukturer, länsstyrelsernas tillsynsformer och övergripande verksamheter, understöd och erfarenhetsåterföring, Räddningsverkets roll och funktion, rådande tänkesätt och föreställningar, styrning från Räddningsverket samt grundutbildning.

Utvecklingsförslagen formuleras i tre dimensioner. Den första omfattar en huvudinriktning och två principiella grundvärderingar. Den andra utgörs av sju kraftsamlingsriktningar. Den tredje utgörs av konkreta utvecklingsförslag för olika målgrupper och organisationsnivåer.

Huvudinriktningen är att presentera förslag på fortsatt inriktning och metoder för brandsynverksamheten på kort och lång sikt utifrån omgivande faktorer och optimalt utnyttjande av resurser. Förslagen bygger på tanken att de dels skall åstadkomma bra förebyggande skydd och dels åstadkomma bra tillsyn. De principiella grundvärderingarna är att understödja rådande utvecklingstrend och att understödja kommunal utvecklingskraft.

Sju kraftsamlingsriktningar formuleras. De är 1) åtgärder med syfte att engagera ägare och innehavare, 2) åtgärder för att åstadkomma kompetens- och verksamhetsutveckling, 3) åtgärder för att utveckla funktionella tillsynsrutiner, 4) åtgärder för att förbättra användning av kommunala målstrukturer om förebyggande verksamhet, 5) åtgärder för att utveckla ett effektivt understöds- och erfarenhetsuppföljningssystem, 6) åtgärder för att integrera räddningstjänstens förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter, samt 7) åstadkomma ett sammanhållande och fungerande begreppssystem för den förebyggande verksamhetens hantering.

Inom dessa kraftsamlingsriktningar formuleras sedan konkreta förslag för olika målgrupper och olika organisatoriska nivåer.

Avsikten är att dessa utvecklingsförslag skall utgöra en bas från vilken Räddningsverket kan fatta beslut om fortsatt utvecklingsarbete. Lämpligen bör en prioritering ske. Därefter kan med förslagen som bas ett konkret utvecklingsprogram formuleras med mål , tidsomfång och ansvarsförhållanden.

# Del I UPPDRAG OCH METODER FÖR ATT GENOMFÖRA UPPDRAGET

## UPPDRAG

### Uppdraget

Uppdraget innebar att studera problematiken kring brandsyn. Huvudmotivet till uppdraget är farhågor om att utvecklingar och förändringar i vår omvärld kommer att göra nuvarande sätt att utföra brandsyn föråldrat och överspelat. Det gäller t ex att kravet på kompetens kan bli större än vad dagens brandsynförrättare besitter, att nuvarande rutiner med rötter i gammal tradition är föråldrade, att kravet på bredd i förebyggande arbete inte bara gäller brand, etc. I uppdragsformuleringen (bilaga 1) finns en mening som har tjänat som övergripande mål för studien.

*I studien skall presenteras förslag på fortsatt inriktning och metoder för brandsyneverksamheten på kort och lång sikt utifrån omgivande faktorer och optimalt utnyttjande av resurser.*

Uppdragsbeskrivningen nämner och diskuterar en mängd faktorer som har betydelse för både nuvarande och framtida sätt att utföra brandsyn. Det gäller brandsyn som traditionell verksamhet. Brandsyneverksamhet har lång historisk bakgrund. Den har inte förändrats nämnvärt sedan brandsyneverksamheten avskaffades på 60-talet. I räddningstjänstlagen åläggs kommunerna att främja annan olycksförebyggande verksamhet än att bara förebygga brand. Räddningstjänsterna som kommunala förvaltningar genomgår förändringar mot resultat- och produktionsorganisationer. Brandsynepolicies bör mer vara föremål för diskussioner. Det finns andra tillsynsmyndigheter som också utövar kontrollverksamhet. Inom företag och organisationer kan ske och sker internt säkerhetsarbete. Brandsyn eller liknande kontroll sker i andra länder. Brandsynförrättare får nu en viss utbildning avseende förebyggande brandskydd. Etc.

Dessa faktorer utgör viktiga delar av det sammanhang som utformar och påverkar brandsyn. Det är i detta sammanhang som förändringar har skett och sker. Sådana förändringar medför också förändringar i kraven på brandsyneverksamheten. Är nuvarande sätt att utföra brandsyn tillfyllest för framtiden?

Arbetet med uppdraget har utförts under tiden från februari 1995 till mars 1996.

## Diskussion av uppdraget

Den grundläggande tankemodellen som utgångspunkt för studien centrerar kring räddningstjänstlagens förebyggandeinriktande paragrafer och räddningstjänsternas verksamhet i anslutning till dessa paragrafer. Hur bygger räddningstjänsterna upp sin praktik kring vad som sägs i dessa paragrafer?

Denna praktik är till stor del (kanske till största delen) utformad utifrån rådande tradition om hur brandsyn går till. Är denna praktik ändamålsenlig i dagens samhälle med ökade komplexa och dynamiska sammanhang? Är lagen och dess paragrafer ändamålsenliga i förhållande till dagens samhälle med ökade och komplexa sammanhang?

Brandsynerförrättaren är en beslutsfattare. Han eller hon måste värdera situationen, dvs fatta beslut om vilka eventuella brister som föreligger och om vilka åtgärder som krävs eller formulera till vilket syfte åtgärder måste vidtas. I detta beslutsfattande krävs dels brandteknisk kompetens och dels kompetens att kunna tillämpa lagens mening. Är dessa kompetenser tillräckliga i dagens samhälle eller bör förändringar ske?

Brandsynerförrättaren är den yttersta aktören i ett större administrativt sammanhang, som ger den bas som brandsynerförrättaren agerar utifrån och styr honom eller henne. Det administrativa sammanhanget utgörs framför allt av brandsynerförrättarens egen räddningstjänstorganisation, av länsstyrelsens roll och av Räddningsverket. Understödjer det administrativa sammanhanget brandsynerförrättaren på det bästa och lämpligaste sättet?

Brandsyn är kontroll av brandskydd. Senare decenniernas utveckling har medfört att det som tidigare hette brandkårer och nu heter räddningskårer ingriper även vid andra olyckor än brand. När det gäller förebyggande verksamhet är arbetet fortfarande inriktat mot att förebygga brand. I vilken utsträckning skall man vidga den förebyggande verksamheten att vara en verksamhet för att förebygga olyckor? I vilken utsträckning skall förebyggande brandskydd bli del i en helhetsbetonad olycksförebyggande verksamhet?

Ovan beskrivna tankestrukturer med angivna frågor är en sammanfattande beskrivning av den bas utifrån vilken problemet att studera brandsyn angreps. Uppdraget diskuteras även i en första delrapportering (Fredholm 1995 a).

## METODER

Studiens övergripande utformning har bestått av två huvudfaser, nämligen en analysfas och en syntesfas. Analysfasen har inneburit att samla ingångsvärden om olika aspekter, analysera dem och dra slutsatser om dem. Syntesfasen har inneburit att bygga upp dessa slutsatser om de enskilda aspekterna till helheter. Dessa helheter består i sin tur av två huvuddelar. Den första är sammanställningar av slutsatserna eller detaljresultaten till övergripande resultatgestalter. Den andra är sammanställning och omformning till förslag för att utveckla brandsyneverksamheten.

Följande konkreta metoder har använts för att få ingångsvärden till analysarbetet.

### *Användning av egen erfarenhet.*

Under åren 1965 till 1979 var jag brandingenjör vid Örebro brandförsvär. Denna erfarenhet har jag använt på så sätt att det är kärnan i den kunskap jag har om hur räddningstjänsterna arbetar med förebyggande verksamhet. Uifrån grundstrukturen i denna kunskap har jag sedan kunnat värdera hur praktiken har förändrats, vad som inte har förändrats, hur de omkringliggande sammanhangen har förändrats, mm.

Efter 1979 har jag i mitt nuvarande arbete haft flera forsknings- och utredningsprojekt, som berör räddningstjänsten. Jag har alltså på nära håll kunnat följa räddningstjänsten även under denna tid.

Under min tid från att jag 1961 började min verksamhet inom räddningstjänsten har jag kommit i kontakt med tre lagstiftningar inom området. Jag är utbildad i anslutning till 1962 års brandlag. Jag medverkade i Örebro brandförsvärs remissyttrande över förslaget till 1974 års brandlag. Jag har i tidigare uppdrag och i synnerhet i detta uppdrag satt mig in i 1986 års räddningstjänstlag. Detta ger mig en god uppfattning om hur inte bara praktiken förändrats eller inte förändrats utan också hur den formella grunden har förändrats och inte förändrats.

### *Intervjuer och samtal med representanter för räddningstjänstens olika verksamhetsdomäner.*

För att dels kontrollera och komplettera min kunskap enligt ovan om räddningstjänstens praktik och dels för att få kunskap om hur man ser på problem och utvecklingsmöjligheter har jag intervjuat och samtalat med ett antal personer. De är räddningschefer, biträdande räddningschefer, brandingenjörer, brandmästare, brandinspektörer, berörda på Räddningsverket, lärare på räddningsskolor, prefekten vid Institutionen för brandteknik i Lund personal vid Svenska Brandförsvärsföreningen samt personal vid ett par länsstyrelser.

### *Enkät till brandsynförrättare (bilaga 2).*

Jag har genomfört en enkätundersökning med brandsynförrättare som målgrupp. Enkäterna ställdes till dem som deltog i Räddningsverkets konferens om förebyggande verksamhet i Karlstad 1995-04-26--27. Enkäten ställdes till 202 brandbefäl i 97 kommuner eller räddningstjänstförbund. 114 svar från 73 kommuner inkom. Frågorna var inriktade mot hur brandsynförrättare gör brandsyn, vad de upplever som problem och vad de har för synpunkter på att utveckla brandsyn. Tanken bakom valet av målgruppen var att konferensdeltagande brandbefäl utgör en stor del av dem som inom svensk kommunal räddningstjänst arbetar med brandsyn och förebyggande verksamhet och således känner denna praktik väl.

Cirka 56% av målgruppens brandbefäl från cirka 77% av målgruppens kommuner besvarade enkäten. Fördelningen av dessa kommuner i Sverige är 38 i Götaland, 29 i Svealand och 8 i Norrland. Om man ser till antalet tillskrivna brandbefäl var bortfallet 44%. Om man ser till antalet tillskrivna kommuner var bortfallet 33%.

Svaren fördelar sig acceptabelt över alla storlekar på kommuner. Kategorin med flest svar (35) är från kommuner med invånarantal mellan 30000 och 100000. Relativt få finns i kategorin mellan 150000 och 250000. En förklaring till detta torde vara att det finns få kommuner i denna kategori.

Svaren kommer således från 75 av Sveriges cirka 280 kommuner (cirka 27%). Norrland är underrepresenterat i förhållande till Götaland och Svealand. Jag gör antagandet att man kan sätta stor tilltro till att svaren återspeglar förhållanden om 1) hur svensk kommunal räddningstjänst arbetar med brandsyn och 2) rådande uppfattningar om brandsyn och förebyggande verksamhet.

### *Enkät till räddningschefer eller vid räddningstjänster ansvariga för brandsyn/förebyggande verksamhet (bilaga 3).*

Jag har genomfört en enkätundersökning med räddningschefer eller dem som vid räddningstjänster är ansvariga för brandsyn/förebyggande verksamhet som målgrupp. Enkäten skickades till tre kommuner i varje län; en storkommun, en medelstor kommun och en liten kommun. 70 enkäter skickades ut till 70 kommuner. 41 svar från 41 kommuner (eller räddningstjänstförbund) inkom. Frågorna var inriktade mot hur man styr och genomför förebyggande verksamhet inklusive brandsyn samt vilka problem man upplever och hur man ser på utvecklingsmöjligheter.

Utskicket var ställt så att varje län skulle återspeglas i svaren med i princip en stor, en medelstor och en liten kommun. Svarsprocenten är 59%. Svarkommunernas fördelning i Sverige är följande. Stora kommuner är 13 (Norrland 3, Svealand 3, Götaland 7). Medelstora kommuner

är 13 (Norrland 4, Svealand 5, Götaland 4). Små kommuner är 15 (Norrland 2, Svealand 6, Götaland 7). Spridningen över Sverige är acceptabel.

Jag gör antagandet att man kan sätta relativt stor tilltro till att svaren återspeglar hur personer ansvariga för brandsyn och förebyggande verksamhet vid de kommunala räddningstjänsterna ser på verksamheten.

#### *Samtal med och brev till representanter för ägare och innehavare.*

Jag har fört samtal med Svenska Arbetsgivarförbundets representant i en av Svenska Kommunförbundet tillsatt arbetsgrupp om framtida förebyggande verksamhet i Sverige. Jag har fått tillåtelse att använda resultaten från en av henne genomförd förfrågan till företag om hur de ser på brandsyn. Jag har fört samtal med chefspersoner med särskilt ansvar för säkerhet.

Jag har skrivit ett brev till företag och organisationer i Karlstads kommun med omnejd och bett att få synpunkter utifrån ägarens/innehavarens perspektiv (bilaga 4). Som underlag för att välja använda jag telefonkatalogens "gula sidor". Jag gjorde en bedömning "fackrubrik" för "fackrubrik" av vilka företag och organisationer som kunde vara föremål för olika typer av regelbunden brandsyn. Syftet var att nå ägare/innehavare av små och medelstora brandsyneobjekt. Jag skickade brev till 53 företag eller organisationer. Åtta svar (brevledes eller telefonledes) inkom.

#### *Samtal med och brev till försäkringsbolag (bilaga 5).*

Jag har skrivit till ett antal försäkringsbolag och frågat efter deras synpunkter på brandsyn. Motivet för detta är att försäkringsbolag också är intressenter i brandskyddsarbete. Jag skickade brev till 30 försäkringsbolag. Svar (brev- eller telefonledes) har inkommit från sex bolag.

#### *Studiebesök vid "Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern" i Norge.*

Jag har gjort ett studiebesök vid "Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern". Vid detta besök beskrevs hur man i Norge arbetar med brandsyn och hur man under senare år har utvecklat verksamheten.

#### *Studium av författningar, litteratur, anvisningar, råd, mm*

En mängd författningar, litteratur, anvisningar, utbildningsplaner, mm har studerats. Omfattningen framgår av referenslistan.



## *Styrgruppsamanträden*

Styrgruppen har sammanträtt vid fem tillfällen (95-04-20, 95-08-21, 95-10-30, 96-01-09, 96-01-29).

## *Skriftliga delredovisningar*

Åtta skriftliga delredovisningar har utformats under arbetets gång. De finns tillgängliga för närmare studium. Följande skriftliga delredovisningar finns.

- 1 Sammanställning av arbetet under budgetåret 1994/95 med förslag till arbetsinriktning för budgetåret 1995/96 (Fredholm 1995 a)
- 2 Brandsyneproblemet (Fredholm 1995 b)
- 3 Studiebesök vid "Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern". Diskussion om brandsyn och förebyggande brandskydd (Fredholm 1995 c).
- 4 Att utveckla brandsyn - i vilken riktning? (Fredholm 1995 d).
- 5 Brandsyneobjekt - olika kategorier (Fredholm 1995 e).
- 6 Brandsyn, tillsyn, förebyggande brandskydd - två principiella koncept (Fredholm 1995 f).
- 7 Brandsyn i praktiken, en empirisk studie (Fredholm 1995 g).
- 8 Redovisning av svar på tre frågor om 1) upplevda problem, 2) synpunkter på att förbättra brandsyn, och 3) synpunkter i allmänhet (Carlsson 1996).

## DEL II PRAKTIKEN OCH DESS FÖRUTSÄTTNINGAR

### INLEDNING

Den grundläggande tankemodellen för studien centrerar kring räddningstjänstlagens förebyggandeinriktade paragrafer och de kommunala räddningstjänsternas verksamhet i anslutning till dessa paragrafer. Hur bygger de kommunala räddningstjänsterna upp sin praktik kring vad som sägs i dessa paragrafer?

Redovisningen av studien av denna fråga är nedan uppdelad i fyra huvudavsnitt, nämligen 1) praktikens utformning sedd från den kommunala räddningstjänstens perspektiv, 2) praktikens utformning sedd från andra perspektiv än den kommunala räddningstjänstens, 3) förutsättningar och ingångsvärderna för praktiken, samt 3) övergripande tankegångar och slutsatser.

Den mest omfattande och systematiska datainsamlingen har gjorts riktad mot dem som inom räddningstjänsten arbetar med förebyggande verksamhet. Data har även insamlats från andra intressenter i denna praktik, dock inte på samma systematiska och grundliga sätt. Andra sådana intressenter är ägare eller innehavare av brandsyneobjekt, försäkringsbolag, länsstyrelser och SRV.



# PRAKTIKENS UTFORMNING SEDD FRÅN DEN KOMMUNALA RÄDDNINGSTJÄNSTENS PERSPEKTIV

## Inledning

Det huvudsakliga underlaget för att beskriva praktikens utformning sedd från den kommunala räddningstjänstens perspektiv hämtar jag i de i metodavsnittet ovan angivna enkäterna och från min egen erfarenhet och kunskap. En detaljerad resultatredovisning finns i en särskild delrapportering (Fredholm 1995 g). Styrande för datainsamling och databearbetning har tre grundfrågor varit.

1. Hur sker brandsyn i praktiken?
2. Vilka problem upplever man med brandsyneverksamhet?
3. Hur vill man att brandsyneverksamhet skall utvecklas?

## Praktikens utformning

### *Brandsyn*

Att få kunskap om den första frågan såg jag som en av de viktigaste grunderna för att kunna diskutera hur brandsyn kan utvecklas. Utifrån min egen erfarenhet och från intervjuer och samtal med brandsyneförrättare formade jag en grundgestalt av hur brandsyn sker. Med hjälp av enkätsvar kunde jag sedan fördjupa och komplettera denna grundgestalt (svar till frågorna 9 och 10 i enkäten till brandsyneförrättare, Fredholm 1995 g).

Med utgångspunkt i min erfarenhet och med data från fem intervjuer med brandbefäl kunde jag utforma en grundgestalt av hur brandsyn sker.

Brandsyn framstår som inspektionsronder på i förväg bestämda typer av objekt. Det gäller större industrier, vårdinrättningar, publika lokaler, brandfarliga industrier, skolor, daghem, varuhus, samlingslokaler, större kontor, mm. Dessa inspektionsronder sker med olika tidsintervall för olika typer av objekt. Som brandsyneförrättare kontrollerar man brandskyddet. Person-säkerheten har en framträdande roll. Man ser till att det så långt som möjligt finns förutsättningar för att människor inte skall komma till skada om brand uppstår. Människors möjligheter att företa utrymning är en central del. Brand- och rökavskiljande begränsningar är en annan framträdande del. Man försöker undanröja risker, som kan medföra brand. Man försöker allmänt att se till så att villkoren skall vara sådana att brand inte uppstår och om brand uppstår skall det bli så små skador som möjligt.

Följande moment torde på ett eller annat sätt tillsammans utgöra grundgestalten i brandsynverksamhet.

*Förberedelser:* "Inläsning" av objektet. Avtal med kontaktperson om tid för brandsyn.

*Besök vid objektet:* Kontakt/samtal med representant för ägare eller innehavare. Rundvandring med inspektionsavsikt.

*Protokollskrivning:* Protokollskrivning och delgivning på ett eller annat sätt, t ex sk "mjukisprotokoll", föreläggande, registrering i register, etc.

*Efterarbeten:* Registrering på ett eller annat sätt att åtgärder blivit utförda, t ex genom att registrera svarskort eller att utföra eftersyn. Föra anteckningar i register.

*Följdarbeten:* Ovanliga. Hantering av överklaganden.

Svaren från enkäten till brandsyneför rättare (frågorna 9 och 10, Fredholm 1995 g) ger stoff till att belysa och komplettera denna grundgestalt. Frågorna var ställda så att man skulle beskriva hur man gör brandsyn. Svaren fördelar sig i två stora huvudfåror. En anknyter till ovan beskrivna grundgestalt. Jag har kallat denna huvudfåra för traditionell rutin, dvs den rutin som i stort varit förhärskande under en lång tid och som även var grundgestalten på den tid då jag gick brandsyn för cirka tjugo år sedan. Svaren beskriver att brandsyn sker i form av förarbete, kontakt, rundvandring och efterarbete. Några svar anger vilka problemområden man är uppmärksam på vid brandsynen. Cirka 65% av svaren ger uttryck för att man gör brandsyn på detta sätt.

Den andra huvudfåran av svar innehåller dels den traditionella rutinen och dels en innehållsdel ytterligare. Denna berör att man med ägare eller innehavare tar upp sådant som har med helhetsbetonad riskproblematik och med organisatoriska förhållanden att göra. Det kan röra sig om internkontroll, risker inom företaget/organisationen, utbildning av personal, systemkontroll, samtal med hög chef, om ägaren/innehavaren har några frågor eller hur hon eller han ser på brandskyddsproblematiken, etc. En inte ovanlig del i svaren är att man sitter ned med ansvariga chefer och diskuterar genom brandskyddsproblematiken och säkerhetspolicyn. Cirka 25% av svaren ger uttryck för att man genomför brandsyn med sådan inriktning på ett eller annat sätt.

Min slutsats är att brandsynverksamhetens praktik består av dessa två huvudfåror. Med utgångspunkt i min erfarenhet av brandsyn för cirka 20 år sedan drar jag slutsatsen att det har skett en förändring så att den ovan beskrivna andra huvudfåran har kommit in i praktiken.

En fråga innebar att man skulle svara på de tre vanligaste typerna av brandsyneobjekt. Nästan samtliga svarar med sådant som kan inrangeras under kategorierna industrier och samlingslokaler. I industrier ligger industriell verksamhet från stora industrier till mindre hantverksbetonade mekaniska verkstäder. I samlingslokaler ligger publika lokaler såsom teatrar och biografer samt andra lokaler där människor som inte tillhör byggnaden eller anläggningen vistas, t ex varuhus. Industrier och samlingslokaler synes vara de vanligaste objekten.

Skolor, inklusive heltidsförskolor od, samt vårdinrättningar av olika slag synes vara närmast vanligast. Hotell kommer sedan. Lantbruk och lager är de kategorier som tycks förekomma mest sällan av dem som är vanligast.

Av vissa svar kan man förstå att vederbörande inte skiljer på brandsyn enligt räddningstjänstlagen och tillsyn av brandfarlig vara enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Några har angivit tillsyn av brandfarlig vara som ett av de vanligaste brandsyneförfarandena.

En fråga berör vad det är brandsyneförrättaren kontrollerar. Den sammantagna profilen av svaren ser ut på följande sätt (fråga 13 i enkäten till brandsyneförrättare, Fredholm 1995 g). Nästan samtliga anger att de beaktar sådant som har med personsäkerhet att göra. I de flesta svaren av dessa anger man något som har med möjligheterna att kunna utrymma. En mycket stor del av svaren anger att man beaktar brandsektionering i olika aspekter. Det gäller t ex branddörrar, kabelgenomföringar, etc. Personsäkerhet och sektioneringar är de två huvudområden som nästan samtliga synes ha sin uppmärksamhet riktad mot.

I övrigt är det mycket stor spridning i vad man säger att man kontrollerar. En mycket stor del av svaren anger olika aspekter av allehanda brandteknisk och ordningsmässig karaktär. Det kan gälla handbrandsläckare, undanröja brandrisker, anhopning av brännbart material, elutrustning, etc.

Cirka 40% anger att de beaktar organisatoriska eller mänskliga aspekter. Det gäller t ex utbildning, internkontroll, etc.

Min tolkning är att det i praxis finns en viss struktur på vad man kontrollerar vid brandsyn. Det viktigaste är personsäkerhet. Man kontrollerar att människor kan komma ut. Det som verkar vara närmast i prioritet är sektioneringsproblematiken, dvs att begränsa rök- och brandspridning. Denna aspekt har sannolikt även den beröring med personsäkerhetsproblematiken, nämligen att sektioneringar måste fungera för att utrymningsmöjligheterna skall kunna fungera. Sedan är det mycket stor spridning i vad man säger sig kontrollera av tekniska och ordningsmässiga aspekter. En tydlig profil finns också i att en stor del säger sig kontrollera organisatoriska och/eller mänskliga aspekter.

Ovan beskrivna profil återspeglas i vad man anger som de vanligaste bristerna man möter. Svaren ryms i fyra huvudkategorier. Många (cirka 65%) anger sådant som har med personlighet att göra, sådant som gäller sektioneringar samt sådant som har att göra med olika tekniska eller ordningsmässiga brister. Cirka 40% anger sådant som har med organisatoriska eller mänskliga aspekter att göra.

### ***Förebyggande verksamhet som den helhet som brandsyn ingår i***

Brandsyn är en del av räddningstjänsternas förebyggande verksamhet. Därför skickade jag en enkät till räddningschefer eller dem som vid räddningstjänster är ansvariga för förebyggande verksamhet. Denna enkät var inriktad mot hur praktiken ser ut för hela den förebyggande verksamheten. Detaljerad redovisning fråga för fråga finns i en särskild delredovisning (Fredholm 1995 g).

Även i detta fall skapade jag mig en grundgestalt utifrån min egen kunskap och från kunskap jag fick genom intervjuer och samtal. Sedan jämförde och kompletterade jag denna gestalt med svaren från enkäten. Svargestalten och profilen på denna ser ut på följande sätt (fråga 5 i enkäten till räddningschefer eller dem som har ansvaret för förebyggande verksamhet, Fredholm 1995 g).

*Brandsyn.* Detta är en stor del av förebyggande verksamhet. De flesta (88%) anger brandsyn.

*Tillsyn av brandfarlig vara.* Denna kategori kommer närmast (76%).

*Information/utbildning/medvetandegörande.* Detta är en framträdande kategori (71%).

*Medverkan i nybyggnadsprocess.* 55% anger svar i denna kategori.

*Rådgivning/samverkan.* 52% anger svar i denna kategori.

*Riskhantering/riskanalys.* 31% anger svar i denna kategori.

Frågan vars svar är kategoriserade i ovan angivna kategorier innebar att beskriva den förebyggande verksamheten. Avsikten var att få en profil av vad som kommer fram om man ber ansvariga att beskriva förebyggande verksamheter. Tydligt är att brandsyn och tillsyn av brandfarlig vara är centralt hos de flesta. Extern verksamhet i form av informationsverksamhet och utbildningar är också centralt. Rådgivning och samverkan samt medverkan i nybyggnadsprocess är relativt centralt. Konstigt är att endast 31% anger riskinventering/riskanalys. Varför är detta inte centralare i medvetandet som en förebyggande verksamhet efter att Räddningsverket satsat på detta under flera år?

Om man jämför denna svarsprofil med den av mig tidigare skapade grundgestalten så finns i denna tre ytterligare moment, som inte finns med i enkätsvaren. De är medverkan vid tillstånd för brandfarlig vara, någon form av relation till sotning och kontroll av brandskydd i samband med sotning, samt intern kompetensuppbyggnad avseende förebyggande verksamhet. Ingen berör dessa områden i sina svar.

### *Användning av målstruktur*

En enkätfråga (fråga 4 i enkäten till räddningschefer eller ansvariga för förebyggande verksamhet, Fredholm 1995 g) berörde mål för den förebyggande verksamheten. Frågan var inriktad mot att ge kunskap om det finns någon formulerad målinriktning för den förebyggande verksamheten. Frågan var ställd mot bakgrunden av en önskan att få reda på om man i räddningstjänstens praktik använder mål som styr- och planeringsinstrument för den vardagliga verksamheten och som ett instrument för att långsiktigt styra och planera verksamheten.

Av svaren och min direkta kunskap om hur man arbetar vågar jag dra slutsatsen att så inte är fallet vid det stora flertalet av våra räddningstjänster. Några svarade att det inte finns någon formulerad målinriktning. Den största profilen i svaren (31%) angav mycket allmänt hållna mål. Exempel är: "Skyddsavdelningen skall förebygga olyckors uppkomst och genom skyddsåtgärder begränsa konsekvenserna vid inträffade olyckor". Den verbala dräkten ger uttryck för en allmän och generell inriktning. Den är inte utformad så att den kan fungera som ett styr- eller planeringsinstrument vare sig på kort eller lång sikt.

Några anger målformuleringar som kan karaktäriseras som administrativa mål, t ex att man skall hinna med planerade brandsyner. Några anger ett antal verksamheter som man arbetar med eller som skall genomföras mot vissa målgrupper, t ex hålla personal med kompetens för brandstekniska frågor, närvara vid byggsamråd, delta i besiktningar, lämna råd och anvisningar, hålla aktuellt register, utföra tillsyn brandfarlig vara, ta aktiv del i kommunens riskhanteringsarbete, etc. Även dessa formuleringar är av allmän och generell karaktär.

Någon anger att mål formuleras för varje år. Ett par anger att man skall åstadkomma en effekt av något slag.

Ett enkät svar återger en utvecklad målstruktur, som kan utgöra grunden i styrning och planering på lång och kort sikt.

Min slutsats är att det finns få målformuleringar, som är utvecklade och som fungerar som aktiva och styrande verktyg i verksamheten. Mitt intryck är att de flesta målformuleringarna är allmänt diffusa inriktningsformuleringar eller beskrivningar (uppräknings) av vad man gör eller



administrativa mål. Jag vågar också dra slutsatsen att mål och målstrukturer endast i undantagsfall förekommer som ett planeringsinstrument i konkret verksamhet där man överlag är medveten om målen och använder dem som bas för verksamheten.

I enkätsvaren redovisar en kommun en väl utvecklad målstruktur, som jag bedömer kan fungera som en styrstruktur för vardagsverksamheten. Denna struktur är uppbyggd så att ett antal sk inriktningsmål är formulerade. Exempel på sådana är: "Att genomföra ett förebyggande arbete som uppfyller de lagstadgade kraven", "Skapa ett samhällsengagemang i skyddsfrågor genom externutbildning och information och att arbeta i samverkan med andra myndigheter".

För varje inriktningsmål är sedan ett antal effektmål formulerade. Två exempel för det första inriktningsmålet ovan är: "Genomföra årets 380 brand- och tillsyner från 1/1 till 30/11 1995", samt "Minst 75% av objekten skall vara nöjda med brandsyn och tillsyn".

Denna målstruktur för den förebyggande verksamheten består av sex inriktningsmål där varje inriktningsmål har ett antal varierande effektmål. Jag bedömer att strukturen väl kan fungera som styr-, planerings- och samordningsinstrument och skapa förståelse bland brandsyneföräntare och politiker samt ge en god grund för uppföljning.

Detta exempel är hämtat från enkätsvaren. Jag har också fått tillgång till utvecklade målstrukturer från andra kommuner än dem som enkäten skickats till.

### *Avdelningsstruktur*

En fråga gällde vilken avdelning eller enhet som handhar brandsyn (fråga 12 i enkät till räddningschefer eller ansvariga för förebyggande verksamhet och brandsyn, Fredholm 1995 g).

Cirka en fjärdedel svarade att det inte finns någon särskild avdelning eller enhet. Flertalet övriga angav brandskyddsavdelning, skyddsavdelning, förebyggande avdelning eller enhet, förebyggande brandskydd eller administrativ avdelning. En kommun angav förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter i samma enhet.

I huvudsak finns två stora grupperingar. Den ena är där ingen särskild avdelning sköter förebyggande verksamhet. Detta gäller räddningstjänsterna i de små kommunerna. Det är oftast chef eller ställföreträdare som sköter förebyggande verksamhet med brandsyn. Den andra stora grupperingen är räddningstjänsterna i medelstora och större kommuner, som har särskilda avdelningar eller enheter, som har förebyggande verksamhet som ansvarsområde. Detta åskådliggör tydligt traditionen att dela upp räddningstjänsten i en skadeavhjälpande del och en förebyggande del.

Ett av svaren redovisar ett annat sätt att tänka. Vid den räddningstjänst, från vilken svaret kommer, finns både den skadeavhjälpare och förebyggande verksamheten redovisade i samma "organisationsruta". Under denna ruta finns sedan vaktstyrkorna redovisade. Även om det är så att viss personal i huvudsak arbetar med skadeavhjälpare respektive förebyggande verksamhet, så återspeglar själva formella strukturen ett nytt sätt att tänka. Den ger förutsättningar för att lättare integrera skadeavhjälpare och förebyggande verksamheter. Exempelvis ser det från organisationsskissen naturligt ut att kunna använda vaktstyrkorna i båda verksamheterna.

### *Användning av kommunal riskanalys*

En fråga till ansvariga gällde om man använder den kommunala riskanalysen som grund för brandsyn och i så fall hur (fråga 23). Över hälften av de 41 tillfrågade svarar nej. Några nämner att tankarna finns men att man inte funnit formerna än. Några anger svar som tyder på en lös koppling mellan riskinventering i kommunen och brandsyneverksamhet. Det verkar som om riskinventeringen är en ram för vilka brandsyneobjekt man skall välja. Några svarar att man använder den kommunala riskanalysen. Man bedömer vilka objekt som skall vara föremål för fördjupad brandsyn.

### *Anläggningar som omfattas av räddningstjänstlagens 43§*

Av de 41 inkomna svaren anger 19 att de inte har några anläggningar, som omfattas av räddningstjänstlagens 43§. Övriga 22 anger att man har från en anläggning upp till 19. Detta gör ett medelvärde av 2,5 sådana anläggningar per kommun från svarskommunerna. Jag vill med ett sådant absurt medelvärde visa att det börjar bli vanligt med att ha identifierat anläggningar enligt 43§. Anläggningar enligt 43§ är farliga inte enbart pga brandrisk utan även pga andra farliga verksamheter.

I räddningstjänstlagens 43§ är kravet att ägare eller innehavare av anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. I räddningstjänstförordningens 68§ åläggs ägare eller innehavare av sådan anläggning att analysera riskerna för sådana olyckshändelser vid anläggningen som skulle medföra allvarliga skador på människor eller i miljön. I Hot- och riskutredningens (SOU 1995:19) förslag föreslås ägaren eller innehavaren även att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga sådana olyckor.

Kommunen skall enligt räddningstjänstlagens 54§ utöva tillsyn av lagens efterlevnad. Det är sannolikt räddningstjänsten som konkret utför denna tillsyn. Tillsyn över att lagens och förordningens krav beträffande anläggningar enligt 43§ uppfylls framhäver behovet av kompetens

beträffande även andra riskområden än brandområdet. Kanske det är dags att slopa begreppet brandsyn och använda begreppet tillsyn. Denna avser sedan olika typer av farligheter beroende på vilken typ av anläggning det är. Förhållandena påtalar att brandbefäls kompetens i större utsträckning än nu bör utökas med analys- och skyddskompetens avseende andra risker än brand.

### ***Regional samverkan***

På en fråga om regional samverkan faller tre tydliga svars kategorier ut (fråga 27 i enkäten till brandsyneförrättare, Fredholm 1995 g). Drygt 20% svarar att regional samverkan inte förekommer alls eller lite. Drygt 10% säger att det är sporadiska kontakter. Exempel på detta är att man vid behov kan ringa upp en kollega i en grannkommun. Drygt 60% anger att det förekommer regionala eller länsvisa träffar regelbundet, ofta en eller två gånger per år. Några anger att man har regionala grupperingar som mer ingående diskuterar och samarbetar.

Detta är intressant att sätta i relation till lagens intention och till utvecklingen under de senaste decennierna. I räddningstjänstlagens 5§ står att kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för verksamhet enligt denna lag skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten.

I propositionen (Prop 1985/86:170) till räddningstjänstlagen sade föredragande minister följande: "Jag anser det vara värdefullt att arbetet med räddningsregioner nu är i det närmaste avslutat....."

I en tidigare undersökning om förebyggande brandskydd (Jansson, H och Skoglund, P 1992) undersöktes sju kommuner. Författarna tar upp frågan om samarbete. De säger: "Svårigheterna att få till stånd ett närmare samarbete sägs, av samtliga intervjuade inom räddningstjänsterna, bero på att det finns en revirmentalitet. Man säger att räddningscheferna i andra kommuner inte vill lämna från sig något område. Ingen av de undersökta fallen beskriver sig själva som revirtänkande."

Min synpunkt är att det regionala samarbetet inte har utvecklats så som det skulle ha kunnat ske. I förarbetena till räddningstjänstlagen hade man tydligen föreställningar om att utvecklingen kommit längre än vad den gjort. Intressant är att de sju intervjuade räddningstjänsterna ovan säger sig vara positiva till samarbete men att motståndet ligger hos andra.



## Vilka problem upplever man med brandsyneverksamhet?

### *Svåraste problemen*

Ett antal frågor både till brandsyneförrättare och till ansvariga för brandsyneverksamheten var inriktade mot att identifiera vad man upplever som de svåraste problemen i sin verksamhet. Till brandsyneförrättarna fanns en fråga om vad som är det svåraste problemet för dem (fråga 18 i enkäten till brandsyneförrättare, Fredholm 1995 g).

Cirka hälften ger svar, som uttrycker att det svåraste problemet är att skapa förståelse och motivation hos ägare/innehavare. Cirka 30% anger problem av administrativ art, t ex att hinna med årets brandsyner. Detta är de svars-kategorier som samlar den största enhetliga mängden svar.

Endast ett fåtal (cirka 10%) ger uttryck för svårigheter som har att göra med att värdera situationen brandtekniskt och ställa skäligen krav. Utöver dessa kategorier återspeglar svaren en stor spridning i vad man anger som problem.

Två aspekter är anmärkningsvärda att reflektera över. Den första är att det råder stor enighet om att den största svårigheten har att göra med att få ägare att förstå och bli motiverade för brandskyddsproblematik. Detta är en viktig utgångspunkt när man diskuterar hur brandsyneverksamhet kan utvecklas. Den andra aspekten är att det är så få som anger svårigheter att värdera situationen brandtekniskt och ställa skäligen krav. Det betyder att man inte upplever några större problem med att tillämpa 41§ i räddningstjänstlagen. Varför upplever man inte detta som mer problematiskt? Varför upplever man inte större problem med att sätta de skäligen kravgränser, som 41§ ger utrymme för?

Förmodligen funderar man inte så mycket över hur man kan utveckla lagtolkningens praxis. Man har en tradition i given praxis, som man tillämpar utan att fundera över om den kan utvecklas eller om det är motiverat att ”höja eller sänka ribban”.

En liknande fråga ställdes till dem som har ansvaret för förebyggande verksamhet (fråga 6, Fredholm 1995 g). När man jämför deras svar med brandsyneförrättarnas så visar de en mycket större spridning. För brandsyneförrättarna var det två kategorier, som dominerade, nämligen svårigheter att få ägare/innehavare att förstå och bli motiverade samt administrativa problem. Brandsyneadministratörerna ser en vidare problemflora. Detta synes naturligt eftersom de arbetar med ledning av brandsyneverksamhet och således bör identifiera problem med detta ledningsarbete och inte bara med att genomföra brandsyn.

Dock finns överensstämmelse på så sätt att svårigheten att få ägare/innehavare att förstå och bli motiverade är den kategori som samlar mest svar, dock inte alls så markant som för brand-syneförrättarna. Sedan sprider sig svar tämligen jämnt på följande svårigheter, nämligen administrativa problem, bristande utbildning/kompetens, svårigheter att nå ansvariga ägare eller innehavare, brister i den egna organisationen samt svårigheter i att göra skälighetsbedömningar. Ett fåtal anger att det inte finns några problem.

De för brandsyneverksamheten ansvariga fick också en fråga om vilket de anser vara det mest betydelsefulla problemet (fråga 20). Svaren återspeglar stor spridning i vad man anser om detta. Cirka 25% anger resursbrist som det mest betydande problemet. Nästan lika många anger bristande förståelse och medvetenhet hos ägare/innehavare som det mest betydande problemet. I övrigt föreligger spridning över följande områden, nämligen nya bygglovsförfarandet, dålig uppbackning av egen organisation (politiker), svårtolkade bestämmelser samt några som menar att det inte finns något problem.

### *Nya bygglovsförfarandet*

En fråga till ansvariga för förebyggande verksamhet gällde hur de ser på det nya bygglovsförfarandet (fråga 10). Över 50% av dem som svarat hyser farhågor för att räddningstjänsten kommer utanför eller i efterhand. Fem av de 41 som svarat ger uttryck för en positiv inställning och tror att det ger goda möjligheter för förebyggande verksamhet.

## Hur vill man att brandsyn skall utvecklas?

### *Idéer om att utveckla brandsyn och förebyggande verksamhet*

Brandsyneförättarna fick en fråga om synpunkter på hur brandsyn kan utvecklas (fråga 19). Drygt 50% menar att detta kan ske genom att öka medvetenhet och förståelse hos ägare/innehavare och/eller förbättra säkerhetsorganisationen hos ägare/innehavare. En relativt stor grupp, cirka 15%, menar att det kan ske genom att på olika sätt utbilda brandsyneförättare eller vidta åtgärder för att höja deras kompetens. Sedan fördelar sig enstaka synpunkter på att samarbeta med andra som också utövar någon form av kontroll, att skapa bättre respons hos makthavare såsom politiker och SRV, samt att skapa bättre erfarenhetsuppföljning.

Samma fråga ställdes till ansvariga för förebyggande verksamhet (fråga 8). 7 av de 41 svaren anför sådant som att utveckla brandsyn mot helhetssyn, egenkontroll, utföra brandsyn vid skrivbordet, att personalen är utbildad, samt mer kvalificerad analys tillsammans med ägare/innehavare. Några anger svar som innebär att man bör förbättra brandsyneförättarnas kompetens, några menar att man bör integrera förebyggande och skadeavhjälpanande verksamheter och några menar att man bör vidta administrativa förändringar.

Till de ansvariga för förebyggande verksamhet ställdes också frågan om synpunkter på att utveckla förebyggande verksamhet på lång sikt (fråga 7). Cirka hälften menar att det kan ske genom att åstadkomma fördjupad brandsyn, arbeta med helhetssyn, ägna uppmärksamhet åt organisationsaspekten, betona och arbeta med ägarens/innehavarens ansvar, arbeta med och bygga upp internkontroll samt arbeta med riskanalyser på objekten.

Påfallande många (10 av 41) menar att det kan ske genom att integrera de förebyggande och skadeavhjälpanande verksamheterna. Synpunkter i övrigt sprider sig på att lösa brandskyddsproblem i ett tidigt skede vid nybyggnad och i samhällsplanering, att utvärdera händelser och öka kunskap om brandorsaker, att beslutsfattare i kommunen bör ta större ansvar för förebyggande verksamhet, att arbeta med extern utbildnings- och informationsverksamhet, att arbeta med intern utbildning och erfarenhetsuppföljning, samt att vidta olika administrativa åtgärder t ex belöningar (ej ta betalt) för dem som sköter sig, centralisera kvalificerad brandsyn, konkurrensutsätta brandsyneverksamhet så att ägare fritt kan välja brandsyneförättare.

Huvudparten av förslagen och de förslag som det råder mest enighet om är att vidta åtgärder som på olika sätt motiverar ägare/innehavare och som ökar djupet och bredden i analysen av brandskyddsproblematiken.

## *Kompetens*

Både brandsynerförrättare och ansvariga för den förebyggande verksamheten har fått frågor om hur de ser på brandsynerförrättarnas kompetens. Brandsynerförrättarna fick frågan om de anser att de har tillräcklig kompetens för sitt värv (fråga 20). 88 av de 114 svarande anser att de har det. 16 svarande menar att de inte har det. Synpunkter för att förbättra kompetensen galler dels utbildning i allmänhet av brandsynerförrättare och dels utbildning i specifika brandtekniska frågor av brandsynerförrättare (fråga 21).

De för förebyggande verksamhet ansvariga fick svara på frågan om de tycker att brandsynerförrättare har tillräcklig kompetens (fråga 15). 8 av de 41 svarande anser att brandsynerförrättare har tillräcklig kompetens. De flesta ger uttryck för olika former av utbildningsbehov. Cirka hälften markerar behov av utbildning i allmänhet. Några anger utbildningsbehov beträffande brandtekniska aspekter, någon anger behov av utbildning i pedagogik och argumentationsteknik, några anger behov av utbildning i systemsyn, riskanalyser och produktionssäkerhet samt några ger uttryck för behov av regionala utbildningsinsatser.

Ett par menar att man bör ändra rekryteringssättet. Man bör inte först bli brandman och sedan brandmästare i utryckningstjänst och sedan när man blir gammal eller oduglig för utryckningstjänst övergå till förebyggande verksamhet. I stället bör det finnas möjlighet att tidigt välja en huvudinriktning, skadeavhjälpande eller förebyggande.

## *Stöd från Räddningsverket*

Både brandsynerförrättare och ansvariga för förebyggande verksamhet har fått frågan om hur man ser på stöd från Räddningsverket. Drygt hälften av de brandsynerförrättare som svarat anser att de får tillräckligt stöd från Räddningsverket. Strax under hälften anser att de får otillräckligt stöd. Synpunkter på hur Räddningsverket kan ge stöd berör att ge ut meddelanden om nya saker, att Räddningsverket skall ge ut anvisningar, både generella och specifika t ex om olika typer av objekt. Någon önskar åtgärder eller medel för att kunna påverka omgivningen, t ex politiker. Drygt 10% visar en negativ attityd mot Räddningsverket. Man säger att det är svårt att få klara besked. Någon menar att Räddningsverket bör gå ut hårdare.

De för förebyggande verksamheten ansvariga har också synpunkter på hur Räddningsverket kan ge stöd (fråga 17). Drygt en tredjedel anser att det kan ske genom direktiv, anvisningar och tydliga bestämmelser. Cirka en tredjedel menar att det kan ske genom utbildning, kompetensutveckling och utbildningsförändringar. Denna kategori innehåller synpunkter om dels att Räddningsverket skall anordna utbildningar och dels om att rådande utbildningar skall förändras. Ett konkret förslag är att man lägger in det förebyggande området även i brandmannautbildningen.

Några menar att man bör ändra rekrytering och rekryteringsgång, t ex en utbildnings- och rekryteringsgång där man tidigt kan välja huvudinriktning. Brandmästarutbildning bör inte vara krav för att genomgå Förebyggande 2. Man bör ställa högre minimikrav på brandsynförrättare än genomgången Förebyggande 1.

Ett par menar att Räddningsverket bör ge mer bestämt stöd till räddningstjänsterna. Det är viktigt att Räddningsverket inte tappar erfarenhet och kontakt med fältet. Någon menar att Räddningsverket skall utöva bättre tillsyn. Ett par ger en positiv värdering av dagens situation. Det är bra som det är.

Anvisningar, direktiv, bestämmelser och utbildning synes vara de dominerande synpunkterna på hur Räddningsverket kan ge stöd. Utöver vad som redovisats ovan finns samtliga idéer och förslag samlade i en särskild delredovisning (Carlsson 1996).

# PRAKTIKENS UTFORMNING SEDD FRÅN ANDRA PERSPEKTIV ÄN DEN KOMMUNALA RÄDDNINGSTJÄNSTENS

## Inledning

Tanken är att kunskap om hur andra intressenter än räddningstjänstföreträdare ser på brand-syneverksamhet är en viktig utgångspunkt för att diskutera utveckling. Därför har synpunkter inhämtats från sådana intressenter. Någon systematisk kunskapsinhämtning i likhet med datainsamlingen från räddningstjänsterna har inte gjorts. Samtal och intervjuer har förts med representanter vid personliga besök och per telefon. Brev har skickats ut med önskan om synpunkter.

Valet av representanter för ägare och innehavare har gjorts så att synpunkter har kunnat fångas upp från ägares och innehavares centrala intressentnivå (SAF), från stora företag och organisationer med egen säkerhetsorganisation (sjukvårdsdistrikt, läkemedelsbolag), samt medelstora och små företag och organisationer (varuhus, småföretag).

Valet av försäkringsbolag har gjorts så att brevutskicket med säkerhet skulle nå ett antal bolag som arbetar med brandproblematik.

Kunskap har inhämtats vid ett seminarium på Svenska Brandförsvarsföreningen, då huvudtankegångarna i denna utredning föredrogs och diskuterades.

Kunskapsinhämtandet har således inte skett på ett systematiskt sätt. Säkerheten i att sammanställningen är representativ för helheten av respektive intressentgrupp är inte så stor som för studien av räddningstjänsterna. Kunskapsinhämtandet skall mer ses som att ”lyssna av stämningarna”. Som sådant ger det värdefulla utgångspunkter för att diskutera utveckling av brand-syneverksamhet.

## Kontakter med representanter för ägare och innehavare

Svenska Kommunförbundet har ett projekt för att utveckla framtida förebyggande verksamhet i Sverige. Svenska Arbetsgivarföreningen har en representant (Margareta Olsén) med i detta projekt. Jag har talat med henne om hur ägare och innehavare ser på brandsyn. I sitt arbete i Kommunförbundets projekt har hon gjort en förfrågan till ett 20-tal företag om deras syn på förebyggande verksamhet. Jag har fått lov att använda denna sammanställning i detta arbete. Eftersom jag menar att Margareta Olséns (Olsén, 1995) sammanställning direkt har anknytning till huvudmotivet för denna undersökning så redovisar jag hennes sammanställning i sin helhet. Huvudmotivet för denna undersökning var att få kunskap om hur brandsyn kan utvecklas för att inte bli föråldrad i en starkt utvecklad och föränderlig omvärld. I detta ligger att rädd-

ningstjänsterna och brandsyneförrättarna måste ha tillräcklig kompetens och förmåga för att kunna hävda sig och vara auktoriteter för ägarna och innehavarna. Margareta Olséns sammanställning av företagarsynpunkter har direkt riktning mot detta. Hon redovisar sammanställningen på följande sätt och under följande rubriker.

### **Sammanfattning av synpunkter på inventering av:**

*Vad man upplever som problem i dag (arbete, arbetsformer, samverkan).*

*Vad man kan göra åt detta.*

*Hur man skulle vilja att framtidens förebyggande verksamhet inom kommunen skall se ut.*

### **Problem i dag**

*Dålig samverkan mellan ansvariga i kommunen, dålig dialog mellan ansvariga som byggnadsnämnd, räddningsnämnd, miljöskydd. Hur tar man till vara varandras kunskaper? Företagen har dålig information om hur kommunens organisation ser ut, vem ansvarar för vad? En samordnad kontakt (en person att tala med vid problem) skulle underlätta. Kommunens ansvariga är dåliga på att ställa upp när industrin bjuder till information.*

*Dåliga kunskaper hos räddningstjänsten om industriverksamhet av olika slag, t ex processindustri.*

*Rädsla för/underlägsenhet gentemot industrins specialkompetens istället för att positivt utnyttja den.*

*Det saknas samhällsekonomiska konsekvensanalyser av vad nedskärningar, besparingar innebär. Har någon frågat kommuninnevärnarna/industrin vad de vill ha och är beredda att betala för?*

*Företagen är tvungna att göra vissa investeringar själva på grund av nedskärningar kommunalt. Detta skapar onödiga överlappande system.*

*Brandsynerna är av för dålig kvalitet. De borde kombineras med tillsynen. Företagens internkontroll har en tendens att ses som en "konkurrent".*

*Inom miljöskyddsområdet dålig dialog med intressenterna/företagen. De skulle kunna göra riskanalyser till kraftfulla verktyg (med sin specialkompetens) för samhällets skydd.*

### **Vad göra åt detta?**

*Bättre samverkan inom kommunens olika delar och med industrin. Utbildning och samverkan/samråd med industrin.*

*Uppgradera statusen av det förebyggande arbetet inom räddningstjänsten. Sälj bättre idén förebyggande till företagen. Har man en bra produkt att erbjuda tas den emot med glädje. Men man måste - som företagaren alltid måste - först ha en bra produkt och sedan skaffa kunder och sist investera/anställa folk. Inte tvärtom.*

*Samarbete räddningstjänst-försäkringsbolag. Dessa gör ju båda besiktningar. En samverkan spar tid, ökar trovärdigheten, underlättar förbättringar.*

*Bättre brandsyner. Tar man betalt kräver industrin ett arbete som överstiger det de själva kan göra. Gör brandsyn till en risksyn i samverkan.*

*Använd räddningstjänsten som ett bollplank i berörda frågor.*

*Risk- och konsekvensanalyser tillsammans med industrin för hela samhället för att bättre utnyttja varandras kompetens (t ex § 43-företagen)*



*Framtiden (se också under vad göra).*

*Förebyggande får resurser från begränsande.*

*Information och utbildning i samklang med ovanstående.*

*God internkontroll vid företagen ses positivt och uppmuntras, får stöd vid behov av räddningstjänsten.*

*Totalgrepp på brandsyn till risksyn med hög kvalitet och koncentrerad på väsentligheter och med rätt kompetens.*

*Risk- och konsekvensanalyser i samverkan enligt ovan.*

*Bättre förståelse för industrins villkor från myndigheter när regler och krav utformas. Mer av "ge-och-ta-anda".*

*Ökat förtroende för industrins egen vilja att skydda sin verksamhet.*

*Bättre samverkan räddningstjänst - försäkringsbolag - polis.*

*Bättre information/feedback från kommunens egna analyser i deras verksamhet som även berör industrin, t ex vatten, el, infrastruktur. Detta påverkar företagets förebyggande arbete och planering.*

*Bättre och mer information typ brandskyddsveckor för allmänheten. Använd vaktstyrkan till att vara mer ute i skolor, på stan. Bättre samverkan med socialtjänsten. (Det händer mest i skolor, på stan och i hemmen.)*

*Genomgående i svaren är: krav på bättre samverkan på alla nivåer.*

*Den tydligaste skillnaden i svaren gäller mellan företag i små och stora kommuner. I små kommuner är kunskapen om varandras verksamhet tydligare. Det är lättare att samarbeta eftersom man känner varandra utan och innan. Det är naturligare med samarbete eftersom all verksamhet i den lilla kommunen är av oerhörd vikt för kommunens överlevnad.*

Jag ser ovan relaterade synpunktssammanställning som en värdefull utgångspunkt för diskussioner om utveckling av brandsyneverksamhet. Jag har tagit med sammanställningen i sin helhet därför att den kan utgöra ett grundläggande ingångsvärde i de konkreta utvecklingsförslag som presenteras senare i denna rapport.

I mina kontakter med representanter för ägare och innehavare har det för mig vuxit fram en bild av två huvudgrupperingar av hur ägare/innehavare ser på brandsyn. Stora företag och organisationer har ofta olika former av specialister som arbetar med säkerhetsproblematik. De kan ha en säkerhetspolicy och en organisation för att hantera denna problematik. Man ser på brandsyn som en myndighetskontroll av i första hand personsäkerhet. Brandsynen är av ordningskaraktär och det gäller att vissa elementära krav är uppfyllda. Detta kontrollerar räddningstjänsten. Säkerhetsproblematiken i övrigt beträffande egen produktionsprocess etc måste företagen lösa med sin egen expertis. Från vissa samtal kan jag dra slutsatsen att det finns företagsledare, som pga att de har sitt företag i flera kommuner ser förundrat på och utan större tilltro till räddningstjänsternas kompetens. Räddningstjänsterna betar sig olika och kräver olika saker i de olika kommunerna för samma typ av lokaler och verksamhetslösningar. Denna tolk-



ning av situationen överensstämmer med sammanställningen ovan från Svenska Arbetsgivarförbundet.

Den andra gruppen företräds av medelstora och små företag. Man ser positivt på räddningstjänsten. De representanter jag talat med ger uttryck för att räddningstjänsten har mer eller mindre klara regler och bestämmelser att följa när de ställer kraven. Komplikationer uppstår först när åtgärder blir kostsamma. Ett intryck är också att man uppfattar att räddningstjänsten på något sätt tagit på sig ett ansvar för att brandskyddet är bra. Det verkar som om det sker en överskjutning av ansvaret.

Som jag tidigare angivit har jag skrivit till 53 företag/organisationer i Karlstad eller Karlstads omnejd för att få synpunkter på hur ägare eller innehavare upplever brandsyn. Som underlag för att välja adressater använde jag telefonkatalogens "gula sidor". Jag gjorde en bedömning "fackrubrik" för "fackrubrik" av vilka företag/organisationer som kunde vara föremål för brandsyn.

I brevet förklarade jag bakgrunden till varför jag skrev och bad om synpunkter utifrån ägarens och innehavarens perspektiv. Jag skrev att jag är intresserad av hur de ser på brandsyn, hur de värderar brandsyn, om de upplever några problem med brandsyn, samt hur de tycker att brandsyn skulle kunna utvecklas.

Mitt huvudsyfte med brevet var att få reaktioner från ägare eller innehavare till medelstora eller små företag och organisationer. Jag fick åtta svar, två brevledes och sex telefonledes. Utifrån de få svaren drar jag slutsatsen att detta med brandsyn inte är något centralt och "nära" område, som man har tydliga funderingar och åsikter om. Om detta varit fallet, borde flera svar inkommit. Brevet gav ett tillfälle till att adressera tydliga och "nära" synpunkter om man haft sådana och varit "laddad" att servera dem.

En Folketshus-förening säger att de ser positivt på brandsyn: "Det är ju ett skydd om det händer något att myndigheterna har kontrollerat oss". Man säger vidare att man har ett avtal med en brandredskapsfirma som kontrollerar släckarna och att det är negativt att brandsyn sker med för långa intervaller. Vederbörande har arbetat sedan 1991 men ännu har ingen brandsyn gjorts.

En annan ägarrepresentant (för en större publik lokal) svarar (mycket vänligt) att man pga stor tidsbrist inte kan hjälpa mig med synpunkter. För mig återspeglar detta en låg prioritering av brandskyddsfrågor. Man har inte tid att sätta sig in i vad frågan gäller och man tänker inte genom problematiken.

En representant för en ägare till flera objekt med i huvudsak kontor (olika innehavare) svarar att kontakten med räddningstjänsten är god. Man säger att det största kontorskomplexet man

har inte är något brandsyneobjekt. Räddningstjänsten tittar bara på objektets konferensutrymmen och sådana utrymmen där människor som inte känner lokalerna kan befinna sig.

En restaurangägare eller innehavare ger en positiv värdering av den årliga brandsynen. Det är bra att brandkåren går och följer upp att det är i sin ordning.

En representant för en plåtslagarfirma sade sig inte förstå. Han hyr och har inte råkat ut för brandsyn.

En representant för en mekanisk verkstad sade att någon kommer hit och tittar till brandsläckarna. Det är det enda han upplever. Dessutom kommer man dit från yrkesinspektionen ibland. Sannolikt utförs ingen regelbunden brandsyn vid detta objekt. Antalet anställda var tio.

En representant för ägare av ett kontorshotell med 28 rum meddelade att han aldrig varit med om brandsyn, men att varje normal människa måste tycka att det är en positiv grej. Tycker inte det är rätt att ta betalt.

## Kontakter med försäkringsbolag

Jag har skrivit till 30 försäkringsbolag och efterfrågat deras synpunkter på brandsyn. Eftersom försäkringsbolag är intressenter i brandskyddsarbete så bad jag om synpunkter på räddningstjänsternas brandsyneverksamhet. Det kan gälla synpunkter på hur räddningstjänsterna utför brandsyn, på samverkan, på internt säkerhetsarbete, mm.

Jag har fått utförliga brevsvar från fyra bolag. Folksam (Filén 1995) svarar att deras uppfattning är att samarbetet mellan räddningstjänsterna och försäkringsbolagen kunde vara bättre. Det är idag sällan förekommande att man t ex vid en brandsyn gör gemensam besiktning eller att man tar hänsyn till försäkringsgivarens krav. Brandsyneförrättaren ger ofta dispenser eller har synpunkter på utförande av sprinkler/brandlarm utan att inhämta Folksams synpunkter. Detta kan få till följd att anläggningen inte uppfyller försäkringsgivarens krav. Folksam har som regel att vid protokollskrivningar lägga till en mening om att också lyssna med räddningstjänsten. Detta skulle räddningstjänsten kunna göra i sina protokoll avseende försäkringsgivaren.

Wasa (Brandsjö 1995) har med utgångspunkt i mitt brev gått ut med en förfrågan till sina riskingenjörer och efterhört synpunkter på hur räddningstjänsten utför brandsyn. Följande punkter är sammanställda i Folksams svarsbrev.

- 1 Viktigt att räddningstjänsten vinnlägger sig om att informera om möjligheten till att lösa utrymningskrav vid samtida krav på inbrottsskydd. Sarskilt viktigt nu när det inte längre står om elektrisk låskontroll i nya BBR.

- 2 *Synpunkter har inkommit från riskingenjörer om att när de frågat efter brandsyनेprotokoll har det visat sig att brandsyn inte utförts regelbundet. Skiljer även mellan kommuner.*
- 3 *Uppenbara brister som inte har med personsäkerhet att göra bör kunna noteras t ex som ett meddelande även om det inte är en direkt personsäkerhetsfråga.*
- 4 *Brandlarm och släckanordningar som inte följer RUS accepteras eller föreslås utan att kunden informeras om vad detta innebär. Besiktning görs även i vissa fall av dessa anläggningar utan att tillräcklig kompetens finns.*
- 5 *Brandsyn bör inriktas på förebyggande skydd och för att undanröja uppenbara brandorsaker. Vidare bör uppföljning ske av företagens egen interna brandskydds kontroll. Brandskyddsutbildning av personal bör följas upp. Kunden bör kunna erbjudas dessa tjänster utöver rena personsäkerhetsfrågor mot betalning.*

Från Länsförsäkringsbolagens AB kommer flera synpunkter (Zetterström 1995). Man säger att eftersom brandsyn till mycket stor del (vällovligt) är personskyddsrelaterad har Länsförsäkringsgruppen bedrivit vad man kallar "Försäkringsteknisk Brandsyn". Denna "brandsyn" går i korta ordalag ut på att identifiera brister i brandskyddet som är egendomsskyddsrelaterade. Det är något som Länsförsäkringar under många år funnit starkt eftersatt.

Länsförsäkringsbolagens AB framför att det borde ligga i räddningstjänstens och samhällets intresse att också egendomsskyddsrelaterad brandsyn utförs. Måhända, säger Länsförsäkringsbolagens AB, är det av historiska skäl som man från myndighetshåll många gånger bollar över bristerna i egendomsskyddet till försäkringsbranschen. Man säger vidare:

*Kanske är det fel på lagstiftningen? Vilka möjligheter har egentligen en kommun att vid brandsyn eller bygglov kräva åtgärder ur egendomsskyddsaspekt? Mycket små vågar vi påstå. Dessutom är de relaterade till det byggnadstekniska brandskyddet. Inom industrin är det många gånger viktigt att även titta på det produktionstekniska brandskyddet. I många kommuner blir det då en kompetensbrist hos brandsyनेförrätaren. Något som måste åtgärdas med utbildning.*

*Kanske Räddningsverket sänder fel signaler till kommunernas brandsyनेförrättare? Vad är egentligen orsaken till att man numera inte aktivt deltar i arbetet med regler runt släckanläggningar och brandlarm? Är det manne pga att det till stor del är egendomsskyddsrelaterat?*

Skandia har i ett utförligt brev givit synpunkter (Brodell och Lundqvist 1995). Då jag finner det olämpligt att ta fragment ur brevet så återger jag det i sin helhet.

*Ni har i brev av den 95.11.21 bett om våra synpunkter på räddningstjänsternas brandsyनेverksamhet. Nedan följer ett par punkter som kan vara av intresse. Ni är välkommen att ta ytterligare kontakt för uppdraget.*

### **1. Samhällets intresse**

*Brandsyनेn är samhällets verktyg för att tillse att en miniminivå upprätthålls i vissa anläggningar för att skydda människoliv, förhindra brandspridning till tredje mans egendom samt för att kontrollera att det brandskydd som en gång "byggdes in" upprätthålls och ev anpassas till nya förhållanden under en anläggnings livstid. Detta behöver ej förändras.*

*Ett pedagogiskt problem föreligger dock eftersom vi ofta möter följande synpunkter från anläggningsägaren: "Men brandkåren var här och gjorde brandsyn i förra veckan, allt var som det skulle så här kan det väl inte brinna?" eller "Det sa inte brandkåren något om..." Anläggningsägaren är ofta inte klar över sitt*

eget ansvar för att upprätthålla det förebyggande brandskyddet - det gör ju brandkåren..... Dessutom har han sällan klart för sig att det rör sig om lagstiftarens miniminivå.

Vi tror att man för att förbättra den här situationen klart måste deklarerat samhällets mål och ambitioner med brandsyneverksamheten. Det behövs också mätmetoder för att kontrollera måluppfyllelsen samt ett kvalitetssäkringssystem för brandsynen. Den nya bygglagstiftningen kräver för vissa objekt en brandskyddsdocumentation som har utsikter att bli ett användbart verktyg vid brandsyn. Ett annat bra verktyg för anläggningsägaren är intern brandskydds kontroll. Den borde också ge motivation till ett högre brandskyddsmedvetande.

## **2. Samverkan räddningstjänst - försäkringsbolag**

Samverkan med försäkringsbranschen blir allt viktigare bl a ur samhällsekonomisk synvinkel. Större arbetsplatser kanske inte kommer att återuppbyggas efter bränder i samma utsträckning som hittills. Den alltmer internationella ekonomin leder till att produktionen efter en skada flyttas till en annan ort eller ett annat land. Detta får konsekvenser i form av arbetslöshet och minskat skatteunderlag.

Denna samverkan bör kunna ske antingen direkt med gemensam brandsyn, dvs sambesök på brandsyneobjektet med försäkringsgivaren, eller t ex via ett "skadeförebyggande råd" dit en anläggningsägare ska kunna vända sig för att få adekvat rådgivning för att på bästa sätt kunna skydda sin egendom.

Ett projekt som har fått ett mycket påtagligt positivt resultat är "Heta Arbeten" som har bedrivits gemensamt mellan räddningstjänsterna och försäkringsbolagen.

## **3 Framtidsfunderingar**

Ett sätt att förnya brandsynen skulle kunna vara att genomföra (o)förberedda spel hos brandsyneobjekten, åtminstone i publika lokaler samt hotell och vårdanläggningar och kanske även industrianläggningar.

Utbildningsmassigt är det viktigt att brandsynerättarna ges möjlighet till kompetensuppbyggnad i takt med den snabba brandtekniska utvecklingen som fn går mycket snabbt. Kanske finns det behov av spetskompetens på lokal nivå, t ex länsvis? Ett bra område för räddningstjänstsamverkan?

Projektet som fn bedrivs med brandorsaks- och -förloppsutredningar av de bränder som inte är en följd av brott torde också ge värdefull information om brandstiftare till brandsynerättarna. Detta torde, på grund av den förhoppningsvis förbättrade brandorsaksstatistiken, leda till att det blir enklare att kvantifiera mål för brandsyneverksamheten.

Den enda myndighet som idag har lagstiftat om internkontroll är Arbetarskyddsstyrelsen. Skandia har ett verktyg för skadeförebyggande arbete som heter HMS och som har utgångspunkt i internkontroll av Hälsa, Miljö och Säkerhet.

Det finns kanske anledning till att studera hur ett samarbete mellan SRV, ASS och Skandia/försäkringsbranschen ska se ut?

Jag har med avsikt återgivit dessa brev så utförligt eftersom de innehåller synpunkter som är värdefulla i de fortsatta arbetet för att utveckla brandsyneverksamhet. De är utgångspunkter och ingångsvärden för vissa av de senare i denna rapport presenterade konkreta åtgärdsförslagen.

# FÖRUTSÄTTNINGAR OCH INGÅNGSVÄRDEN FÖR PRAKTIKEN

## Inledning

Med förutsättningar och ingångsvärden menar jag sådana omständigheter som påverkar och utformar praktiken. Det gäller alltså det historiska och nutida sammanhang som omger brandsynförrättaren och hennes eller hans gärning. Min avsikt är att föra en diskussion om de av mig bedömda viktigaste delarna av detta sammanhang.

## Räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen

Räddningstjänstlagen (SFS 1986:1102) och räddningstjänstförordningen (SFS 1986:1107) är den formella bas utifrån vilken räddningstjänsten har att agera beträffande brandsyn och förebyggande verksamhet. Min avsikt är inte att redogöra för vilka paragrafer som styr olika delar av räddningstjänsten och den förebyggande verksamheten. Min avsikt är att diskutera lagen och förordningen som en förståbar struktur att ha som styrinstrument för den förebyggande verksamheten. Min huvudtes är att de är svåröverblickbara och svårförståeliga om man har syftet att skapa sig en föreställning (eller modell) av vad som åligger den kommunala nämnden för räddningstjänsten och räddningschefen i en kommun vad avser förebyggande verksamhet.

Lagen reglerar samhällets räddningstjänst (1§) och anger bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder, om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen, samt om rättigheter och skyldigheter för enskilda (2§).

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Jag ser lagens huvudsakliga inriktning som att reglera samhällets räddningstjänst. Detta återspeglas i lagens namn. Jag kan skönja en relativt tydlig förståbar struktur i vad lagen menar om detta.

Värre är det med bestämmelserna om olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Dessa bestämmelser riktar sig dels till kommunen och dels till den enskilda.

I 7§ sägs att varje kommun skall svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Kommunen skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen. En del i lagen handlar sedan om förebyggande åtgärder mot brand. Där finns 15§ som säger att den kommunala nämnden för räddningstjänsten skall svara för att brandsyn och sotning utförs regelbundet. I 16§ sägs sedan att brandsyn skall avse kontroll av brandskyddet vid byggnader eller anläggningar som bestäms av rege-



ringen eller den myndighet som regeringen utser. Den kommunala nämnden för räddningstjänst kan besluta om brandsyn också i andra fall. I förordningens 16§ har sedan regeringen bestämt vid vilka byggnads- och anläggningstyper regelbunden brandsyn skall ske.

I 17§ sägs att i samband med sotning skall det som rengörs samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar kontrolleras från brandskyddssynpunkt.

Min varseblivning av lagen beträffande vad den säger om förebyggande verksamhet är 1) att den klart säger att brandsyn (dvs kontroll av brandskydd på av myndighet bestämda objektstyper) skall ske och utförligt reglerar denna verksamhet, t ex med bestämmelser om krav på brandsyneförrättare mm, 2) att den klart säger att viss kontroll skall ske från brandskyddssynpunkt i samband med sotning, samt 3) att den diffust säger att kommunen skall svara för förebyggande åtgärder mot bränder och dessutom främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet.

Jag ser behov av att analysera och diskutera vad som åligger kommunen inom dessa mer eller mindre otydliga områden. Vad åligger en kommun beträffande förebyggande verksamhet utöver brandsyn och kontroll av brandskydd i samband med sotning? Det är fullt klart för mig att lagen på något sätt syftar vidare än vad dessa två verksamheter åstadkommer, men jag kan inte klara ut hur.

Ett annat sätt att beskriva en aspekt av lagens otydlighet är att utgå från vad den säger om kontrollaspekten. Den använder tre begrepp om detta utan att ange hur de förhåller sig till varandra. I 54§ åläggs den kommunala nämnden för räddningstjänsten att utöva tillsyn av lagens efterlevnad inom kommunen. I 15§ åläggs samma nämnd att svara för att brandsyn och kontroll av brandskydd i samband med sotning sker. Den talar alltså om tre typer av kontroll, nämligen tillsyn, brandsyn och kontroll av brandskydd i samband med sotning.

Ett sätt att tolka dessa begrepp är att tillsyn är ett överordnat begrepp. Brandsyn är sådan tillsyn som åläggs kommunen enligt 15 och 16 §§ i lagen och 16§ i förordningen. Kontroll av brandskydd i samband med sotning är sådan tillsyn som åläggs kommunen enligt 15 och 17 §§ i lagen. Men vad kallas tillsynen av att andra paragrafer efterlevs? Hur skall denna övriga tillsyn utövas?

Jag menar att det är svårt att få tydlig kunskap om vad lagen menar i dessa avseenden. En misstanke är att det vid våra räddningstjänster och kommunala nämnder för räddningstjänster inte finns tillräcklig medvetenhet och insikt om dessa lagens områden och krav. Det tycks mig som om befintliga kunskaper är baserade i begreppen och rutinerna kring brandsyn och sotning med därtill hörande kontroll av brandskydd.

Jag kan tänka mig två sätt att angripa problemen med lagens otydligheter enligt ovan. Det ena är att verka för en ny lag, som är mer logiskt uppbyggd. Lämpligt är att utgå från att räddningstjänst borde utgöras av att både förebygga olyckor (inte bara brand) och att skadeavhjälpa vid olyckor. Dessutom skulle man kunna basera hela kontrollverksamheten på begreppet tillsyn. Begreppet brandsyn skulle i så fall utgå.

Det andra sättet är att försöka finna klarare strukturer för hur lagen skall tolkas och tillämpas. Man skulle kunna tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att ge modeller för hur man skall tolka och uppfylla lagen.

## **Brandsyneproblematiken och brandsyneförrettarens hantering av brandsyneproblematiken**

### ***Inledning***

Min avsikt är att analysera och diskutera vad brandsyneproblematiken är och hur brandsyneförrettaren hanterar den. Med brandsyneproblematiken menar jag det komplex av problem man löser när man utför en brandsyn. Min avsikt är att försöka förstå en generell övergripande innebörd i vad det är för problematik brandsyneförrettaren hanterar och förhoppningsvis löser när hon eller han utför en brandsyn. Därefter är min avsikt att analysera och diskutera hur man som brandsyneförrettare hanterar denna problematik. Dessa analyser blir sedan underlag för att diskutera brister i nuvarande rutiner och för att peka på var utvecklingsåtgärder bör sättas in.

Utgångspunkten tar jag i räddningstjänstlagens 16§. Där sägs att brandsyn skall avse kontroll av brandskyddet vid byggnader eller anläggningar som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.

Den problematik som brandsyneförrettaren har att hantera, sönderfaller i två huvuddelar. Den ena är brandrisk- och brandskyddsproblematiken. Brandsyneförrettaren måste kunna förstå och analysera situationen med avseende på brandriskerna och på möjliga skyddslösningar. Den andra är kontrollproblematiken. Brandsyneförrettaren måste kunna bestämma vad som är skäliga krav.

### ***Brandrisk- och brandskyddsproblematiken***

Att hantera brandrisk- och brandskyddsproblematiken innebär 1) att analysera och förstå vad som kan medföra en brand, hur en brand kan utvecklas och vilka konsekvenser den kan få, samt 2) att analysera och förstå hur man kan förhindra att brand uppstår och hur man minimerar skador om brand uppstår. Övergripande vill jag definiera ett antal områden, som är huvud-

delar i brandrisk- och brandskyddsproblematiken. Dessa områden bildar en helhet, som brandsynförrättaren har att analysera och förstå.

## **Produktion/verksamhet**

### **Vardaglig aktivitet**

### **Fysisk konstruktion**

### **Utlösande (kombination av) villkor**

### **Utlösande händelse**

### **Elden som dynamisk process (eldens spridning, rökgaser, värme, tryck)**

### **Konsekvenser**

### **Skyddslösningar**

Produktionens/verksamhetens art är betydelsefull. Är dess art sådan att den i sig själv är farlig? I så fall hur är den farlig? Är många människor inblandade? Berör den många människor, som inte kan klara sig själva? Berör den eller kan den få konsekvenser utanför byggnaden eller anläggningen?

Den vardagliga aktiviteten måste värderas. Är den sådan att den i sig kan bidra till att öka risken? Besitter människorna tillräcklig kunskap? Är deras beteenden riskfyllda? Känner människorna i byggnaden eller anläggningen till byggnaden eller anläggningen? Är människorna i byggnaden eller anläggningen professionella eller lekmän beträffande produktionen eller verksamheten? Är aktiviteten sådan att den i sig kan bidra till brand, t ex genom påkörning av tankar, felkoppling av ventiler, mm?

Den fysiska konstruktionen måste bedömas. Är den av betong, som är motståndskraftig mot brand? Hur är spänningarna i bärande betongkonstruktioner? Är de sådana att de kan medföras om de förändras? Är de bärande konstruktionerna av oskyddat stål? Hur sprider sig värme i sådana konstruktioner? Är den bärande konstruktionen av brännbart material?

Den fysiska utformningen har stor betydelse. Finns det någon brandcellsindelning? Är våningsplanen åtskilda eller ej? Är trapphus åtskilda från våningsplan? Är utrymmena svårorienterade? Tar det lång tid att kunna ta sig ut? Kommer rökgaser och värme att magasineras i vissa utrymmen? Kommer hela produktionskedjan att bli påverkad vid en brand eller är produktions-



kedjan uppdelad i avskiljande sektioner? Kommer rökgaser och värme att lätt sprida sig i olika utrymmen? Hur är branddörrarnas kondition? Hur kommer en brands dynamik att utvecklas i byggnadens eller anläggningens volymer?

Det gäller att kunna identifiera olika typer av villkor, som i sin tur kan leda till antändning, dvs utlösande villkor eller utlösande kombination av villkor. Exempel på detta är en askkopp nära en papperskorg. Det är lätt för en person att tömma askkoppen i papperskorgen. Bristande ordning brukar vara en sammanfattande benämning på denna typ av villkor. Det gäller också att vara uppmärksam på kanske produktionstekniskt sett nödvändiga villkor, som kan medföra antändning, t ex rör under tryck av heta brännbara vätskor eller gaser. Det gäller att kunna identifiera kedjor av sådana villkor, som kan leda till antändning. En av mig själv upplevd sådan situation var när jag efter ett sommarlov kom in i en skolsal och fann en hammare med kolat träskafte liggande på en arbetsprojektor mitt under objektivet och arbetsprojektorn var riktad mot fönstret. Solen hade under sommaren lyst rakt in i linssystemet. Lyckligtvis fanns inget brännbart i direkt anslutning till hammarskafte på arbetsprojektorn.

Detta exempel åskådliggör en kedja av villkor: en hammare på en arbetsprojektor, träskafte mitt under objektivet, arbetsprojektorn vänd mot fönstret så att solen kunde lysa in i linssystemet, inga gardiner eller persienner för fönstren, skolsalen så belägen att solen under stor del av dagen kunde belysa fönstret, hammaren kvarglömd just före sommarlovet, etc. Brandsyneförrättare bör ha fantasi och kompetens att kunna identifiera sådana typer av villkorskedjor.

Det gäller att kunna identifiera möjliga brandutlösande händelser, dvs sådana händelser som är resultat av att olika villkor medfört att temperaturen på något ställe stigit så högt att antändning kommer att ske. I exemplet ovan var det när hammarskafte fattade eld eller glödde. Det gäller att vara vaken för om och hur möjliga antändande (utlösande) händelser kan ske i miljön.

Om en utlösande händelse skulle medföra en brand gäller det att kunna förstå hur branden som dynamisk process kommer att utvecklas. Finns det brännbart material i närheten av de platser, där utlösande händelser kan ske? Är brandbelastningen i lokalerna stor eller liten? Hur kommer rök- och hetgaser att röra sig, magasineras och eventuellt sprida branden? Hur kommer ventilationssystemet att påverka branden och dess spridning? Hur kommer byggnaden eller anläggningen att påverkas av branden? Är sektioneringen sådan att spridning kommer att underlättas eller försvåras? Hur kommer människor att påverkas av branden? Kan de komma ut? Kommer branden att försvåra för människor att orientera sig? Kommer människor att bli varse att brand utbrutit? Hur ser möjligheterna ut för räddningsskåren att göra en insats? Hur kan man ventileras och vad har det för betydelse?

Utifrån alla ovanstående hanteringsområden måste brandsyneförrättaren försöka värdera vilka konsekvenser som kan uppstå. Det gäller skador på människor, egendom eller i miljön. Det gäller skador både inom själva byggnaden eller anläggningen och skador i omgivningarna.

Resonemanet ovan beskriver den del av brandsynekompetensen, som omfattar analysförmåga, kunskap och förståelse om hur en brand uppkommer och utvecklas under olika betingelser. En annan viktig del av brandsynekompetensen är förståelse och kunskap om hur brand kan förhindras och hur skadeverkningar kan minimeras om brand utbryter, dvs kunskap och förståelse av brandskyddsproblematiken.

Inom ingenjörsvetenskapen brukar man tala om passiva och aktiva tekniska skyddssystem. Ett passivt skyddssystem förhindrar brand eller försvårar dess spridning utan att aktiveras på något sätt. En brandcellsindelning är en sådan lösning. Ett aktivt skyddssystem aktiveras. Sprinkler är ett sådant system. Det är viktigt att beakta att de effektivaste skyddslösningarna emellertid ofta finns inom det sociala systemet, dvs i människors kunskap och deras individuella och kollektiva beteenden. Brandsynerförrättaren bör ha kompetens att analysera och förstå olika skyddslösningar inom dessa system och framför allt som kombinationer av samtliga dessa system.

I brandsynerförrättarens kompetens måste också ligga att inte bara se och analysera enskilda risk- och skyddsproblem, dvs behandla dem var för sig. Han eller hon måste också kunna integrera hela brandrisksituationen och bedöma en optimal helhetsskyddslösning.

### ***Kontrollproblematiken***

Portalparagrafen för kontrollverksamheten är räddningstjänstlagen 41§.

*Ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar skall i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.*

Paragrafen anger sex områden, inom vilka ägaren eller innehavaren har skyldigheter och där samhället kan ställa skäliga krav. Dessa områden är (Wikström 1995).

- 1 Utrustning för livräddning - brand
- 2 Utrustning för livräddning - annan olyckshändelse än brand
- 3 Utrustning för släckning av brand
- 4 Förebygga brand
- 5 Hindra skador genom brand

## 6 Begränsa skador genom brand

Inom dessa områden kan man med lages stöd ställa skäligen krav. Det innebär att kostnaderna inte får vara mer betungande än som är rimligt med hänsyn till skyddets syfte (Edling, U. Frid, S R. Hedström, K. Lewensjö, Å. Wikström, P O 1993) Edling et al säger vidare att intresset att skapa ett effektivt skydd alltid kommer i första hand. Begränsade ekonomiska resurser får inte leda till eftergifter i de krav som samhället ställer på ägare eller innehavare till byggnader eller anläggningar.

I brandsynförrättarens kompetens ligger att ha kunskap och föreställningar om sin uppgift, sina möjligheter och grunder för att ställa skäligen krav inom de sex områdena ovan. I kompetensen ligger också att kunna göra skälighetsbedömningar utifrån en mängd omgivande faktorer.

### *Hantering av brandsynproblematiken*

Ovan har jag försökt att precisera det jag menar är det centrala i brandsynproblematiken, nämligen att hantera dels brandrisk- och brandskyddsproblematiken och dels kontrollproblematiken. Resonemanget grundar sig på teoretiska analyser och är ett försök att förtydliga den problematik som brandsyn innebär.

Nästa fråga är hur man i praktiken hanterar denna problematik och vilka mönster som är framträdande i denna praktik. Ett grundläggande antagande för mig är att dominerande mönster för hur man gör är förankrat i en tradition. En sådan tradition kan vara stabil eller förändras. Sådana traditionella mönster för hur man gör och tänker är viktiga förutsättningar och förklaringsgrunder till hur man gör i praktiken.

Det är klart för mig att man som brandsynförrättare oftast inte gör någon analys av brandsynproblemet på så sätt jag gjort ovan. Det är först nu i samband med detta uppdrag jag gör denna analys trots att jag i min tidigare yrkeserfarenhet under 13 år har fungerat som brandsynförrättare. Man kanske skulle kunna säga att jag nu försöker formulera vad det var jag gjorde då.

Min huvudtes i detta resonemang är att det jag i praktiken gör som brandsynförrättare mer är styrt av det traditionella mönster som finns i praktiken än av en teoretisk analys av min uppgift som brandsynförrättare. Jag menar också att en teoretisk analys enligt ovan är nödvändig för att få en utgångspunkt för att diskutera och värdera det traditionella mönstret.

Min erfarenhet, mina observationer av räddningstjänstens sätt att arbeta, mina samtal och intervjuer med räddningstjänstpersonal samt data från enkäterna ger mig utgångspunkter för att beskriva huvuddelarna i det traditionella brandsynemönstret samt de förändringar som har skett och som synes vara på gång.

Brandsyn som verksamhet är en gammal företeelse. Grundmönstret för hur man utför brandsyn synes mig inte ha förändrats sedan jag själv utförde brandsyn på 60- och 70- talen. Med detta säger jag att det traditionella mönstret har varit tämligen stabilt över tre lagstiftningar, nämligen 1962 års brandlag (då brandsynenämnder togs bort), 1974 års brandlag och 1986 års räddningstjänstlag. Bestämmande faktorer för hur man gör brandsyn torde till mycket stor del ligga i den traditionella räddningskårskulturen (brandkårskulturen), som är den miljö vilken brandsyneföräntarna till är en del av och skolas in i.

Det går att beskriva huvuddelarna i det traditionella mönstret för hur man genomför brandsyn. Jag vill påstå att det är tre huvuddelar i mönstret. De är att beakta 1) personsäkerhet, 2) sektioneringar och 3) övriga elementära och lätt överblickbara risker och skyddsåtgärder. Personsäkerhetsaspekten berör till största delen utrymningsmöjligheterna och skyltningar av sådana. Det viktiga är att människor kan komma ut. Två av varandra oberoende utrymningsvägar är och har varit den mest grundläggande värderingen. Sektioneringsaspekterna berör i stor utsträckning hur befintliga sektioneringar fungerar, t ex att branddörrar är stängda och fungerar, att avskiljningar mellan våningsplan i trapphus fungerar, att kabelgenomföringar är tätade, etc. Elementära och lätt överblickbara risker berör t ex uppenbara risker såsom kokplattor under träskåp, sk timer på kokplattor, att inte använda eld i utrymmen för brandfarlig vara, etc. Elementära skyddsåtgärder är t ex utplacering av handbrandsläckare.

Mönstret beskrivs också på ett sammanfattande sätt i ett av de tidigare relaterade breven från försäkringsbolagen (Brodell 1995). Beskrivningen lyder: "Brandsynen är samhällets verktyg för att tillse att en miniminivå upprätthålls i vissa anläggningar för att skydda människoliv, förhindra brandspridning till tredje mans egendom samt för att kontrollera att det brandskydd som en gång 'byggdes in' upprätthålls och ev anpassas till nya förhållanden under en anläggnings livstid."

I en annan studie (Jansson och Skoglund 1992) säger man att kriteriet för vad god brandsyn är är likartat i de av författarna undersökta sju kommunerna. Man pekar främst på att se till så att utrymningsvägar hålls fria samt att det råder ordning och reda på arbetsplatsen.

Jag vill säga att brandsyneföräntaren har på sig ett par "standardglasögon" som kan tillämpas överallt utan djupare analys av de specifika omständigheterna just på platsen. Detta är det traditionella mönstret som är en förutsättning och ett ingångsvärde för hur man i praktiken genomför en brandsyn. Detta sätt innebär ingalunda att göra risk- och skyddsanalyser i enlighet med den teoretiska analysen av brandsyneproblematiken ovan.

I data från enkäterna och från observationer och samtal vågar jag dra slutsatsen att det håller på att ske en förändring i rådande traditionella mönster. Man uttrycker inom räddningstjänsterna behov av att utveckla brandsyn åt det mer helhetsanalytiska perspektivet, där man mer på djupet och integrerat gör en optimerad risk- och skyddsanalys i enlighet med den teoretiska analysen ovan. Flera räddningstjänster utövar redan nu verksamhet åt det hållet. Både den tidigare redovisade sammanställningen från Svenska Arbetsgivarföreningen och breven från försäkringsbolagen ger uttryck för behov av utveckling åt detta håll.

I det traditionella mönstret ligger också en oproblematiserad hantering av skäligheten. Brandsyneförrättarna tycks inte fundera så mycket på vad som kan vara skäligt att kräva. Man ställer de krav som man lärt sig ställa i enlighet med de "glasögon" jag talade om ovan. Detta innebär att man sannolikt inte prövar gränserna för vad lagen ger utrymme för att kräva. Man skulle säkerligen kunna kräva betydligt mer som bedöms som skäligt om det skulle provas. För mig låter det t ex skäligt att kräva brandvarnare i bostäder. En modern brandvarnare kostar lite i förhållande till vad den innebär för nytta. Hur många brandsyneförrättare beaktar att 41§ kräver skälig utrustning för livräddning vid andra olyckor än brand?

## Det administrativa systemet

Med det administrativa systemet menar jag hela den administrativa och organisatoriska apparat som ligger bakom brandsyneförrättaren. Där ingår den lokala räddningstjänstens administration och organisation avseende förebyggande verksamhet. Där ingår den kommunala nämnden för räddningstjänst. Länsstyrelsen som tillsynsorgan och länsövergripande myndighet ingår också. Räddningsverket är den centrala delen av det administrativa systemet.

En viktig fråga är hur de **lokala räddningstjänsternas mål- och organisationsstrukturer** fungerar för att stödja och utveckla brandsyneverksamheten. Av insamlade enkätdata och genom kunskap om området vågar jag dra slutsatsen att de flesta räddningstjänsterna inte har någon utvecklad och av olika intressenter känd och använd målstruktur. Undantag finns. Ett utvecklingsbehov finns i att för lokala räddningstjänster utveckla sådana målstrukturer som styr- och planeringsinstrument.

**Länsstyrelsernas tillsynsformer och övergripande verksamheter** är en viktig ram för den kommunala nivån. Länsstyrelserna bör ha klart för sig vilka utgångspunkter de skall ha för sin tillsyn. Hur ser deras uppfattningar ut beträffande vad de menar att räddningstjänstlagen kräver 1) tillsyn av kommunen som tillsynsansvarig och 2) vad kommunen skall åstadkomma beträffande förebyggande verksamhet?

Många länsstyrelser arbetar med olika former av länsövergripande riskhanteringsprogram. Vissa länsstyrelser har kommunövergripande projekt för att från de olika kommunerna samla upp de kommunala riskinventeringarna. Det finns behov av riktlinjer, resonemang eller modeller för hur länsstyrelserna kan/bör arbeta som tillsynsorgan mellan Räddningsverket och kommunerna och hur de bör arbeta med sitt länsövergripande arbete i olycksförebyggande syfte. Kommunerna skall upprätta räddningstjänstplaner. Fr o m 1997 skall kommunerna i dessa införa mål för den förebyggande verksamheten (SRV 1995). Kanske länsstyrelserna borde upprätta länsvisa räddningstjänstplaner.

**Understöd och erfarenhetsåterföring** är viktiga delar i det administrativa systemets funktion. Brandsyneförrättare bör löpande få "näring" i olika former. Man brukar tala om tre typer av utbildningsformer, nämligen grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning. Grundutbildning innebär utbildning till att kunna klara en viss funktion, ett yrke ed. Fortbildning innebär kompetensutveckling för att kunna fortsätta att fungera i denna funktion eller yrke på ett bra sätt. Vidareutbildning innebär utbildning för att hantera en mer kvalificerad funktion.

Huvudfunktionen för ett sådant understöds- och erfarenhetssystem är fortbildningen. Jag kan inte skönja någon systematiskt genomförd fortbildning av brandsyneförrättare. I en sådan funktion skulle ligga att inhämta nya forskningsrön och ny kunskap och erfarenheter från fältet samt analysera detta, omsätta det till användbar kunskap och distribuera det. En sådan funktion kräver resurser för att dels samla in och analysera kunskap och dels genomföra distribution. Jag kan inte skönja något sådant understöds- och erfarenhetsåterföringssystem, som fungerar från den kommunala nivån över länsstyrelserna till Räddningsverket och sedan tillbaka.

**Räddningsverkets roll och funktion** framträder inte tydligt för mig. Jag menar inte det som framgår av instruktioner för Räddningsverket och vad som står i Räddningsverkets programplan för befolkningsskydd och räddningstjänst. Min utgångspunkt är att jag tänker mig in i en räddningschefs situation och tänker mig in i hur han eller hon varseblir Räddningsverket i sina kontakter. Jag försöker tänka mig in i vilken "anläggningsyta" Räddningsverket visar mot kommunerna och hur enhetlig och sammanhängande den är. När det gäller förebyggande verksamhet är det tre avdelningar som kan ha "anläggningsytor" mot kommunerna, nämligen Räddningstjänstavdelningen, Risk- och miljöavdelningen samt Utbildningsavdelningen.

När jag under arbetet i detta uppdrag har kommit i kontakt med dels hur arbetet sker i kommunerna och dels med utgående intentioner och kontaktvägar från Räddningsverket, så framstår det för mig att den förebyggande delen är uppdelad i två från varandra mer eller mindre skilda delar.

Den traditionella förebyggande verksamheten i form av brandsyn och traditionell brandförebyggande verksamhet hanteras av Räddningstjänstavdelningen. Nya idéer och hanteringsområden, t ex riskhantering och riskanalys, hantering av farligt gods och miljöproblematik, hanteras



av Risk- och miljöavdelningen. Min varseblivning är att det inte har skett någon sammankoppling av hur nya tänkesätt och rutiner, t ex om riskanalys, skall integreras med traditionellt brandsynearbete och det sätt på vilket räddningstjänsterna bedriver det vardagliga förebyggande brandskyddet.

Jag vill modifiera denna utsaga. Utvecklingsarbete har skett på kommunal nivå där Räddningsverket handgripligen har medverkat. Men min fundering gäller i vilken utsträckning man har en gemensam strategi eller samordning av utgående intentioner om förebyggande verksamhet.

**Rådande tänkesätt och föreställningar** är viktiga förutsättningar och ingångsvärden för förändringar. Hos myndigheter och bland praktikens utövare finns tänkesätt och föreställningar som påverkar praktikens utformning. Ett tydligt tänkesätt inom den nya bygglagstiftningen är att flytta över säkerhetsansvaret på byggherren. I nybyggnadsprocessen har han att bevisa att han uppfyller säkerhetskraven. Myndigheternas roll blir att formulera kraven och att "titta på" bevisen för att kraven är uppfyllda. I samtal med representanter för räddningstjänsterna så är det uppenbart för mig att samma tänkesätt finns beträffande brandsyneverksamheten. Man menar att ägare eller innehavare mer självständigt, kanske med hjälp av konkurrerande konsulter på en marknad, skulle utföra brandsyn och sedan förete bevis för detta för räddningstjänsten. Andra menar att det inte bör vara så.

Olika tänkesätt förekommer om räddningstjänsternas roll i förhållande till att vara myndighetsutövare (kontrollörer?) eller konsulter. Det är två omständigheter, som särskilt aktualiserar denna fråga. Den ena är det nya bygglovsförfarandet. Huvudfrågan där är om räddningstjänsten skall vara byggherrens eller byggnadsnämndens expert. Nästa fråga är om eller i vilken utsträckning räddningstjänsten kan vara både byggnadsnämndens och byggherrens expert. I samtal med företrädare för räddningstjänsterna har jag mött föreställningen att en möjlig lösning på denna senare fråga är att en räddningstjänst i en kommun kan vara både byggnadsnämndens och byggherrens expert, bara det inte är samma person inom räddningstjänsten.

Den andra omständigheten är den finansiella situationen. Att vara konsulter i brandskyddsfrågor ger möjligheter till intäkter. Frågan är hur detta går att kombinera med att vara myndighetsutövare.

Om dessa problem finns det varierande tänkesätt och olika meningar. Jag ser det som ett behov av att belysa dessa frågeställningar på ett grundligt sätt och komma fram till vissa grundläggande och styrande ståndpunkter.

**Styrning från Räddningsverket** är en omständighet att diskutera. I vilken utsträckning skall styrning ske från Räddningsverket och hur skall den vara utformad. Många av dem som svarat i denna studies enkäter efterlyser mer anvisningar från Räddningsverket och att Räddningsver-



ket skall ge klarare besked när man kommer med frågor. Många ger inte uttryck för ett sådant behov. Det är naturligtvis svårt att finna den rätta balansen.

En konkret utgångspunkt för att diskutera styrning kan man ta i det sätt på vilket man i Norge har utformat brandsyneverksamheten. Där har man en 'bindande' föreskrift, som riktar in brandsyneverksamheten på ett tydligt och bestämmande sätt. Bakgrunden är att man i Norge under senare decennier hade större ökning i brandskadorna än t ex i övriga nordiska länder. Man mötte detta med att skapa bestämmelser om förebyggande arbete. (Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern 1990).

Den norska föreskriften om brandsyn riktar in sig på två målområden, dels organisationsaspekter och dels tekniska krav. Man lägger stor vikt vid att det vid företaget finns organisatoriska lösningar, som hanterar säkerhetsproblem. För varje särskilt brandsyneobjekt skall det t ex finnas en ansvarig ledare som hanterar säkerhetsfrågorna. Det skall finnas brandskyddsdocumentation. Det skall ske brandövningar.

Kraven riktas också mot kommunerna. I de norska bestämmelserna sägs att det skall finnas förebygganderesurser för minst ett personår per 10000 innevånare. Detta innebär ju en stor resursmässig förstärkning (eller omfördelning). Det kan t ex innebära att en kommun med endast deltidsanställd brandpersonal för skadeavhjälpande verksamhet kan få personal som heltid arbetar endast med förebyggande problematik.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har också utarbetat en modell för hur brandsynen bör ske (Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern 1994). I denna finns riktlinjer för hur brandsyneförrättaren tar kontakt med företaget, hur mötet går till och vilka områden man skall diskutera med den ansvariga ledaren, hur man genomför inspektionen, hur man diskuterar fram lösningar, etc. I dessa anvisningar sägs att det är ägaren som bör arbeta fram lösningsförslagen, som sedan diskuteras med brannväsendet.

Jag kan se att det finns ett behov av att man i Sverige också fick någon form av modell eller resonemang om hur brandsyn (eller vad man kan kalla det) bör ske. En sak att diskutera är också hur hårt styrande en sådan modell skall vara.

**Grundutbildningen** av brandsyneförrättare är en kritisk faktor. Grundutbildningen är det bästa verktyget för att utveckla verksamheten i praktiken. Det är genom grundutbildningen som man på lång sikt kan åstadkomma förändringar.

Grundutbildningen i dag utgörs av i princip två utbildningsvägar. En är brandingenjörsutbildningen. Den andra är Förebyggande I (SRV 1995) följd av Förebyggande 2 (SRV 1995).

Grundfrågan är hur dessa utbildningsgångar svarar mot behovet av utveckling mot det mer helhetsinriktade och fördjupade risk- och skyddsanalyserarbetet, som diskuterats ovan och som kommer till uttryck både i data från enkäterna till räddningstjänstpersonal, synpunkterna från Svenska Arbetsgivarförbundet och i breven från försäkringsbolagen. Frågan innehåller också problemet med avgänsning till brandproblematik eller inte. I vilken utsträckning skall grundutbildningen ge kompetens för risk- och skyddsanalyserarbete i allmänhet? Skall man vidga utbildningsinnehållet eller skall det vara styrt mot brandrisk- och brandskyddsproblematiken?

Den nya brandingenjörsutbildningen är ett stort steg i kompetensuppbyggnaden för att kunna utföra fördjupade och helhetsinriktade brandsyner. I vilken utsträckning behöver brandingenjörsutbildningen utvecklas för att ännu bättre svara mot dagens krav? Kan Förebyggande 1 och Förebyggande 2 vara grundutbildningar för att utföra fördjupade och helhetsinriktade brandsyner eller bör dessa eller någon av dem reserveras för den elementära brandsynen enligt det traditionella mönstret? Bör nya utbildningsgångar skapas?

Brandmännens grundutbildning är också intressant att diskutera. Begreppet brandman är starkt knutet till den operativa och skadeavhjälpande verksamheten. Talar man om brandmän så ser man dem framför sig i utryckningskläder, man ser röda bilar, etc. I inkommande data från enkäterna fanns relativt många synpunkter om att man bör integrera förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. Ett sätt är att inrikta brandmannens grundutbildning både mot skadeavhjälpande och förebyggande kompetens. Kanske det kan ingå i brandmannens utbildning att kunna utföra en elementär brandsyn?

# ÖVERGRIPANDE TANKEGÅNGAR OCH SLUTSATSER

## Inledning

Min avsikt är att i detta avsnitt presentera en sammanfattande tolkning av hur praktiken ser ut, dvs beskriva och diskutera viss generella karaktäristika i den verklighet, som är arbetet med förebyggande verksamhet vid räddningstjänsterna. Som utgångspunkt tar jag förhållandena på 60-talet och diskuterar hur förändringar har skett och vilka trender som finns nu.

## Räddningschefens situation

Som utsiktspunkt väljer jag räddningschefens och tidigare brandchefens position. Vilka är de huvudproblem, som räddningschefen har att lösa när det gäller förebyggande verksamhet? Hur såg detta ut på 60-talet? Hur ser det ut idag? Hur kommer det att se ut i morgon?

Jag menar att brandchefens huvudproblemområden i början av 60-talet var två. Det ena var kontroll av brandskydd, dvs brandsyneverksamhet. Brandchefen hade att ansvara för att brandsyn skedde i kommunen enligt gällande direktiv. Det andra huvudproblemområdet var vad jag vill kalla "ritningsgranskning", dvs vara byggnadsnämndens expert inför hantering av byggnadslovsärenden. Detta skedde ofta så att ansökningarna om byggnadslov kom på remiss till brandchefen. Ofta var brandchefen med på byggnadsnämndens sammanträden. Sammanträden skedde ibland med arkitekter och byggnadsingenjörer. Jag menar att detta återspeglar brandchefens huvudsakliga förebyggande ansvarsområden på 60-talet.

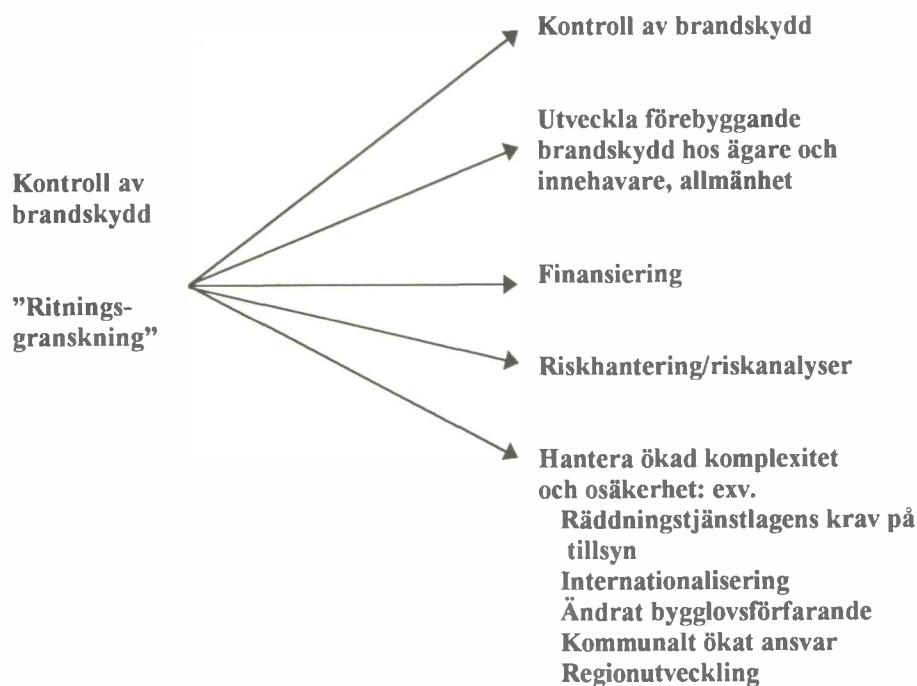
Idag har räddningschefens situation blivit betydligt mer komplex. Jag kan definiera fem huvudproblemområden som räddningschefen har att hantera beträffande den förebyggande verksamheten.

Den kommunala nämnden för räddningstjänst har ansvar för att brandsyn sker. Jag ser att denna uppgift har utvecklats på så sätt att räddningschefen under nämnden nu ofta åstadkommer två förfaringssätt i denna verksamhet. I förhållande till på sextiotalet talar man nu mycket mer om att ge råd till ägaren eller innehavaren och att hjälpa till att få ett bra brandskydd. Man har ett mjukt förfaringssätt i närmandet till ägare och innehavare. I detta ligger att utveckla förebyggande brandskydd hos ägare, innehavare, anställda och allmänhet. Detta är ett huvudproblemområde. Det andra är det gamla "hårda" med förelägganden och myndighetsbeteende om det första förfaringssättet inte fungerar. Räddningschefen måste under nämnden se till att det finns kompetens för båda dessa områden.

Ett tredje mer kännbart huvudproblemområde nu än på sextiotalet är finansieringen. Hur skall man få pengar till verksamheten? Denna fråga berör den förebyggande verksamheten konkret. Förebyggande verksamhet måste kopplas ihop med intäkter. De flesta kommunerna tar t ex betalt för brandsyn.

Ett fjärde huvudproblemområde är riskhantering och riskanalysverksamhet enligt den modell som utgått från Räddningsverket. Många kommuner har gjort riskinventeringar. Det förefaller dock, om man ser till situationen som helhet, ännu oklart hur räddningstjänsterna fortsättningsvis skall arbeta med detta riskinventerings- och riskanalysarbete. Detta är ett stort huvudproblemområde för räddningscheferna.

Ett femte huvudproblemområde kallar jag komplexa osäkerheter. Med detta menar jag olika viktiga osäkerheter om framtida rutiner och ansvar. En sådan är räddningstjänstens roll i den nya bygglovsprocessen. Hur skall räddningschefen utforma hur man skall agera? En annan är hur tillsynsansvaret skall tillvaratas. Hur skall tillsynen av räddningstjänstlagen ske? Hur kommer arbetet med anläggningar enligt lagens 43§ att gestalta sig? Regional samverkan och modeller för att fungera i regioner är en annan framtida osäkerhet. Inriktningsfrågor är ett osäkerhetsområde. Vilken målinriktning skall den förebyggande verksamheten ha och hur skall målstrukturen byggas upp och användas? Fr o m 1997 skall ett sådant mål formuleras i räddningstjänstplanen (SRV 1995 ). Situationen kan åskådliggöras i följande figur.



Figur 1. Förändring i den förebyggande verksamhetens uppgiftsstruktur.

## Skeendets förändringsstruktur

Ett annat sätt att beskriva skeendet är att utgå från fem grundfaktorer. Resonemanget åskådliggörs i följande figur.



Figur 2. Förändringsskeende i fem grundfaktorer.

Brandsyn var på 60-talet en regelbaserad och ordningsinriktad elementär kontroll av brandskyddet. Huvudsyftet var kontroll. Under senare tid har en syn vuxit fram om behovet av en helhetsinriktad fördjupad brandsyn, som också tar hänsyn till organisatoriska och mänskliga aspekter.

Mål- och organisationsstrukturerna var på 60-talet i huvudsak inriktade mot att hantera brandsyn och ritningsgranskning som remisshantering åt byggnadsnämnden. Under senare år har en vidgning skett i synen på vad förebyggande verksamhet är. Man har en offensivare ansats. Förebyggande verksamhet bedrivs på en större front.

Riskhantering och riskanalys har blivit nya begrepp med tillhörande arbetsrutiner. Tidigare skedde riskinventeringar och riskanalyser intuitivt i brandchefens huvud. Han hade t ex en kunskap och uppfattning om hur kommunen såg ut riskmässigt. Nu har tänkesätt och metoder utvecklats för ett mer systematiskt arbete.

Bygglovsförfarandet håller på att förändras. Räddningstjänstens medverkan tidigare var ofta att granska ritningar åt byggnadsnämnden som remiss. Det nya bygglovsförfarandet medför att nya rutiner håller på att växa fram. Det är ännu oklart hur framtida lösningar kommer att se ut.

Tänkandet och organisationsutformningen har av tradition inneburit en uppdelning i en förebyggande del och en skadeavhjälpande del. Det är uppenbart att många inom räddningstjänsten idag funderar över om detta är en lämplig uppdelning. Det finns åsikter om att integrera förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. Tydliga lösningar för framtiden har ännu inte utvecklats.

Denna beskrivning av skeendet ger utrymme för att diskutera olika räddningstjänsters situation. Vissa räddningstjänster fungerar i huvudsak så som de gjorde på 60-talet. Andra har förändrat sina verksamheter enligt resonemangen ovan. Det är tydligt att trenden inom räddningstjänsterna innebär en strävan mot att förverkliga rörelseriktningarna i de tre översta faktorerna i figuren. Det framkommer i studien att det finns krafter för dessa rörelseriktningar.

Beträffande de två nedre faktorerna i figuren framträder ingen tydlig rörelseriktning. Bygglovsförfarandet är förändrat. Förutsättningarna för räddningstjänsternas funktion har förändrats. I studien går inte att urskilja någon klar rörelseriktning för hur lösningmodeller kommer att falla ut. Många ifrågasätter den traditionella uppdelningen i förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. De som ifrågasätter denna uppdelning menar att man borde få större effekt om man integrerar de båda verksamheterna. Deras åsikter utgör inte någon så tydlig trend som åsikterna beträffande de tre första faktorerna. Några tydliga lösningsmodeller framträder inte heller. Den tydligaste är att utnyttja vaktstyrkan även för förebyggande verksamhet.

## **Utvecklingsproblemets brännpunkt**

Jag kan utifrån studiens resultat se vad jag vill kalla utvecklingsproblemets brännpunkt. Både brandsyneförrättare och ansvariga för förebyggande verksamheter vid räddningstjänsterna har framfört att ett stort problem är att skapa förståelse hos ägare och innehavare och att få dem motiverade att hantera brandskyddsproblematik.

Svenska Arbetsgivarförbundet sammanställning av hur ägare och innehavare ser på brandsyn ger uttryck för att man inom räddningstjänsterna inte har tillräcklig kompetens och helhetskunskap om företagandets villkor.

Synpunkterna från försäkringsbolagen ger uttryck för att räddningstjänsterna i huvudsak hantlar personsäkerhetsaspekterna men att de inte tillräckligt tar hänsyn till egendomsskyddet och att de inte samordnar sin brandsyn med försäkringsbolagens verksamhet.

Brännpunkten är de olika intressenternas syn på varandras roll och betydelse för verksamheten. Det gemensamma är att i alla intressenternas synpunkter finns på ett eller annat sätt en önskan om en utvecklad och fördjupad procedur beträffande brandsynen.

## **Utvecklingsförslag**

Beskrivningen och analyserna av praktiken och dess förutsättningar ger nu utgångspunkter för att formulera utvecklingsförslag. Detta sker i nästa avsnitt. Först formuleras en huvudinriktning och ett par principiella grundvärderingar. Sedan definieras sju kraftsamlingsriktningar. Resonemangen om dessa bygger på resultat och analyser från redovisningen ovan. Slutligen formuleras inom de olika kraftsamlingsriktningarna konkreta utvecklingsförslag för olika målgrupper och organisationsnivåer.



# Del III UTVECKLINGSFÖRSLAG

## HUVUDINRIKTNING OCH PRINCIPIELLA GRUNDVÄRDERINGAR

### Huvudinriktning

I uppdragsformuleringen finns en mening, som under arbetet har utgjort en övergripande målinriktning för studien: ”*I studien skall presenteras förslag på fortsatt inriktning och metoder för brandsyneverksamheten på kort och lång sikt utifrån omgivande faktorer och optimalt utnyttjande av resurser.*”

Uppdraget tar sin utgångspunkt i nuvarande sätt att utföra brandsyn. Uppdragsgivarnas motiv till uppdraget är en misstanke om att utvecklingar och förändringar i vår omvärld kommer att göra nuvarande sätt att utföra brandsyn föråldrat och överspelat. Det gäller t ex att kravet på kompetens blir större än vad som krävs av dagens brandsyneförrättare, att nuvarande rutiner med rötter i förra seklet är föråldrade, att kravet på bredd i förebyggande arbete inte bara gäller brand, osv.

Förslagets syfte är att bidra med kunskap och tankar om hur brandsyn och förebyggande brandskyddsarbete kan utvecklas och vara en effektiv förebyggande verksamhet som en del av en helhetsbetonad olycksförebyggande verksamhet.

I räddningstjänstlagens (SFS 1986:1102) 7§ sägs att varje kommun skall svara för åtgärder så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Kommuner skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet. I 54§ sägs att inom kommunen utövar en sådan nämnd som avses i 10§ (en eller flera nämnder för räddningstjänsten) den omedelbara tillsynen över räddningstjänstlagens efterlevnad och föreskrifter som har meddelats med stöd av räddningstjänstlagen.

Den förebyggande verksamheten innehåller således en del, som innebär att åstadkomma ett gott brandskydd och en del, som innebär kontroll av att byggnader och anläggningar har skälig nivå av brandskydd.

### Principiella grundvärderingar

Två principiella grundvärderingar utgör en bas för förslagen.

Den första är att "rida" på rådande trend. I den empiriska undersökningen av hur brandsyn sker i praktiken går det att konstatera att en mängd utvecklingsåtgärder sker i rådande praxis. Det finns tydliga tankar om hur förebyggande verksamhet och brandsyn kan utvecklas. Den centrala innebörden i dessa åtgärder och utvecklingstankar är att brandsyn mer skall utvecklas till att omfatta organisatoriska, helhetsinriktade aspekter samt kvalificerade analyser. Det gäller t ex vilken brandskyddspolicy ett företag har, vilken säkerhetsorganisation det har, hur man sköter intern brandskyddskontroll, vilken kunskap personalen har, etc. Det ingår sådant som att brandsynen till större del skall göras "vid skrivbordet" tillsammans med ansvariga i företagsledning och därvid analysera och diskutera företagets risker och skyddslösningalternativ. En tydlig trend är att försöka få ägare/innehavare medvetna om brandskyddsproblematik och att löpande och självständigt ta ansvar.

Cirka en fjärdedel av de tillfrågade brandsyneförrättarna anger svar att de på något sätt i sin brandsyn utför moment som berör ovanstående aspekter. I förslag om hur brandsyn kan utvecklas hamnar huvudparten av förslagen inom dessa domäner.

Vid många räddningstjänster sker utvecklingsarbete av förebyggande verksamhet i vid mening. Utöver att utveckla brandsyneverksamheten sker verksamhet inom andra områden. Det gäller målformuleringar för förebyggande verksamhet, det gäller utbildnings- och informationsverksamhet, det gäller hur man kan integrera förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter, systematiserad kontaktverksamhet med företag och organisationer, etc.

Det pågår alltså inom räddningstjänsterna sådana utvecklingsverksamheter, som är i enlighet med att utveckla brandsyn som en effektiv brandskyddsförebyggande verksamhet som en del av en helhetsbetonad olycksförebyggande verksamhet. Förslagen till åtgärder är formulerade utifrån värderingen att understödja denna pågående trend. Förslagen syftar till att ge struktur och stadga i förutsättningar för att denna utveckling skall få ännu större kraft.

Den andra principiella grundvärderingen är att basera utvecklingsarbetet på utvecklingskraft inom kommunens ram. Detta innebär att understödja de kommunala möjligheterna och "hungern" efter att utveckla sig. Det innebär att understödja att kommunala räddningstjänster får kraft att kunna arbeta med utvecklingsarbete och forma effektiva arbetsformer. Förslag som riktar sig mot målgrupper ovanför den kommunala nivån är avsedda att understödja den internkommunala kraften.

## KRAFTSAMLINGSRIKTNINGAR

Förslagen formerar sig kring sju kraftsamlingsriktningar.

En viktig kraftsamlingsriktning är mot *ägare och innehavare*. Innebörden i detta är en strävan att åstadkomma medvetenhet om brandskyddsproblematik och ansvar för att löpande ta ansvar för ett bra brandskydd. I den empiriska studien om brandsyn i praktiken framförde brandsynerförrättarna att det mest framträdande problemet var att få ägare/innehavare att bli medvetna och förstå, att få dem att vara motiverade för att ta ansvar för brandskyddshanteringen. Många brandsynerförrättare framförde att det var svårt att komma i kontakt med ansvariga chefer i tillräckligt hög ställning.

En tydlig erfarenhet från arbete med brandskyddsproblematik är att organisatoriska och ledningsmässiga aspekter samt människornas kunskaper och motivation har stor betydelse. I Norge har 'Direktoratet for brann og eksplosjonsvern' tagit fasta på detta. (Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern 1990.) I sin 'Forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn' riktar man kraven mot två huvudområden. Det första är organisation och drift. Det andra är generella tekniska krav.

Både den organisatoriska och den tekniska aspekten av brandskyddet berör ett företags eller en organisations olika nivåer. En sida berör hur man på företagets eller organisationens strategiska nivå skall hantera brandskyddsproblematik. Det innebär t ex i vilken utsträckning verksamhetsidéen eller affärsidéen skall ta hänsyn till brandskyddsproblematiken. Denna kan ju ha direkt betydelse för om man kan behålla eller mista en marknad. En grundläggande fråga är alltså hur ett företags eller en organisations strategiska styrning och planering skall utformas för att åstadkomma ett bra brandskydd.

En annan sida gäller hur företagets eller organisationens operativa nivå skall hantera brandskyddsproblematiken. Med operativ nivå menas här den nivå, som utifrån de strategiska inriktningarna skapar förutsättningar för och styr den vardagliga produktionen eller verksamheten. Hit hör frågor om hur internt brandskyddsarbete skall organiseras, hur brandskyddsutbildning skall ske, vilken kompetens man skall besitta, hur brandskyddsarbete kan inrangeras i kvalitets-säkring, etc.

Den tredje sidan berör produktions- eller verksamhetsnivån. Hur kan villkoren och förutsättningarna byggas upp så att den enskilda individen eller operatören på bästa sätt kan hantera brandsäkerheten i sin arbetsprocess? Hur skall de enskilda produktions- eller verksamhetsmomenten utformas så att individen eller grupper av individer i sina vardagliga arbetsprocesser inkluderar brandskydd som en del av arbetsprocessen?

I den empiriska studien av brandsyn i praktiken svarar cirka en tredjedel av brandsyneförrättarna att de uppmärksammar sådant som har att göra med organisatoriska, ledningsmässiga aspekter samt människors kunskaper och motivation. Detta är en utveckling som bör understödjas.

En andra viktig kraftsamlingsriktning är *kompetens- och verksamhetsutveckling* för dem som inom räddningstjänsten arbetar med förebyggande verksamhet. I resultaten från studien av brandsyn i praktiken framträder två sätt att se på brandsyn. Enklaste sättet att beskriva dem är att formulera två principiella modeller, som "fångar upp" innebörderna.

Den första modellen beskriver det principiella innehållet i och formen för en traditionell elementär brandsyn. Den andra modellen beskriver innehållet i och formen för en fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys. Elementär brandsyn betyder det traditionella sättet att utföra brandsyn. Vissa elementära och viktiga omständigheter skall vara i ordning. Dessa omständigheter går att relativt lätt ha klart för sig utan att genomföra någon djupare och särskild analys. I enkätsvaren från brandsyneförrättare framträder det som utgör en grund i denna modell. Grunden är att beakta personsäkerhet (huvudsakligen utrymningsmöjligheter), brandsektioneringar och övriga (ofta ordningsmässiga) elementära aspekter.

Ett annat sätt att beskriva modellen är att säga att den utgår från hur en individ skall kunna genomföra en utrymning i händelse av brand, hur brands uppkomst kan förhindras genom att eliminera enkla och tydliga brandkällor (typ kokplattor under trähyllor, anhopning av brännbart material, lock på sopkärl i verkstäder, etc), hur brands spridning kan förhindras eller försvåras genom tydliga ordningsåtgärder (typ att stänga branddörrar, stänga dörrar i trapphus mellan våningsplan, täta kabelgenomföringar, etc), hur släcknings- och räddningsåtgärder kan genomföras av berörda (av typ alarmera, använda handbrandsläckare, etc).

I enkätsvaren från brandsyneförrättare och i samtal med många företrädare för räddningstjänsten och försäkringsbranschen framträder en grundläggande struktur i praxis för att utföra elementär brandsyn. Man är starkt inriktad på att inte människor i byggnaden eller anläggningen kommer till skada pga brand. Man är inriktad på att "tredje person" (t ex grannar, miljö etc) inte kommer till skada. Dessa utgångsvärderingar ger det huvudsakliga underlaget för att ställa krav. Skydd av egendom och analys av hur den kan skyddas är inte så stor framträdande del. Det är mer ägarens val om hon eller han är beredd att ta en skada.

Man kan säga att man enligt ovan beskrivna modell har ett koncept, som kan tillämpas överallt utan djupare analys. Man har på sig ett par "standardglasögon", som man kan använda på alla ställen.

Brandsyneförrättaren som beslutsfattare fungerar utifrån förtrogenhet och igenkänning. Hon eller han har genom sin utbildning och erfarenhet fått en erfarenhet med vilken brandsynesitua-

tionen jämförs. Brandsynerförrättaren kan således tämligen intuitivt och direkt fatta beslut om krav och åtgärder.

Den andra modellen om fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys omfattar en betydligt djupare och mer omfattande analys av risk- och skyddsproblematiken. I enkätsvaren berör många att brandsyn bör utvecklas i denna riktning. Man använder då ord som helhetssyn, systemsyn, riskanalys på objektet. En analys enligt denna modell innebär att beakta brandskyddsproblematiken i ett helhetsperspektiv på objektet. Analysen måste beakta den verksamhet, aktivitet eller produktion, som sker i byggnaden eller anläggningen och sätta den i relation till byggnadens eller anläggningens utformning och konstruktion. Analysen måste också beakta olika sidor av människors betydelse.

Som ett grundläggande tankemönster kan man se på hantering av brandsäkerhet och annan säkerhet som hantering av komplexa dynamiska system eller skeenden. Det gäller att hantera ett skeende så att brand eller annan olycka inte uppstår och om brand eller annan olycka uppstår så att skadorna blir minimala. Detta skeende är komplext och dynamiskt. Skeendets grundförutsättningar finns i den materiella världen, den sociala (mänskliga) världen och framför allt i mötet mellan dem.

Att analysera sådana skeenden och deras förutsättningar kräver en djupare kunskap än att utföra en analys enligt den förra modellen. Det kan gälla att värdera risker i en produktionsprocess, värdera olika skyddslösningar och välja den optimala. Man måste då ha klart för sig vilka kriterier man har för att välja den optimala.

Inom ingenjörsciencen förebyggande brandskydd brukar man tala om passiva och aktiva system. Ett passivt system är en teknisk systemlösning, som försvårar brands uppkomst eller lindrar brands skadeverkningar utan att detta system aktiveras och bekämpar branden på något sätt. Exempel är brandcellsindelning, utrymningsmöjligheter, olika former av brandlarm., etc. Aktiva system innebär tekniska lösningar, som på något sätt aktiveras och påverkar branden och dess spridning i släckande eller dämpande syfte. Exempel är sprinkler, automatisk stängning av branddörrar, etc.

I modellen om fördjupad brandsyn eller risk- och skyddsanalys ligger inte bara att analysera skyddsproblematiken med avseende på tekniska passiva och aktiva system. Man skall också analysera problematiken med avseende på den sociala situationen, dvs hur människor agerar och fungerar i den tekniska miljön som individer, grupper och organisation. Konkreta uttryck för detta är att se säkerhetspolicies, säkerhetsorganisationer, utbildning och kunskap som viktiga skyddslösningar.

Ett grundläggande tankekoncept bakom resonemanget ovan är begreppskonstellationen **risk-skydd**. En fördjupad brandsyn eller risk- och skyddsanalys innebär vissa arbetsmoment. Att

utföra någon form av riskanalys är en viktig del. Beträffande brandproblematiken så är analysen inriktad mot hur brand kan uppstå, vilken sannolikhet detta har och vilka konsekvenser det kan få. Riskanalysen bör följas av en skyddsanalys, där man penetrerar vilka skyddslösningar, som är möjliga, optimala och kanske maximala. Skyddslösningarna skall sedan sammansättas till en helhetslösning, som svarar på ett bra sätt mot den sammanlagda risksituationen.

Det är viktigt att komma ihåg att risk- och skyddsanalyser inte bara skall ske beträffande tekniska processer och passiva och aktiva tekniska skyddssystem. Även de sociala skeendena och förutsättningarna måste analyseras både som risker och skyddslösningar.

Av enkätsvaren och från samtal med räddningstjänstföreträdare framgår att det vid flera räddningstjänster pågår utvecklingsverksamhet i den riktning, som modellen om fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys beskriver. Att understödja detta och att skapa ytterligare villkor för att utveckla kompetens och verksamhet på detta sätt är en viktig kraftsamlingsriktning.

En tredje viktig kraftsamlingsriktning är att utveckla funktionella *tillsynsrutiner*. Brandsyn är en relativt gammal kontrollverksamhet. Brandsyn har som begrepp och relativt oförändrad praktik funnits under flera tidigare brandlagar (SRV 1992, Sönerberg 1951). Även i nu gällande räddningstjänstlag (SFS 1986:1102) finns begreppet brandsyn. I 16§ står att brandsyn skall avse kontroll av brandskyddet vid byggnader eller anläggningar som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser. En sådan myndighet kan vara den kommunala nämnden för räddningstjänsten eller länsstyrelsen. Brandsyn innebär alltså kontroll av brandskydd i av myndighet uttryckligen definierade byggnader eller anläggningar. De av regeringen utsedda byggnaderna och anläggningarna finns angivna i räddningstjänstförordningens 16§.

I räddningstjänstlagens 54§ sägs att inom kommunen utövar sådan nämnd som avses i 10§ (dvs en eller flera nämnder för räddningstjänsten) den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av räddningstjänstlagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

I räddningstjänstlagen berörs ytterligare en kontrollverksamhet, nämligen att det som rengörs vid sotning samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar skall kontrolleras från brandskyddssynpunkt i samband med sotning.

Portalparagrafen i räddningstjänstlagen är 41§, som säger att ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning skall hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Denna paragraf gäller alla ägare eller innehavare oavsett om hon eller han blir föremål för brandsyn. I räddningstjänstlagen och i räddningstjänstförordningen finns dessutom paragrafer



som ålägger vissa ägare eller innehavare skyldigheter, t ex 43§ i lagen m fl. Att utöva generell tillsyn över att man följer 41§ och att man följer övriga tillämpliga paragrafer torde alltså enligt räddningstjänstlagens 54§ åligga den kommunala nämnden för räddningstjänst.

I detta ligger t ex att ägare eller innehavare enligt 41§ skall hålla skäligen utrustning för livräddning vid annan olyckshändelse än brand. Dvs det åligger den kommunala nämnden för räddningstjänst att utöva tillsyn över en mängd förhållanden som inte täcks av brandsyneverksamheten.

Räddningstjänstlagen talar alltså om tre typer av kontrollverksamhet utan att logiskt klara ut relationerna dem emellan. Lagen talar om brandsyn, tillsyn och kontroll av brandskydd i samband med sotning. Praxis vid räddningstjänsterna och sotningsdistrikten fångar upp kontrollverksamheten beträffande brandsyn och kontroll av brandskydd i samband med sotning. Hur tillsynen av lagens efterlevnad i övrigt (dvs tillsyn enligt 54§) sker och bör ske finns inga klara rutiner för eller tankar om vid våra räddningstjänster. Min uppfattning är att man inom räddningstjänsterna inte har en klar uppfattning och kunskap om vad räddningstjänstlagen säger om det kommunala tillsynsansvaret. Man tillämpar den praxis som ligger i den gamla brandsynrutinen och rutinen från den gamla sk eldstadsbrandsynen.

En kraftsamlingsriktning bör därför vara att analysera och klara ut strukturerna för det kommunala tillsynsansvaret enligt räddningstjänstlagen. Kanske det allra lämpligaste vore att uteluta begreppen brandsyn och kontroll av brandskydd i samband med sotning. I stället kan man utgå från begreppet tillsyn och sedan analysera lagen och se vilka konsekvenser den har beträffande tillsynsansvar. Utifrån en sådan analys kan man sedan börja bygga upp mer utvecklade och nyare tillsynsrutiner. På sikt kanske man skall verka för att lagen ändras.

En ytterligare omständighet att beakta när man diskuterar tillsynsrutiner är den nya bygglagstiftningen och nybyggnadsprocessen. Det principiellt intressanta är att det är byggherren som har bevisbördan att inför byggnadsnämnden bevisa att han eller hon uppfyller bl a säkerhetskraven. För detta kan byggherren anlita konsulter. Byggherren skall sedan visa dokumentation (verifikat) att säkerhetsaspekterna är uppfyllda. Detta regleras i den sk kontrollplanen.

Man kan tänka sig en utveckling åt samma håll beträffande tillsyn av brandskyddet. Bevisbördan att vissa krav uppfylls skulle kunna ligga på ägaren eller innehavaren. Han eller hon skulle själv eller med hjälp av experter kunna konstatera om kraven uppfylls. Genom en dokumentation av detta bevisar sedan ägaren eller innehavaren att kraven är uppfyllda inför räddningstjänsten eller den som konkret utövar tillsynen.

I dagens läge tillämpas oftast ett av flera sk ”mjukisförfaranden”. Vid brandsynen konstaterar man vissa brister. Någon form av protokoll upprättas och delges ägaren eller innehavaren. På grundval av detta har han eller hon att vidta åtgärder. Någon kontroll av detta brukar ske, antingen genom besök eller att ägaren eller innehavaren skickar in en anmälan om att åtgärderna



är vidtagna. Om ägaren eller innehavaren inte åtgärdar av ett eller annat skäl brukar den ”hårdare” linjen med formellt föreläggande tillämpas.

I sin metodarsenal måste brandsyneförrättarna ha kunskap om två rutiner. En där problematiken löses i samförstånd och en när ägaren eller innehavaren inte accepterar kraven.

Denna tredje kraftsamlingsriktning bör alltså syfta till att klarlägga innebörden och strukturen i tillsynsansvaret enligt räddningstjänstlagen och finna lämpliga arbetsformer för att i praktiken genomföra tillsynen. En komplikation är att räddningstjänsterna också har tillsyn att utföra enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

En fjärde viktig kraftsamlingsriktning är att utveckla och förbättra *den kommunala målstrukturen om förebyggande verksamhet inom räddningstjänstlagens ansvarsområde och dess användning*. Grundtanken bakom detta är att utvecklade, tydliga och genomtänkta mål är bra instrument för att styra en verksamhet och nå effekt och samtidigt få en uppfattning om vad man uppnår. Sådana mål är bra referensramar för många inblandade, såsom politiker, tjänstemän och ägare/innehavare. Huvudtanken är att en sådan målstruktur skall utgöra basen för och huvudstyrningen av det vardagliga förebyggande arbetet. Det innebär att den måste vara en central del i vardagslivets tänkande och verksamhet. Den måste vara den bas till vilken man relaterar sin dagliga gärning och utifrån vilken man styr sin kortsiktiga arbetsplanering, samt utifrån vilken man bedömer vilka arbetsresultat man nått.

En sådan målstruktur bör grundas på en analys av det aktuella läget i kommunen. Vilka är de största bristerna beträffande det förebyggande arbetet? Vilka är de största skadorna under det senaste decenniet? Etc. En analys utifrån dessa och liknande frågor ger underlag för att formulera en konkret målstruktur inom den målinriktning som räddningstjänstlagen och räddningstjänstförordningen anger. Det i de flesta kommunerna på ett eller annat sätt bedrivna arbetet med riskinventering och riskanalys bör gå att använda för detta syfte. Räddningsverket har inför kravet på att kommunerna skall lämna en ny räddningstjänstplan 1997-07-01 publicerat anvisningar om att mål för den förebyggande verksamheten skall formuleras i räddningstjänstplanen.

En femte viktig kraftsamlingsriktning är att utveckla ett effektivt *understöds- och erfarenhetsuppföljningssystem* för den kommunala nivån. I detta ingår t ex utbildningsmöjligheter, möjligheter till kontakter och samordning, former för att samla erfarenheter, analysera dem och återge resultat. En annan viktig sak är att fånga upp forskningsresultat och omsätta dem till användbar kunskap.

Ett sådan understöds- och erfarenhetsuppföljningssystem kan förankras på olika nivåer och aktörer. På central nivå bör Räddningsverket kunna utforma en målinriktad systematiserad

sådan verksamhet. På regional nivå bör länsstyrelserna kunna få en stor roll i en sådan uppgift. Detta förutsätter kanske att de i större utsträckning får risk- och skyddsanalytisk expertis. Även privata aktörer arbetar med sådan verksamhet. På både central och regional nivå verkar Svenska Brandförsvärföreningen och Svenska Kommunförbundet.

Målet i denna kraftsamlingsriktning är att åstadkomma ett systematiserat och något sammanhållet mönster av understöd och erfarenhetsuppföljning på central och regional nivå.

En sjätte kraftsamlingsriktning är att försöka utveckla räddningstjänsten mot en *integrering av räddningstjänstens förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter*. I enkätsvaren från brandsyneförrättare och från dem som är ansvariga för förebyggande verksamhet är det flera som menar att man borde samordna förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. I dagens situation och enligt traditionen är de båda verksamheterna rätt starkt skilda åt. Räddningstjänst förknippas kanske mest med utryckande och skadeavhjälpande verksamhet. Hos politiker och allmänhet är nog detta vanligt. Även inom räddningstjänsttraditionen är det vanligt. Föreställningen om en brandman är att han arbetar med skadeavhjälpande utryckningsverksamhet.

Ett svar i enkätsvaren ger uttryck för en åsikt att det nu bör vara slut med att de som blir för gamla eller på något annat sätt odugliga för operativ tjänst får övergå till förebyggande verksamhet. Vederbörande menar att det bör bli en annan rekryteringsgång för dem som arbetar med förebyggande. Det bör finnas möjligheter att redan som ung person bli intresserad av förebyggande och att arbeta med förebyggande problematik. Flera menar att vaktstyrkorna bättre kan utnyttjas i förebyggande verksamhet. Det gäller t ex enklare kontrolluppgifter och framför allt informations- och utbildningsverksamhet.

I dagens samhälle finns en trend hos ansvariga myndigheter m fl att man skall satsa på förebyggande verksamhet. I Räddningsverkets målintentioner finns klara uttryck om att förebyggande verksamhet skall prioriteras (SRV 1994). Det synes finnas ett allmänt uppvaknande om att det är lämpligt att hantera säkerhetsproblem i en förebyggande fas.

Mot bakgrund av detta är det lämpligt att analysera och granska räddningstjänstens tradition, yrkesprofessioner och verksamhet. En möjlig och kanske önskvärd inriktning är att utveckla räddningstjänstens professioner och totala verksamhet mot både förebyggande och skadeavhjälpande områden. Räddningstjänstens totala resurser skulle fördelas på ett annat och bättre sätt på förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. I dag har man vaktstyrkorna, som finns för skadeavhjälpande verksamhet och sedan har man brandbefäl, som arbetar med förebyggande verksamhet. Räddningskåren som helhet skulle i stället kunna utvecklas till att använda sin totala resurs både mot förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter.

I enkätsvaren från brandsyneförrättare och ansvariga har ingen majoritet framfört synpunkter i denna riktning. Dock finns det flera svar som tydligt indikerar att det finns sådana funderingar.

Den sjunde och som jag menar viktigaste kraftsamlingsriktningen är att åstadkomma ett *sammanhållande och fungerande begreppssystem för den förebyggande verksamhetens hantering*. Det skall vara ett begreppssystem, som hjälper räddningstjänstens aktörer att formulera mål, att prata med varandra i olika nivåer (central, regional, lokal), att prata med politiker, att vara till hjälp för politiker, och framför allt att vara till räddningschefernas hjälp i arbetet att utforma organisationen och verksamheten.

Tanken är att det skall vara ett begreppssystem som kan knyta ihop åligganden enligt räddningstjänstlagen (och andra lagstiftningar), den aktuella risksituationen i kommunen, arbetet med att formulera mål och utforma den kommunala organisationen, samtalen och kontakterna mellan SRV och lokala och regionala nivåer, samtal och kontakter mellan olika avdelningar inom SRV, samt samtal och kontakter inom och mellan kommuner.

För att diskutera problematiken är det enklast att utgå från räddningschefens situation. Hon eller han har att organisera och driva räddningstjänsten i kommunen. Hon eller han skall göra detta utifrån de mål och resurser som den politiska nivån ger. Praktiskt sker detta i mycket stor utsträckning enligt traditionen. Man gör och tänker så som man gjort förr. Det är snarare traditionen, som styr utformningen än de förändringar och möjligheter till förändringar, som införts i lagförändringarna 1962, 1974 och 1986.

Ett problem för räddningschefen (under den kommunala nämnden för räddningstjänsten) måste vara att definiera och avgränsa sitt ansvarsområde. Vilka skadeavhjälpande åtgärder skall hon eller han förbereda för? Vilka förebyggande verksamheter ligger på hennes eller hans ansvar? Skall räddningstjänsten ingripa vid alla typer av olyckor? Var skall gränsen gå när det gäller förebyggande verksamhet? Skall den inriktas endast mot att förebygga brand eller skall den inriktas mot att förebygga även andra olyckor? I räddningstjänstlagens 41§ sägs att ägare och innehavare är skyldig att ha utrustning för livräddning även vid andra olyckor än brand och i 54§ sägs att den kommunala nämnden för räddningstjänst är skyldig att utöva tillsyn av lagens efterlevnad. En följd av detta är ju att räddningschefen (under nämnden) måste fundera över vilka skyldigheter hon eller han har beträffande ansvar för förebyggande verksamhet även för andra olyckor än brand.

I förhållande till för två till tre decennier sedan har räddningschefens arbetssituation förändrats betydligt. Det är svårare att få en klar struktur och tydlig kunskap om lagstiftningsmässiga sammanhang, om samhällsutvecklingens innehåll och betydelse för krav på räddningstjänsten, om räddningstjänsten som en del av det kommunala säkerhetssammanhanget, om intentioner från centrala myndigheter, om relationen till länsstyrelse, om relationen till bygglagstiftningen

och till nybyggnadsprocessen, om relationen till andra tillsynsmyndigheter, om rollen som tillsynsorgan eller rådgivare, mm.

I relationen till Räddningsverket har räddningschefen att hantera olika diffusheter och obestämbara förhållanden. De direkta intentionerna, råden och samtalsresultaten utgår från Räddningsverkets sida främst från Räddningstjänstavdelningen, Risk- och miljöavdelningen och Utbildningsavdelningen. Det är tveksamt om det från dessa avdelningars sida förekommer tillräcklig avstämning och samordning av intentioner och rutiner, som man går ut med. Risk- och miljöavdelningen har t ex drivit frågan om kommunala riskanalyser. Man avhandlar där frågor om farligt gods, miljö och kärnkraft. På räddningstjänstavdelningen hanterar man frågor om löpande förebyggande brandskydd, överklagningsärenden etc. I vilken utsträckning har man samordnat sina syner på förebyggande verksamhet? Hur ser man på att riskinventering och kommunal riskanalys skall samordnas med den förebyggande brandskyddsverksamheten? Hur ser man på hur brandsyn skall integreras med förebyggande verksamhet och riskanalysarbetet? Ett något provokativt påstående är kanske att avdelningarna agerar utåt utan något övergripande samordningssystem, som hjälper de kommunala och regionala mottagarna att se sammanhang.

Tanken är att man kan skapa ett sammanhållande och fungerande begreppssystem, som hjälper aktörer på alla dessa nivåer (främst räddningscheferna) att bringa ordning i dessa förhållanden för att kunna öka sin förmåga att orientera sig, fatta beslut och utforma effektiva arbetsåtgärder. En viktig del i detta är hur räddningstjänsterna skall förhålla sig i den allmänna risk- och skyddsutvecklingen. Den allmänna trenden har varit att räddningstjänsten mer och mer har ingripit vid andra olyckor än brand. De tidigare lagstiftningarna ålade kommunerna att genom brandkårerna ingripa vid brand. Först i 1974 år brandlag ökades skyldigheten att ingripa även vid andra olyckor. I 1986 års räddningstjänstlag har man gått vidare i denna utveckling och t o m ändrat namnet på lagen.

Dock är det när det gäller den förebyggande verksamheten mest uppknutet till brand. Räddningstjänstlagen anvisar dock i 41§ att man kan ha ansvar för förebyggande även mot andra olyckor. Hur ser detta ansvar ut, vilka gränsdragningar skall göras och vilken kompetens krävs? Inom detta område har ännu inte utvecklats någon tydlig praxis.

En grundläggande tanke bakom kraftsamlingen att skapa ett sammanhållande och fungerande begreppssystem är att räddningstjänstens aktörer lättare skall kunna hantera ovan beskrivna problematik.

En annan grundläggande tanke är att detta i sin tur gör det möjligt att utveckla och förändra rådande praxis. Utformningen av rådande praxis och tolkning av räddningstjänstlagen utgår i mycket stor utsträckning från gammal praxis och tradition. Räddningstjänstlagen ger sannolikt utrymme för en mycket mer offensiv praxis, i synnerhet beträffande det förebyggande området.

# TANKEMODELL SOM REFERENSRAM FÖR KONKRETA UTVECKLINGSFÖRSLAG

Som utgångspunkt för att inom de olika kraftsamlingsriktningarna diskutera konkreta förslag vill jag presentera en tankemodell av den verklighet där åtgärderna kan sättas in. Syften, metoder och konkreta åtgärder kan diskuteras i relation till olika nivåer i denna tankemodell.

Jag definierar åtta sådana nivåer.

## *1 Byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ A.*

I denna kategori finns byggnader och anläggningar med den enklaste och mest direkt överblickbara säkerhetsproblematiken. Det är t ex lätt att förstå brandrisksituationen, möjliga brandförlopp och lämpliga skyddslösningar. Man kan ha direkt överblick av byggnaden eller anläggningen. Exempel i denna kategori är en lägenhet eller en villa.

## *2 Byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ B..*

I denna kategori finns objekt med en något högre grad av problemkomplexitet och högre svårighet att överblicka och förstå. De är dock relativt lätta att överblicka och förstå genom att man rumsligt kan röra sig inom ett begränsat utrymme inom en liten tidrymd och genom att man relativt lätt kan förstå verksamheten och hur denna förhåller sig till byggnaden eller anläggningen. Man kan hantera problematiken genom att i stor utsträckning basera sina analyser på förtrogenhet. Det betyder att man kan analysera situationen genom att man känner igen situationen och gör detta på grundval av en känd och tillämpad praxis.

I denna kategori finns t ex en heltidsförskola inrymd i en enplans barackliknande byggnad. Det är lätt att förstå hur människor skall kunna komma ut i händelse av brand. Det är lätt att klara hur utrymning bör ske. Det går relativt lätt att få en överblick av möjliga antändningsrisker och hur en eventuell brand kommer att utvecklas. Det är lätt att klara ut ansvarsförhållanden. Vuxna måste ta ansvar för agerandet både för att förebygga brand och för agerandet vid en brand. Det är relativt lätt att se vilka skyddslösningar som måste finnas.

Andra typiska objekt i denna kategori är skolor, mindre vårdanläggningar, kontorslokaler, bilverkstäder, hantverksbetonade snickeriverkstäder, etc.

## *3 Byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ C.*

I denna kategori har problemkomplexiteten ökat betydligt. Att överblicka objektet är betydligt mer krävande än i den förra kategorin. Att förstå verksamheten och dess relation till byggnaden eller anläggningen är betydligt svårare. En brandteknisk analys kräver att förstå verksamheten



(produktionen), möjliga antändningskällor, ett eventuellt brandförlopp samt hur olika skyddsåtgärder kan utformas. I denna typ av objekt kanske man måste värdera olika skyddsåtgärdsalternativ och kombinera olika alternativ för att nå en bra helhetslösning. Man kan sannolikt inte grunda sina ställningstaganden på erfarenhet och statistik utan måste göra goda analyser av sannolikheter och konsekvenser. Det krävs alltså en mycket god brandteknisk kompetens.

Objekt i denna kategori är t ex en större industri, en större vårdanläggning, en industri med brandfarlig tillverkningsprocess, ett varuhus, publika lokaler avsedda för många människor av typ teatrar, muséer, konserthus, etc. Verksamheten inom objekt i denna kategori sker i huvudsak inom en byggnadskropp eller liknande.

#### *4 Byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ D.*

I denna kategori finns de mest komplicerade byggnaderna/anläggningarna eller komplexen av byggnader och anläggningar. Enklaste sättet att beskriva dem är att tänka sig att objektet består av flera sådana objekt som beskrivits under kategori C ovan. Komplexiteten ökar genom att objektet består av i sig flera komplexa byggnader/anläggningar och verksamhets- eller produktionsprocesser.

Exempel är ett oljeraffinaderi, ett regionsjukhus (kärnsjukhus), en oljehamn, ett pappersbruk, en klorframställningsindustri, en stor galleria, en underjordsanläggning, ett kärnkraftverk, etc.

#### *5 Kommunsammanhållande politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå.*

På denna nivå skall säkerhetsproblematiken hanteras övergripande inom kommunens yta. Politiska organ skall ta ställning till inriktningar och resurser. Kommunala förvaltningar, kanske främst räddningstjänsten, skall konkret hantera den verksamhet, som är betingad av de politiska målsättningarna. Inom kommunen finns också olika grupperingar av intressenter (korporativa grupperingar, t ex villaägarföreningar, köpmannaföreningar, handelskammare, storföretag, etc).

Komplexiteten och dynamiken utgörs av den samlade risk- och skyddssituationen, som byggs upp av byggnaderna och anläggningarna i de tidigare redovisade kategorierna, samt av de intressentstrukturer, som kommer till uttryck från politiska organ, förvaltningar, stora företag på orten och intressentsammanslutningar.

#### *6 Regional politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå.*

Säkerhetsproblematiken på kommunala nivåer kan sammanföras i politiska, förvaltningsmässiga och korporativa regionala sammanhang och strukturer. Landstingen är t ex en politisk



regional sådan form. Länsstyrelsen är en förvaltningsmässig form. Flera regionala eller länsvisa intressentgrupperingar finns, t ex brandförsvarsförbund, yrkesförbund av olika typer, företagsförbund eller föreningar, Svenska Kommunförbundets länsavdelningar, regiontäckande företag (energiproducenter, energidistributörer, trafikbolag, mm), etc.

#### *7 Central politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå.*

Säkerhetsproblematiken måste hanteras i sammanhang som berör hela riket. Riksdagen är det högsta politiska organet. Regeringen med sina departement är riksdagens högsta förvaltningsorgan. Räddningsverket är den viktigaste statliga myndigheten på denna nivå. En mängd starka intressentorganisationer finns på central nivå, t ex SAF och LO.

#### *8 Internationell politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå.*

Sveriges medlemskap i EU medför att vissa säkerhetsproblem hanteras på denna nivå. Även andra kontaktnät, t ex inom FN, kan vara intressanta.

## KONKRETA FÖRSLAG

De olika kraftsamlingsriktningarna kan nu relateras till referensramens olika nivåer. Konkreta förslag kan formuleras och diskuteras för olika nivåer, för flera nivåer eller för helheten.

### Ett sammanhållande begreppssystem för alla nivåerna

Ett sammanhållande begreppssystem berör samtliga av referensramens nivåer. Utgångspunkten är begreppet räddningstjänst i räddningstjänstlagen. Med räddningstjänst menas de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Räddningstjänst är statlig eller kommunal. Statlig räddningstjänst är fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst till sjöss samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp.

Det är viktigt att ha klart för sig hela innebörden i begreppet räddningstjänst. I dagligt språkbruk avser man med räddningstjänst ofta endast den kommunala räddningstjänsten. Följande förslag och diskussioner om ett sammanhållande begreppssystem gäller kommunal räddningstjänst.

Min utgångspunkt är att vidga begreppet kommunal räddningstjänst att även innefatta åtgärder för att förebygga olyckor. Detta stämmer inte med lagens innebörd. Jag ser ändå att man effektivare skulle kunna utforma den kommunala räddningstjänstens praktik om man vidgade begreppet på detta sätt.

Den centrala utgångspunkten är alltså att med **kommunal räddningstjänst** mena dels att **förebygga olyckor** och dels att **skadeavhjälpa olyckor**.

För att göra detta måste arbetet centreras kring begreppsparet **RISK-SKYDD**. Man måste göra en riskinventering och analysera riskerna. Detta kan man göra på mer eller mindre systematiskt och avancerat sätt. Därefter måste man vidta en skyddsanalys. Vilka skyddslösningar är möjliga, skäligen, optimala och lämpliga i övrigt? Skyddslösningar kan vara förebyggande lösningar eller resurser och planer för operativa insatser.

I arbetet med risk- och skyddsanalyserna kan man utgå från tre huvudbegrepp, nämligen **tillsyn**, **skälighet** och **optimering**. Inom vilka områden är den kommunala räddningstjänsten skyldig att utöva tillsyn av lagens efterlevnad? Utifrån en analys av räddningstjänstlagen (och ev andra lagstiftningar) kan man få en struktur över detta ansvar. I arbetet med skyddsanalyserna bör man i första hand försöka få en lösning som tillfredsställer kravet på skälighet, dvs en

minimnivå på skyddet. Sedan kan man göra en analys över att optimera skyddet, dvs söka det bästa alternativet.

Nästa steg är att bestämma inom vilka områden den kommunala räddningstjänsten är skyldig eller bör arbeta med risk- och skyddsproblematiken, dvs bestämma vilka **riskdomäner** som man måste hantera. Med riskdomäner menas 'familjer' av olika typolyckskeenden. Jag definierar fyra sådana riskdomäner, som svarar mot de olika olyckor som den kommunala räddningstjänsten av tradition brukar ingripa mot.

*Brand* är den riskdomän, som den kommunala räddningstjänsten historiskt sett har kommit till för. Vilka risker finns för brand? Vilka skyddslösningar, förebyggande och/eller skadeavhjälpande, kan man utforma?

*Utsläpp av farliga ämnen (farligt gods, kärnkraft)* är en annan riskdomän. Vilka risker finns? Vilka skyddslösningar, förebyggande och/eller skadeavhjälpande, kan man utforma?

*Utsläpp av miljöskadande ämnen i övrigt* är en tredje riskdomän. Vilka risker finns? Vilka skyddslösningar, förebyggande och/eller skadeavhjälpande, kan man utforma?

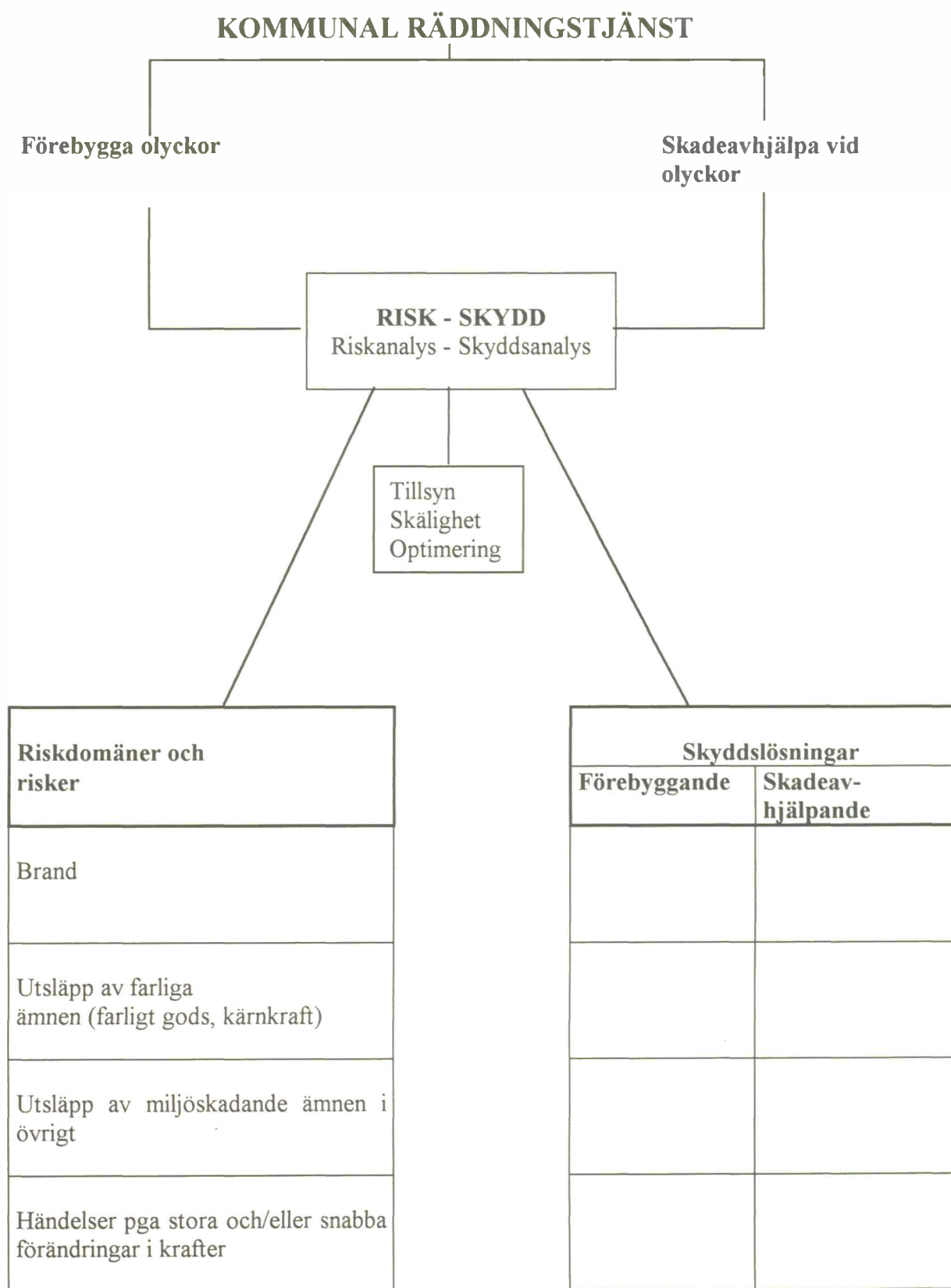
*Händelser pga stora och/eller snabba förändringar i krafter* är en fjärde stor riskdomän. Denna innefattar den mängd av olyckor som den kommunala räddningstjänsten under senare år mer och mer ingriper vid, Det gäller t ex trafikolyckor, fastklämningar, ras, skred, översvämningar, drunkningsolyckor (en kraftförändring som gör att man faller i vattnet), byggnadsställningar som rasar, etc. Vilka risker finns? Vilka skyddslösningar, förebyggande och/eller skadeavhjälpande, kan man utforma?

Den kommunala räddningstjänstens praktik består av att förbereda sig för och ingripa vid olyckor inom alla riskdomänerna ovan samt av att arbeta förebyggande inom riskdomänen brand. En fråga är i vilken utsträckning den kommunala räddningstjänsten skall arbeta med förebyggande verksamhet avseende de andra riskdomänerna än brand. I räddningstjänstlagen finns flera öppningar åt detta håll. I 41§ sägs t ex att ägare och innehavare är skyldig att i skälig omfattning hålla utrustning för livräddning även för andra olyckor än brand. Enligt 54§ är den kommunala nämnden för räddningstjänsten skyldig att utöva tillsyn av lagens efterlevnad. Vem utövar tillsyn beträffande livräddande utrustning i riskdomänerna utsläpp av farliga ämnen, utsläpp av miljöskadande ämnen i övrigt och händelser pga stora och/eller snabba förändringar i krafter? I vilken utsträckning skall den kommunala räddningstjänsten göra detta?

Kommunernas tillsynsansvar med avseende på 43§ innebär också att man kommer in på andra riskdomäner än brand.

Resonemanget ovan är ett resonemang om hur begreppsparet **RISK-SKYDD** kan användas på befintliga situationer. Det går också att använda för att forma framtiden, t ex vid planering av byggnader, anläggningar eller samhällen. Man kan bestämma vilka största risker man vill acceptera inom de olika riskdomänerna och vilka skyddslösningar man har råd med. En sådan målstruktur kan sedan utgöra styrning av det konkreta utformandet av byggnaden, anläggningen eller samhället.

Resonemanget ovan sammanfattas i följande figur.



**Figur 3.** Modell över ett sammanhållande begreppssystem för den kommunala räddningstjänsten.

Tanken är att detta begreppssystem skall kunna knyta ihop åligganden enligt räddningstjänstlagen, den aktuella risksituationen i kommunen, arbetet med att formulera mål och utforma den kommunala organisationen, samtalen och kontakterna mellan SRV och lokala och regionala nivåer, samtal och kontakter mellan olika avdelningar inom SRV, samt samtal och kontakter inom och mellan kommuner.

En räddningschef kan t ex använda begreppssystemet för att med sina politiker diskutera den kommunala räddningstjänstens målinriktning. I detta ligger att komma fram till målbambitionerna både för förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter inom de olika riskdomänerna. Utifrån detta kan man sedan utforma organisationen, rekrytera och utbilda personal, bestämma verksamheter samt göra investeringar och skaffa materiel. Tanken är att räddningschefen eller den kommunala nämnden för räddningstjänsten kan relatera räddningstjänstlagen till begreppssystemet och analysera vad lagen kräver eller vad hon eller han tycker att man kan göra utanför lagens krav inom de olika riskdomänerna beträffande både förebyggande och skadeavhjälpande verksamhet.

Begreppssystemet går också att använda internt inom Räddningsverket för att stämma av de olika avdelningarnas verksamheter och se hur de ligger till i förhållande till varandra. I synnerhet är detta angeläget för att få en helhetsbild av vilken profil Räddningsverket visar mot kommuner och länsstyrelser. Inom vilka riskdomäner arbetar de olika avdelningarna? Vilka intentioner driver man inom de olika riskdomänerna? Finns det motstridigheter i intentioner och arbetssätt mellan de olika avdelningarnas syn på och arbete med de olika riskdomänerna?

Det går även att diskutera länsstyrelsernas roll. Inom vilka riskdomäner skall länsstyrelsen utöva tillsyn av kommunerna? Hur skall denna tillsyn gå till? Hur skall länsstyrelsen utforma sin policy på ett länsövergripande plan? Begreppssystemet bör gå att använda som basstruktur även för att bearbeta en sådan fråga och i dialog med kommuner komma fram till ansvars- och arbetsfördelning mellan länsstyrelse och kommuner.

Resonemanget ovan berör referensramens kommunsammanhållande, regionala och centrala politiska, förvaltningsmässiga och korporativa nivåer. Begreppssystemet bör gå att använda även på referensramens nivåer om byggnaders och anläggningars olika problemkomplexiteter.

Man kan t ex diskutera en industris situation. Vilka riskdomäner är aktuella? Hur ser risksituationen ut inom varje riskdomän? Vilka skyddslösningar är möjliga inom varje riskdomän? Vilka krav är skäligen att ställa? Vilka krav är optimala?

Begreppssystemet ger en god utgångspunkt för att analysera och diskutera avvägningar mellan förebyggande och skadeavhjälpande skyddslösningar för olika samhällsliga nivåer samt byggnader och anläggningar med olika problemkomplexiteter. Hur skall t ex resursavvägningen



vara mellan förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter i den kommunala räddningstjänsten? Hur skall avvägningen vara i en s k §-43-anläggning?

Ovan beskrivna och diskuterade begreppssystem grundar sig på tanken att finna ett begreppssystem, som kan förena räddningstjänstlagens innebörd, räddningstjänsternas rådande praxis samt pågående utvecklingstrender och utvecklingsmöjligheter. Meningen är att det skall kunna vara den struktur med vars hjälp man t ex kan relatera räddningstjänstlagens innebörd till rådande praxis, diskutera möjliga vidgningar i målinriktningar i enlighet med senare decenniers trend att brandkårerna övergått till räddningskårer och räddningstjänst, att man skall kunna ta ställning till avvägningar mellan förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter, etc. Den övergripande tanken är att man skall få en bas från vilken man mer offensivt kan utveckla och effektivisera rådande praxis. Det här presenterade begreppssystemet är inte avsett att vara fullödigt. Det är snarare en skiss, som behöver utvecklas ytterligare genom konkret bearbetning och användning.

## **Utvecklingsförslag beträffande byggnader och anläggningar med problemkomplexitet av typ A**

### *Brandskyddsprogram riktat till lägenhetsinnehavare och husägare*

Räddningstjänstlagens 41§ riktar sig till alla ägare eller innehavare av byggnader eller anläggningar. Inte bara dem som är utsatta för brandsyn är skyldiga att vidta skäliga åtgärder eller skaffa skälig utrustning. En stor del av brandolyckorna sker i hemmen. Detta motiverar ett program, som ökar möjligheterna till brandskydd i hemmen. Ett sådant program kan innehålla två delar. Den första kan ta sin utgångspunkt i vad som är skäligt att kräva av en lägenhets- eller husägare. En rimlig tanke är att det är skäligt att kräva brandvarnare i bostäder. Brandvarnare har utvecklats under de senaste tjugo åren. Praxis för vad man kräver har dock inte förändrats så mycket. Den låga kostnaden för en brandvarnare idag borde innebära att det är skäligt att kräva brandvarnare. Denna tanke skulle kunna vara utgångspunkt för den kommunala räddningstjänsten att ta ställning till hur man kan ta sitt ansvar att utöva tillsyn över räddningstjänstlagens efterlevnad.

Denna del av programmet bör innehålla vad räddningstjänstlagen kräver avseende brandskydd i bostäder och hus. På samma sätt som man säger att trafikanter är skyldiga att ha kunskap om trafiklagstiftningen kan man säga att ägare och innehavare borde vara skyldiga att ha kunskap om räddningstjänstlagens krav just för dem.

Den andra delen av programmet bör innehålla kunskaper om hushållets risk- och skyddsproblematik. Det kan gälla källor till brands uppkomst, brandförlopp i bostäder, hur man alarme-

rar, de vanligaste brandorsakerna, mm. Utöver sådan allmän kunskap skulle ett sådant program kunna innehålla möjligheter att få kunskap om specifika situationer. Det innebär att relatera programinnehållet till den aktuella typen av boende, t ex radhus, höghus, stenhus, trähus, etc. Vilka är de specifika brandriskerna och brandförloppen vid dessa olika hustyper? Vidare kan programmet innehålla möjlighet till kunskap om kommunens skadeavhjälpande räddningstjänst. Vilka resurser finns för just mitt hus? Hur lång tid tar det innan räddningstjänsten kommer till mitt hus? Vad är rimligt och realistiskt att räddningstjänsten då kan göra? Vad bör jag som ägare och innehavare vidta för kompletterande och förebyggande skyddsåtgärder?

### ***Brandskyddsprogram riktat till ägare och innehavare av småföretag och liknande organisationer***

Målet för ett sådan program är att motivera ägare eller innehavare att löpande ta ansvar för brandsäkerhet. Programmet bör inriktas mot att ge ägare och innehavare sådan kunskap att de kan värdera och hantera brandsäkerhet som ett viktigt säkerhetsvillkor för överlevnad och som en viktig produktionsfaktor.

Programmet bör förklara ägarens eller innehavarens skyldigheter enligt räddningstjänstlagen. Med utgångspunkt i 41§ bör man förklara och exemplifiera vad detta innebär. Programmet bör också analysera och diskutera vilken betydelse brandsäkerheten har för företaget eller organisationen som just företag eller organisation. Vilken betydelse har brandsäkerheten för att företaget skall överleva på den marknad det arbetar? Är produktionen möjlig att upprätthålla om det blir en brandskada? Konkret kan ett sådant program utformas som en grund för elementär brandsyn eller struktur för intern brandskyddskontroll för små företag/organisationer.

## **Utvecklingsförslag beträffande byggnader och anläggningar med problemkomplexitetstyp B**

### ***Program för att motivera och kompetensutveckla ägare och innehavare att använda intern brandskyddskontroll***

Till företag och organisationer i denna komplexitetstyp hör merparten av sådana företag och verksamheter, som är föremål för regelbunden brandsyn med två till fyra års intervall. Det gäller mindre industrier, hantverksverksamheter, mindre vårdanläggningar, barnstugor, skolor, etc. Brandskyddsproblematiken är tämligen oproblematiserad och överblickbar. Ett program kan utformas som åstadkommer att ägare och innehavare själva kan utföra intern brandskyddskontroll och bedriva ett aktivt brandskyddsarbete. Huvudingrediensen i ett sådant program bör vara dels kunskapsuppbyggnad om risk- och skyddsproblematik just för berörd företags- eller verksamhetstyp och dels en struktur för hur intern brandskyddskontroll kan utföras med jämna mellanrum. Det bör dessutom ingå samma ingredienser som beskrivits i förslaget för ägare och innehavare av objekt i komplexitetstyp A ovan.

### ***Utveckling av rutin för att utöva tillsyn***

Tillsynen sker fn i form av den traditionella brandsynen. Tillsynsrutinen skulle kunna utvecklas och kombineras med ett program enligt ovan. För de ägare och innehavare som binder sig att genomföra och följa ett program om intern brandskyddskontroll enligt ovan skulle man kunna finna en ny rutin för tillsynen. Rutinen skulle mer bygga på ägarens eller innehavarens bevisbörda för att hon eller han upprätthåller brandsäkerheten. Detta skulle då ske genom att visa att den interna brandskyddskontrollen blivit genomförd med hjälp av intyg. Underlaget till den interna brandskyddskontrollen bör vara en utförlig brandskyddsdokumentation, som är en form av enklare risk- och skyddsanalys. Den kommunala räddningstjänstens huvuduppgift blir att medverka vid upplägningen av en sådan brandskyddsdokumentation. Sedan blir räddningstjänstens roll att ta emot bevisen om genomförd intern brandskyddskontroll och att ibland göra stickprovskontroller. En grundtanke bakom denna modell är att ägaren eller innehavaren löpande kan ta kontakt med räddningstjänsten för att få råd och stöd och att ägaren eller innehavaren tillsammans med anställda skall bli tvungna att förstå och hantera brandproblematikens risk- och skyddsproblematik. Ägaren eller innehavaren har då också möjlighet att samordna brandskyddet med övriga säkerhetsaspekter, t ex arbetsmiljöaspekterna.

## Utvecklingsförslag beträffande byggnader och anläggningar med komplexitetstyperna C och D

### *En modell för fördjupad och systeminriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys*

Detta förslag tar sin utgångspunkt i att det jag tidigare kallat elementär brandsyn inte är tillräcklig beträffande byggnader och anläggningar i komplexitetsnivåerna C och D. Det krävs en djupare och mer omfattande analys av risk- och skyddsproblematiken. En analys enligt denna modell innebär att beakta brandskyddsproblematiken (och kanske annan riskproblematik) i ett helhetsperspektiv på objektet. Analysen måste beakta den verksamhet, aktivitet eller produktion, som sker i byggnaden eller anläggningen. Analysen måste också beakta människors betydelse. Analysarbetet bör utgå från det tidigare diskuterade begreppsparet **RISK - SKYDD**. Brandproblematiken är huvudproblemområdet. Brandrisker och deras konsekvenser bör analyseras. I detta arbete ingår gedigna analyser av rådande förhållanden och dessas samspel i en helhet. Skyddslösningar bör analyseras. Olika alternativ kan formuleras. Skäliga krav på skydd utifrån 41§ kan formuleras. Krav för att optimera skyddet kan också formuleras. När detta är gjort är det lämpligt att väga samman allt till en helhetslösning.

Av tradition talar man ofta om passiva och aktiva system när det gäller tekniska skyddslösningar. Ett passivt system hindrar eller försvårar brand eller brandspridning utan att aktiveras på något sätt. Det kan gälla en brandsektionering, en larmgivning, etc. Ett aktivt system utlöser någon form av aktivitet. Det kan gälla ett sprinklersystem, en styrd ventilering, etc. Det är viktigt att inte glömma bort det sociala systemet, dvs människan och människans agerande på olika nivåer i företaget och organisationen. Analyser bör göras på organisationens strategiska, operativa och konkreta verksamhetsnivåer enligt tidigare resonemang. Företags- eller organisationsledningen bör engageras i arbetet. Analyserna bör ske i direkt samverkan med berörda ansvariga på de olika nivåerna. En viktig del i arbetet är att hjälpa till att formulera en säkerhetspolicy och att utforma strukturen för intern brandskyddskontroll.

Enkätsvaren från brandsyneförrättare och från ansvariga för förebyggandeverksamheten vid räddningstjänsterna visar att det sker utvecklingsarbete åt detta håll. Vid flera räddningstjänster finns tankar och försök med att fungera åt detta håll. En utvecklad modell har t ex tagits fram vid räddningstjänsten i Linköping (Gardell 1995). Att utveckla detta koncept eller denna modell med tillhörande rutiner i praktiken samt kompetens för att genomföra arbetet ser jag som ett av denna utrednings huvudförslag. Lämpligen kan ett sådant konkret utvecklingsarbete ske genom att någon räddningstjänst, som har kommit en bit på väg, får ett uppdrag.

### ***Kontrakt eller överenskommelser med företag och organisationer om förebyggande arbete***

Räddningstjänsterna skulle kunna göra långsiktiga överenskommelser med företag och organisationer om hur man kan arbeta med förebyggande verksamhet. Man kan göra upp någon form av långsiktigt kontrakt eller plan för samarbete om skyddsproblematiken. Ett sådant samarbete bör centrera kring arbetet med fördjupad och systeminriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys enligt ovan. Även beträffande denna typ av överenskommelser finns exempel från räddningstjänsterna. Helsingborgs brandförsvär tillämpar en modell med kontrakt med företag.

### ***Utveckling av rutin för att utöva tillsyn***

Såsom för ägare eller innehavare av byggnader och anläggningar av komplexitetstypen B kan man utarbeta en utvecklad rutin för att utöva tillsynen. För de ägare och innehavare som binder sig för att arbeta med fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys enligt ovan (med därtill hörande intern brandskyddskontroll) kan man utveckla tillsynsrutinen på samma sätt som föreslagits ovan för ägare och innehavare till byggnader och anläggningar i komplexitetskategori B.

### ***Program för kompetensutveckling hos ägare/innehavare och ökat ägar/innehavaransvar***

Ett program kan utvecklas, som syftar till att motivera ägare och innehavare att ta sig an brandskyddsproblematiken. I detta ligger också att få kunskap om risk- och skyddsproblematik och hur ett företag eller en organisation kan hantera den. Programmet bör bestå av två huvuddelar. En del som är inriktad mot chefer som arbetar med strategiska frågor. Denna del bör ha sin tyngdpunkt i betydelsen av en säkerhetspolicy som en produktionsfaktor för företagets eller organisationens överlevnad och för att företaget eller organisationen skall kunna fungera som en helhet. Den andra delen bör vara inriktad mot chefer som sysslar med operativa problem, dvs att utifrån den strategiska inriktningen arbeta med att styra den vardagliga verksamheten. Hit hör produktionschefer, underhållschefer, säkerhetschefer, etc.

Ett sådant program borde ha både räddningstjänstpersonal och ägare/innehavare som målgrupp och som lärare. Dvs räddningstjänsten skulle kunna undervisa om tillsyn och brandskyddsproblematik ur sin synvinkel. Företags- och organisationsmänniskor skulle kunna undervisa om företagandets problematik. Kanske skulle även försäkringsmänniskor ingå både som lärare och elever.



## **Utvecklingsförslag beträffande kommunsammanhållande politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå**

### ***Ett sammanhållande begreppssystem***

Förslaget innebär att utveckla ett konkret begreppssystem, som på kommunal nivå går att använda i första hand för räddningstjänsternas arbete med att planera och sätta mål för sin förebyggande verksamhet. Detta begreppssystem bör utvecklas i enlighet med det tidigare resonemanget om ett sammanhållande begreppssystem. En möjlighet är att sätta samman en arbetsgrupp med intressenter från central (SRV), regional (länsstyrelse) och kommunal (kommunal räddningstjänst) nivå för att fortsätta och utveckla det föreslagna begreppssystemet. Utgångspunkten skulle vara att det i första hand skall vara ett instrument för den kommunala nämnden för räddningstjänst och för räddningschefen att styra verksamheten med.

### ***Program för att utveckla kompetens att använda mål som styr- och planeringsinstrument***

Tanken bakom detta förslag är att utveckla räddningstjänstens förebyggande verksamhet genom att utveckla förmågan att använda mål och målstrukturer som styr- och planeringsinstrument. Målgrupp är räddningschefer och ställföreträdande räddningschefer i första hand. Ett baskoncept skulle kunna utarbetas. Utbildning skulle kunna bedrivas av en eller flera räddningsskolor. Även inom detta område pågår en reell utveckling vid våra räddningstjänster. Vid vissa räddningstjänster finns utvecklade målstrukturer. Dessa exempel kan tas som utgångspunkter för att arbeta fram ett grundkoncept.

### ***Program för politiker***

Ett program kan utvecklas med syfte att öka politikernas kunskap om kommunens räddningstjänstproblematik (att förebygga olyckor och att skadeavhjälpa vid olyckor). Ett sådant program kan ha två målgrupper och kanske bestå av två delar. En del som riktar sig till kommunpolitiker i allmänhet. Syftet är att man på politisk nivå skall vara medveten om räddningstjänstproblematiken och väga in den i tunga kommunala beslut, t ex beträffande planer, resursavvägningar, utbyggnad, industrietableringar, etc. Den andra delen skulle rikta sig till politiker som direkt kommer att ansvara för räddningstjänsten. Detta utbildningsinnehåll bör i stor omfattning beröra räddningstjänstlagen och det tillsynsansvar som den ålägger den kommunala nämnden för räddningstjänst. Utbildningsinnehållet bör också beröra elementa beträffande risk- och skyddsanalys på den kommunala nivån.



### ***Analys och strukturering av kommunens tillsynsansvar enligt räddningstjänstlagen***

Mot bakgrund av att räddningstjänstlagen synes svår att ha som utgångspunkt för att få strikt klarhet i hur tillsyn bör bedrivas och hur ansvaret skall utövas, så är det lämpligt att göra en analys av tillsynsinnehållet i lagen och vilket ansvar som ligger hos nämnden eller nämnderna för kommunal räddningstjänst. Även om det inte går att bestämma klara gränser utan prejudikat bör det gå att precisera vissa kärnområden och var diffushet föreligger. Det bör ge kommunerna möjlighet att utveckla sin verksamhet och "känna sig för" på ett mer offensivt sätt än nu.

### ***Kontrakt- eller överenskommelseplan för förebyggande verksamhet***

Räddningstjänsten skulle kunna utarbeta en kommunövergripande plan för arbetet med att genomföra kontrakt eller överenskommelser med företag och organisationer enligt tidigare diskuterade förslag. I detta ligger också förslaget om den utvecklade tillsynsrutinen. Denna plan med sina delmål skulle kunna vara en viktig del av den ovan diskuterade totala målstrukturen för förebyggande verksamhet.

### ***Integrera förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter***

Tanken bakom detta förslag är att på ett bättre sätt utnyttja räddningstjänstens totala resurs för förebyggande verksamhet och även för skadeavhjälpande insatser. Idag förefaller det vara rätt skarpa gränser mellan förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter. Hur kan operativ personal utnyttjas bättre i förebyggande verksamhet? Hur kan kunskap som förebyggarpersonalen besitter bättre utnyttjas vid operativa insatser? Kan man vidta verksamhetsmässiga och/eller organisatoriska förändringar, som mer integrerar förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter? Även inom detta område sker utveckling och förändring inom räddningstjänsterna. På vissa håll arbetar vaktstyrkorna med enklare besiktningar samt informations- och utbildningsverksamhet. Kanske vaktstyrkornas, i synnerhet bland heltidsanställd personal, arbete med förebyggande problem kan utökas. Man kan tänka sig att ett eller flera övningspass skulle kunna gå ut på att genomföra en risk- och skyddsanalys på en industri ed och inte bara en snabb orientering för att något så när vara lokalorienterad.

### ***Kontakt-informations-och utbildningsprogram för lokala intressentsammanslutningar av ägare/innehavare***

Man kan på flera års sikt skapa olika program för att nå ägare/innehavare genom deras lokala intresseorganisationer. Det kan gälla köpmannaföreningar, handelskammare, hyresgästföre-

ningar, villaägarföreningar, lokalavdelningar av större föreningar eller förbund, etc. Syftet med ett sådant program är att skapa medvetenhet om risk- och skyddsproblematik och att skapa intresse för att löpande arbeta med det i sin vardag på sina respektive företag/organisationer/liknande. Det ger också möjlighet att bygga upp ett kontaktnät, som kan utnyttjas både av räddningstjänsten och av ägare/innehavare.

### ***Kontaktnät med försäkringsbolag***

Skapa ett lokalt kontaktnät med de försäkringsbolag, som är försäkringsgivare till byggnader och anläggningar i första hand beträffande byggnader och anläggningar med problemkomplexiteter av typerna C och D. Ett sådant kontaktnät ger möjligheter att diskutera krav (skäliga, optimala) och samordning för olika typer av objekt.

### ***Kontaktnät med andra kommunala och på platsen lokalt verkande statliga tillsynsorgan***

Skapa ett lokalt kontaktnät med andra organ, som också håller på med förebyggande verksamheter och tillsyner. I ett sådant kan man diskutera olika sätt att arbeta, olika möjligheter till samordning, etc. I ett sådant kontaktnät kan man ha kontakt med representanter för ägare och innehavare, bl a för att diskutera deras syn på samordning av tillsynsverksamhet.

### ***Kommunprojekt för genomförande av förebyggande verksamhet och tillsyn***

Grundtanken är att flera tillsynsorgan skulle kunna bilda ett projekt för att under en viss tid genomföra sin tillsynsverksamhet mot en viss typ av byggnader eller anläggningar, t ex vårdinrättningar, mekaniska industrier, publika lokaler, etc. En projektorganisation kan bildas. Lämpligen bör någon från räddningstjänsten vara projektledare. Berörda tillsynsorgan bör ha projektdeltagare, t ex hälso- och miljöskyddet, eventuell representant från länsstyrelsen, arbetarskyddstyrelsen, skorstensfejarmästaren, polisen, etc. Man kan inom projektet definiera vars och ens arbetsuppgifter och förutsättningar. Målformulering och arbetsplanering kan ske. En samordning av kontakterna och tillsynen kan ske. Man kan gentemot ägare och innehavare visa en samlad bild och erbjuda kvalificerad hjälp i ett totalt risk- och skyddsanalysarbete. Olika typer av objekt kan väljas år från år.

### ***Juridisk utbildning av räddningstjänstens personal***

Räddningstjänstens verksamhet avseende brandsyn och övrig förebyggande verksamhet styrs kanske i huvudsak av praxis och tradition. Det finns ett behov av att man inom räddningstjäns-

ten får bättre kunskap om vad räddningstjänstlagen (och andra lagstiftningar) säger i sin helhet. Syftet med en sådan utbildning skulle vara att dels få en klarare struktur av vad lagen säger om tillsynsansvar och dels få kunskap om vilka möjligheter lagen ger när det gäller skäligen krav. En klarare struktur behövs när det gäller att knyta samman nuvarande krav på brandsyn (enligt de paragrafer som reglerar brandsyn) och det tillsynsansvar som åligger den kommunala nämnden för räddningstjänsten enligt 54§, dvs att utöva tillsyn av lagens efterlevnad. Man behöver dessutom få tillfälle att diskutera förändringar och utvidgningar av praxis och tolkningar av lagen. Är det rimligt att förändra sin syn på vad som är skäligen att kräva i vissa avseenden? Ger lagen utrymme för att vara hårdare i sin kravställning? Vilka utrymmen ger lagen att utforma lokala tillsynsrutiner, t ex när det gäller att lägga bevisbördan för genomförd brandskyddskontroll på ägaren/innehavaren?

En sådan utbildning blir också angelägen om Hot- och riskutredningens (SOU:1995:19) förslag om ändringar i räddningstjänstlagen blir verklighet.

### ***Utveckla kompetens för brandorsaks- och brandförloppsutredningar***

Räddningstjänstens professionella innehåll bör utvidgas med kompetens för att genomföra brandorsaks- och brandförloppsutredningar. Polisen genomför brandorsaksutredningar. Sådana utredningar är inriktade mot att klarlägga om brott begåtts och om så är fallet att säkra bevis. Denna typ av utredningar behöver kompletteras med utredningar som försöker klarlägga orsakskedjor och brandförlopp oberoende av brott eller inte. Syftet är att samla kunskap för framtida förebyggande verksamhet. Försöksverksamhet med denna typ av utbildning pågår redan.

### ***Skade- och räddningsanalys för det senaste decenniet***

Som en problemformulering för en målinriktning på kommunal nivå kan man göra en skade- och räddningsanalys av det senaste decenniet. Hur ser skadetrenden ut? Vid vilka olyckor har liv gått till spillo? Kan man se något särskilt mönster? Hur stora ekonomiska värden har gått till spillo? Kan man se någon trend? Hur ser räddningstrenden ut? Vilka värden har man räddat under det senaste decenniet? Hur många liv har man räddat? Vilka ekonomiska värden har man räddat? På något sätt går det kanske att göra en bedömning genom att gå genom uttryckningsrapporter och få uppgifter från försäkringsbolag.

## *Erfarenhetsuppsamling*

Man kan skapa ett system för lokal erfarenhetsuppsamling och analys av erfarenheter. I detta ligger naturligtvis erfarenheter från inträffade bränder och andra olyckor. Utöver detta bör även erfarenheter från brandsyn och förebyggande arbete i övrigt samlas och analyseras. Det kan gälla viktiga missförhållanden och farliga situationer som man kommit på och åtgärdat innan något hänt. Kan man finna något mönster i brister och fel som man upptäcker? Ett sådant erfarenhetssystem kan också utgöra underlag till ett erfarenhetsuppföljningssystem på central nivå.

## *Utveckla tankar och en modell för hur kommunernas riskinventeringar och riskanalyser kan användas i det förebyggande arbetet*

Den genomförda studien via enkäter till ansvariga för förebyggande vid räddningstjänsterna och samtal med räddningstjänstpersonal visar att de av Räddningsverket via riskhandboken (SRV 1989) rekommenderade kommunala riskanalyserna torde kunna utvecklas mer. Många kommuner har gjort sådana riskinventeringar/riskanalyser. Däremot verkar det inte vara så att dessa riskinventeringar/riskanalyser har kommit att ingå på ett naturligt sätt i det förebyggande arbetet. Några kommuner anger att man har tankar att på något sätt utnyttja riskanalysarbetet. Några säger att man gör det, sannolikt på så sätt att den kommunala analysen utgör en grund för hur man skall rikta in brandsyneverksamhet och annan förebyggande verksamhet. Men för det stora flertalet kommuner verkar det vara så att riskanalysarbetet inte direkt utnyttjas i det förebyggande arbetet.

Det är därför lämpligt att arbeta för att finna någon modell för hur kommunernas riskinventeringar/riskanalyser skulle kunna användas mer konkret i det förebyggande arbetet. Som utgångspunkt för ett sådant utvecklingsarbete kan man utgå från begreppsparet **RISK - SKYDD**. Det hittills genomförda riskinventerings- och riskanalysarbetet har varit inriktat mot att analysera riskproblematiken på den kommunala nivån. Man kan fundera över hur skyddslösningarna bör se ut, dvs göra en kompletterande skyddsanalys. Hur ser skyddsstrukturen ut på den kommunala nivån, både beträffande förebyggande åtgärder och resurser för skadeavhjälpande åtgärder? Hur ser skyddsstrukturen ut på de farligaste objekten, både beträffande förebyggande åtgärder och resurser för skadeavhjälpande åtgärder?

På detta sätt får man en jämförelse mellan risksituationen och skyddssituationen och bör kunna dra slutsatser av detta.

## *Tänkesätt för att integrera förebyggande brandskydd med nybyggnadsprocessen*

En mycket tydlig profil i enkätsvaren från de ansvariga för den förebyggande verksamheten är en oro över hur det nya bygglovsförfarandet kommer att påverka det förebyggande brandskyddet och i synnerhet brandsyneverksamheten. Några klara modeller för räddningstjänstens medverkan i nybyggnadsprocessen har ännu inte bildats i praxis. Vissa enstaka räddningstjänster har formulerat klara modeller för hur de skall agera, men för det stora flertalet verkar framtiden oklar.

Man skulle kunna utarbeta en eller flera modeller för hur räddningstjänsterna kan medverka i nybyggnadsprocessen. I detta ligger att belysa hur samverkan kan ske med byggnadsnämnden, hur arbete kan ske som exempel åt byggherren, om det är möjligt att vara både byggnadsnämndens och byggherrens expert, hur man kan finna arbetsformer utifrån olika förutsättningar, etc.

## **Utvecklingsförslag beträffande regional förvaltningsmässig, politisk och korporativ nivå**

### *Modell för länsstyrelsernas roll*

En av grundvärderingarna bakom de formulerade förslagen är att utvecklingsverksamhet sker genom kommunal kraft och initiativ. Förslag som riktar sig mot andra än kommunala nivåer är avsedda att understödja den kommunala verksamheten. Länsstyrelserna har en särskild roll när det gäller tillsynen av kommunernas verksamhet. Detta gör det till en grannliga uppgift att skapa modeller för hur länsstyrelserna skall arbeta. Vilken aktiv roll skall de ha när det gäller att driva utvecklingsverksamhet?

Till problemet hör också att Räddningsverket ofta vänder sig direkt till kommunerna i olika frågor. Kommunerna i sin tur vänder sig också ofta direkt till Räddningsverket. Ändå har länsstyrelserna en uttalad roll när det gäller framför allt tillsynen. Problemet mynnar ut i frågan hur man för länsstyrelserna skall finna en roll och en (eller flera) arbetsmodell(er), som på ett bra sätt kan kombineras med den kommunala självständigheten och med att det finns direktkontakter mellan kommuner och Räddningsverket.

En grunduppgift för länsstyrelserna är att utöva tillsynen över kommunerna. En del i detta torde vara att på ett övergripande plan inom länet kunna följa och sammanställa hur risk- och skyddslösningssituationerna ser ut i länets kommuner. Länsstyrelsen bör kunna analysera hur situationerna skiljer sig åt, var särskilt understöd behöver sättas in, etc. En viktig aspekt torde vara att särskilt bevaka frågan hur kommunala resurser kan utnyttjas gemensamt av flera kom-



muner så rationellt som möjligt. Detta gäller inte bara skadeavhjälpande resurser utan borde i större utsträckning ske även för de förebyggande resurserna. Länsstyrelsens roll kan t ex innefatta att aktivt inom länet skapa en överstruktur för risk- och skyddshantering. Detta innebär att utarbeta en övergripande riskinventering och riskanalys över länet. Denna bör omfatta vilka stora risker som finns och vilka resurser och möjligheter respektive kommun har för att hantera dessa risker. Sedan bör en skyddsinventering och en skyddsanalys utarbetas mot dessa risker. En struktur eller plan för hur resurser kan utnyttjas regionalt eller länsvis bör ingå i detta.

När man i praktiken för liknande resonemang som ovan gäller det oftast skadeavhjälpande resurser. Det är viktigt att det också gäller förebyggande resurser. Hur kan förebyggande resurser bättre utnyttjas regionalt och länsvis? Detta är en huvudfråga.

Som en konkret utgångspunkt för att arbeta med detta problem kan man använda det tidigare föreslagna sammanhållande begreppssystemet. En länsstyrelse skulle kunna kartlägga sina kommuner i begreppssystemet, dvs undersöka hur kommunerna arbetar när det gäller att hantera begreppsparet **RISK - SKYDD**.

Vilka riskdomäner arbetar respektive räddningstjänst med? Med vilka riskdomäner arbetar respektive räddningstjänst förebyggande? Hur sker den kommunala tillsynen av räddningstjänstlagens efterlevnad? Sker endast brandsyn? Sker andra former av tillsyn? Vilka skyddslösningar finns inom kommunerna? Hur ser skyddslösningarna ut på den förebyggande respektive skadeavhjälpande sidan? Hur ser målstrukturen ut för t ex förebyggande verksamhet för de olika riskdomänerna?

På detta sätt kan profiler skapas för de olika kommunerna i länet. Hur ser dessa profiler ut och hur skiljer de sig från varandra? Vad är önskvärt när det gäller att förändra dessa profiler? Etc.

Begreppssystemet kan användas inte bara för att göra uppföljningsanalyser enligt ovanstående resonemang. Det går att använda mer framåtsyftande t ex i planarbete. I planarbete kan man bestämma vilka största risker man vill ta beträffande vissa riskdomäner inom vissa geografiska områden. Utifrån detta kan man också i planerna inkludera olika skyddslösningar, förebyggande eller skadeavhjälpande. Dvs man får ett instrument så att man i planarbetet mer konkret skulle kunna styra risk- och skyddssituationen.

Ett konkret förslag är att en arbetsgrupp med länsstyrelserepresentanter tillsätts för att med utgångspunkt i ovanstående resonemang utarbeta en eller flera arbetsmodeller för länsstyrelserna.



### *Former för regional förebyggande samverkan*

Tanken är att utveckla konkreta regionala förebyggande samverkansformer. Idag sker i många län olika former av samverkan. Vissa kommuner har regelbundet och systematiskt samarbete. Länsträffar sker i många län en eller två gånger per år. Fler och fler kommunala räddningstjänstförbund bildas.

Målet för samverkan kan höjas på så sätt att man i större utsträckning använder gemensamma resurser direkt i det förebyggande arbetet. Samverkan idag består till stor del av att man träffas om gemensamma problem, får del av nyheter, diskuterar sig samman om gemensamma ståndpunkter, mm. Detta är viktiga aspekter men sannolikt skulle man kunna höja ambitionen ytterligare. På samma sätt som man inom den skadeavhjälpande sidan tänker sig att utnyttja resurser regionalt bör det gå att utnyttja förebyggande resurser regionalt. Detta sker ju i viss utsträckning då räddningstjänstförbund bildas, men det går att utvidga.

Exempelvis skulle en förebyggandestab kunna bildas i ett län. Den skulle bestå av kvalificerade brandingenjörer, som vore hela länets resurs och skulle kunna utnyttjas av länets samtliga räddningschefer. En annan möjlig samverkansform är att räddningscheferna utnyttjar de olika kommunernas specialkompetens. I en kommun kanske man har kvalificerad förebyggande kompetens beträffande en objektstyp, i en annan kommun har man en annan specialkompetens. Man skulle kunna utnyttja sådana kompetenser i vissa mönster gemensamma för en region eller ett län.

### *Tillfällen till kompetensutveckling*

För att löpande ge tillfällen till kompetensutveckling kan man skapa ett systematiskt kompetensutvecklings- eller utbildningsforum. Syftet med detta skulle vara att ge dem som arbetar med förebyggande verksamhet löpande fortbildning. Detta kan ske inom länets eller regionens ram. Ansvaret kan fördelas mellan kommuner eller tas av länsstyrelsen. Räddningsverket och dess skolor bör kunna utnyttjas som resurser.

En tanke med ett länsvis eller regionalt sådant forum är att utbildningsinnehållet går att anknyta till det aktuella läget inom länet eller regionen. Utbildningen kan utgå från just länets eller regionens problem. Underlag till sådana utbildningsfora skulle de ovan beskrivna länsstyrelsegenomförda övergripande analyserna vara.

## ***Kontaktmönster/information/utbildning för regionala ägar- och innehavarintressentsammanslutningar***

Som en viktig kanal för att nå ägare och innehavare och få dem motiverade är det möjligt att utnyttja regionala korporativa intressentsammanslutningar. Det kan gälla olika länsförbund, arbetsgivarsammanslutningar, fackföreningar mm. Man kan via dem anordna informationsdagar och utbildningstillfällen riktade till ägare och innehavare av olika objektstyper. Man kan lägga upp ett program över tid för att nå ägare och innehavare av speciella objektstyper. Det kan gälla t ex ägare och innehavare av sk §-43-anläggningar, vårdinrättningar, underjordsanläggningar, pappersindustrier, etc. Anordnare kan vara länsstyrelse, flera kommuner i samverkan, brandförsvärsförbund, Svenska Kommunförbundets länsavdelning, ed.

## **Utvecklingsförslag beträffande central politisk, förvaltningsmässig och korporativ nivå**

### ***Tydlig SRV-policy***

Med utgångspunkt i att det från kommunalt håll kan vara svårt att se helheten av Räddningsverkets "anläggningsyta" mot kommunerna är det lämpligt att försöka göra Räddningsverkets policy och verksamhetsinriktning tydligare. Det är sannolikt även ett internt problem. Det betyder att det första steget skulle vara att undersöka hur den interna grunden för "anläggningsytan" mot kommunerna ser ut. I vilken utsträckning går man ut med intentioner från olika avdelningar? Är intentioner från olika avdelningar samordnade? Ger olika avdelningars kontakter utåt ett splittrat eller sammanhållet intryck? Arbetar olika avdelningar i samma riktning och med kunskap om varandras arbetsinriktningar?

Med utgångspunkt i sådana frågor skulle man inom Räddningsverket kunna fundera över vilken "anläggningsyta" man visar mot kommuner och länsstyrelser. Att utforma en total harmoni och samordning torde inte vara möjligt eller är sannolikt inte ens önskvärt. Målet bör snarare vara att ge berörda aktörer någon kunskap eller struktur för att kunna relatera Räddningsverkets olika verksamheter till ett förståbart mönster även om samordning brister.

För detta ändamål skulle det tidigare diskuterade sammanhållande begreppssystemet kunna användas. Varje avdelning kan beskriva sin verksamhet inom tillämplig del. På det sättet skulle man få en beskrivning av verksamheten strukturerad på samma sätt som begreppssystemet. Man skulle själv kunna se harmonier och disharmonier och få kunskap om Räddningsverkets "anläggningsyta" mot kommunerna och länsstyrelserna.

### *Samordna intentioner och rådgivning om förebyggande verksamhet*

Som ett delproblem av det ovan beskrivna kan man ta "anläggningsytorna" mot kommunerna från å ena sidan Risk- och miljöavdelningen och å andra sidan Räddningstjänstavdelningen. Båda arbetar med kontakter mot kommunerna. Intentioner om hur man skall arbeta med riskanalyser, miljö, transporter av farligt gods mm går ut från Risk- och miljöavdelningen. Intentioner om hur man skall arbeta med förebyggande brandskydd och brandsyn går ut från Räddningstjänstavdelningen. Kanske kan samordningen öka för att skapa bättre verkan på kommunal nivå. Ett konkret exempel är hur riskanalysarbetet utformats i kommunerna. Detta arbete har skett och sker fortfarande i stor utsträckning skilt från arbetet med förebyggande brandskydd. Det har inte blivit en naturlig del av det förebyggande arbetet. Man skulle kanske tidigare ha funderat över hur riskanalysarbetet skulle gå att samordna med den traditionella förebyggande verksamheten.

### *Utveckla ett sammanhållande begreppssystem*

Räddningsverket kan fortsätta att utveckla det sammanhållande begreppssystem vars embryo är ett av denna rapports huvudförslag och som diskuterats tidigare.

### *Analysera räddningstjänstlagen med avseende på dagens situation*

Mot bakgrund av dagens situation beträffande samhällsutveckling, den kommunala räddningstjänstens utveckling och intentioner om hur räddningstjänsten skall fungera är det lämpligt att analysera vad räddningstjänstlagen säger och hur den fungerar. Ett förhållande är att det är svårt att få en klar uppfattning av hur tillsynsansvaret ser ut. Lagen talar om olika former av tillsyn utan att definiera dessa begrepp och relatera dem till varandra. Lagen talar om brandsyn. Detta är något som länge har varit en stor del av räddningstjänsternas vardag. Lagen säger också i 54§ att nämnden för kommunal räddningstjänst skall utöva tillsyn över lagens efterlevnad. Detta är något som det inte finns så klara uppfattningar om och strukturer för vid våra räddningstjänster.

Andra oklarheter har att göra med avvägningar mellan förebyggande och skadeavhjälpare verksamheter. Räddningstjänstbegreppet är inriktat mot skadeavhjälpare verksamheter. Av tradition och starkt förankrat i räddningstjänstlagen är förebyggande verksamhet mot brand. I lagen ges i ett antal paragrafer anvisningar som innebär förebyggande verksamhet även mot andra olyckor. Hur långt sträcker sig detta ansvar? Vilka konsekvenser medför det?

Hur modern respektive omodern är räddningstjänstlagen?

### *Utveckla en modell för fördjupad och systeminriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys*

Resonemanget att utveckla en modell för fördjupad och systeminriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys fördes tidigare under avsnittet om åtgärder för byggnader och anläggningar med komplexitetstyperna C och D. Det bör emellertid ansvarsmässigt ligga på Räddningsverket att utarbeta en utvecklad modell för detta. Arbeten med detta sker redan vid vissa räddningstjänster (Gardell 1995). Lämpligen kan någon av dessa räddningstjänster få som uppdrag att utveckla en modell, som Räddningsverket kan sprida i form av en anvisning och använda i sin grundutbildning. Om endast ett av denna rapportens förslag skall förverkligas så bör det vara detta förslag.

### *Understöds- och erfarenhetsåterföringssystem*

Den kommunala arbetsnivån behöver ett ständigt näringstillflöde dels i form av slutsatser från forskning och utveckling och dels från gjorda erfarenheter. Man skulle kunna skapa en resurs vars huvudsyfte är att tillhandahålla det konkreta förebyggande arbetet med sådan näring. Det innebär att undersöka vad forskning och utveckling kan bidra med samt omsätta detta till användbar kunskap och införa den i räddningstjänsternas praktik. Det innebär också att skapa ett lämpligt system för att samla in relevanta erfarenheter, analysera dem och återge dem till fältet. Sådana erfarenheter gäller inte bara erfarenheter från inträffade skador, utan intressant är också sådant man upptäcker vid brandsyner och annan förebyggande verksamhet. Ansvar för denna typ av verksamhet kan med fördel knytas till någon av räddningsskolorna. På så sätt skapas en naturlig kontaktyta mellan räddningstjänstens förebyggande praktik och skolorna.

### *Underlag för att på kommunal nivå kunna arbeta med mål som styr- och planeringsinstrument*

Tidigare har ett förslag formulerats för att de kommunala räddningstjänsterna skall kunna arbeta med mål som styr- och planeringsinstrument. Ansvar för att utforma anvisningar och utbildning om detta bör åligga Räddningsverket.

### *Intresseskapande och motivationshöjande vägledning för ägare och innehavare*

Av tradition har Räddningsverket och dess föregångare (Statens brandinspektion, Statens brandnämnd) i första hand vänt sig till räddningstjänsterna. En satsning skulle kunna göras på ägare och innehavare. Räddningsverket skulle kunna utarbeta en vägledning för ägare och in-

nehavare. Den skulle beröra förebyggande verksamhet och i synnerhet brandskyddsproblematik. Den bör ta upp ägares och innehavares skyldigheter enligt räddningstjänstlagen. Den bör vidare beskriva hur ägare och innehavare kan utforma sin brand- säkerhetspolicy, hur man kan bygga upp intern brandskyddskontroll, hur man kan utbilda personal, etc. En sådan vägledning kan distribueras via branschorganisationer, direkt adressering eller via räddningstjänster.

### *Tankemodeller för att integrera förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter*

Man skulle kunna starta analyser av hur förebyggande och skadeavhjälpande verksamheter skulle kunna integreras på kommunal nivå. Hur kan vaktstyrkor utnyttjas i det förebyggande arbetet? Hur kan den förebyggande kunskapen utnyttjas effektivare i skadeavhjälpande verksamhet? Hur bör rekrytering ske? Hur kan organisationsformer utvecklas? Hur bör utbildning i framtiden utformas? Bör kanske utbildningsgångarna förändras? Kanske även brandmannautbildningen bör innehålla avsevärda moment om förebyggande problematik? Kanske det skall ingå i en brandmans kompetens att kunna utföra elementär brandsyn? Sådan kompetens ger andra möjligheter att utnyttja befintliga personalresurser på ett mer flexibelt sätt.

### *Anvisningar och råd för hur förebyggande verksamhet och tillsyn kan ske*

Räddningsverket skulle kunna utarbeta anvisningar eller råd för hur den förebyggande verksamheten och tillsynen kan ske. Viktiga innehåll i sådana anvisningar är de tidigare diskuterade koncepten om elementär brandsyn och fördjupad och systeminriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys. Sådana anvisningar skulle kunna bygga på det tidigare diskuterade sammanhållande begreppssystemet. Man kan diskutera hur man på kommunal nivå kan genomföra risk- och skyddsarbete samt tillsyn avseende olika riskdomäner. Ett exempel att utgå från är den i Norge utvecklade 'Forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn' (Grøndahl Dreger LOVDATA 1990). Man kan också ta Boverkets byggregler 94 (BFS 1995:17) som exempel.

Andemeningen i förslaget är att utveckla någon skrift som kan utgöra ett stöd för hur förebyggande risk- och skyddsarbete kan genomföras. Den bör innehålla både rent brandtekniska aspekter och hur man kan arbeta med denna problematik i kontakt med företag och organisationer. Det i Norge utvecklade konceptet och producerade anvisningar är lämpliga utgångspunkter.



## *Analys av räddningstjänstens grundutbildningar för förebyggande verksamhet*

Tanken bakom detta förslag är att analysera nuvarande grundutbildningar mot de krav på kompetens som en utvecklad rutin om fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys kräver. Är nuvarande grundutbildningar tillräckliga eller bör de utvecklas/förändras?

Den huvudsakliga grundutbildningen sker idag inom två utbildningsgångar, nämligen brandingenjörutbildningen, samt Förebyggande 1 följd av Förebyggande 2. Den mest kvalificerade av dessa är brandingenjörutbildningen. Denna ger en god grund för att utföra kvalificerade risk- och skyddsanalyser. Forskning om risk- och skyddsproblematik kommer säkerligen att föra säkerhetsutvecklingen vidare. Sådana forskningsresultat kommer att kunna integreras i brandingenjörutbildningen. En fortsättning av nuvarande tankar om risk- och skyddsproblematikens plats i brandingenjörutbildningen ger en god bas för fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys.

Förebyggande 1 och Förebyggande 2 riktar sig till de brandbefäl, som inte är brandingenjörutbildade. En viktig fråga är om de brandbefäl som genomgår Förebyggande 1 och Förebyggande 2 har tillräckliga baskunskaper för att man i dessa utbildningar skall kunna inränga ännu mer kvalificerade tänkesätt och metoder för risk- och skyddsanalyser.

Förslaget att analysera grundutbildningarna innebär att granska dem med avseende på de krav som kvalificerade risk- och skyddsanalyser kräver. Som grundstruktur för en sådan analys bör det tidigare föreslagna sammanhållande begreppssystemet kunna tjäna. I vilken utsträckning berör utbildningarna de olika riskdomänerna? Vilka riskdomäner skall de beröra? Vilket krav skall man ha beträffande förmågan att göra risk- och skyddsanalyser för de olika riskdomänerna? Räcker det med att kunna utföra elementär brandsyn eller skall man kunna utföra en fördjupad och helhetsinriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys? Vilka krav ställer detta på utbildningarna? Uppfyller de dessa krav? Hur skall utbildningarna förändras för att uppfylla dessa krav? Vilka slutsatser skall man dra om vad de olika utbildningsgångarnas kompetensuppbyggnad kan användas till i förebyggande arbete?

## *Program för att utnyttja brandingenjörskompetens effektivt*

Den ”nya” brandingenjörutbildningen vid Tekniska Högskolan i Lund har inneburit att de ”nya” brandingenjörerna har god förståelse av brandförlopp och besitter kunskap om hur beräkningsmetoder kan användas för att klarlägga brandförlopp vid olika brandbelastningar. Man skulle kunna utreda hur de ”nya” brandingenjörernas kompetens kan utnyttjas på bästa sätt i förebyggande verksamhet vid räddningstjänsterna. Synpunkter framkommer ibland att deras kompetens inte utnyttjas till fullo. Därför är det lämpligt att analysera hur brandingenjörer med



utbildning från Tekniska Högskolan i Lund på bästa sätt kan arbeta med förebyggande verksamhet vid räddningstjänsterna.

### ***Modell för att integrera förebyggandeproblematik i viktiga utbildningar***

Räddningsverket skulle kunna utarbeta anvisningar för hur förebyggandeproblematik skulle kunna komma in i viktiga utbildningar såsom för arkitekter, byggnadsingenjörer, samhällsplanerare, etc. Det betyder att ta kontakt med utbildningsanstalter som utbildar för sådana yrken.

### ***Utveckla och modernisera utbildningshjälpmedel***

På samma sätt som man försöker utveckla utbildningshjälpmedel för den skadeavhjälpande sidan bör man kunna utveckla hjälpmedel för den förebyggande utbildningen. Man bör t ex kunna utveckla spel. De kan innebära att man spelmässigt får genomföra fördjupad och systeminriktad brandsyn eller risk- och skyddsanalys för olika objekt. Man bör också kunna fundera över hur datorhjälpmedel skulle kunna användas. Finns det möjligheter att utveckla datoriserade simuleringar av förebyggande brandskyddsproblem?

### ***Utveckla modell för hur RIB kan användas i förebyggande verksamhet***

Sannolikt skulle RIB (Räddningsverkets informationsbank) kunna utnyttjas på ett effektivare sätt i kommunernas förebyggande arbete. Det finns säkert redan nu nyttig information att använda. Dessutom skulle RIB kunna undan för undan kompletteras med de erfarenheter som man får.

## **FORTSATT BEARBETNING AV UTVECKLINGSFÖRSLAGEN**

Ovan har utvecklingsförslag presenterats i två konkretiseringsnivåer. Den första utgör förslag på kraftsamlingsriktningar i framtida utvecklingsarbete. Den andra utgör förslag inom dessa kraftsamlingsriktningar. Förslagen täcker ett brett spektrum av ambitioner och möjligheter. Nästa steg bör vara att bestämma sig för vilken eller vilka kraftsamlingsriktningar Räddningsverket vill satsa på och utifrån detta bestämma vilka konkreta förslag som bör förverkligas. Genom att arbeta på detta sätt kan man prioritera och avgränsa de förslag som Räddningeverket vill genomföra. De kan utgöra underlag till en utvecklings- eller arbetsplan för vilka förslag man vill genomföra och hur man vill genomföra dem.

En arbetsform för att komma fram till en prioritering och förslag till utvecklings- eller arbetsplan är att tillsätta en lämpligt sammansatt arbetsgrupp.

## REFERENSER

- Bengtsson, S. (1992). **Brandrisiker, brandskydd inom näringslivet**. Svenska Brandförsvarsföreningen. Stockholm.
- Berg, R. (1995). **Risikanalys med inriktning på brand - industri**. Artikel i BI-lagan nr 2/1995. Lund.
- BFS 1993:57. **BBR. Byggregler 94**. Boverket. Karlskrona.
- Björkman, P. Jarring, P. (1995). **Risikinventering - Lunds kommun!** Artikel i BI-lagan nr 1/1995. Lund.
- Brandsjö, G. (1995). **Beträffande synpunkter på hur räddningstjänsten utför brandsyn**. Brev från WASA försäkringsbolag.
- Brehmer, B. (1987). **Systems Design and the Psychology of Complex Systems**. From: Empirical Foundations of Information and Software Science III. Edited by Jens Rasmussen and Pranas Zunde. Plenum Publishing Corporation. 1987.
- Brehmer, B. (1991). **Dynamiskt och fördelat beslutsfattande**. Artikel i "Ledning och beslutsfattande. Informationsteknologi till samhällets försvar". Försvarsmedia. Stockholm.
- Brehmer, B. (1994). **Dynamic Decision Making: a Paradigm for the Study of Problems of Command and Control?** Manuskript till rapport. FOA.
- Brehmer, B. (1994). **Distributed Decision Making in Dynamic Environments**. Manuskript till rapport. FOA.
- Brodell, A. Lundqvist, P. (1995). **Synpunkter på räddningstjänsternas brandsyneverksamhet**. Brev från Skandia försäkringsbolag.
- Byggutbildarna, Bygginfo i Norr, Svensk Byggutbildning. **Den nya bygglagstiftningen. Kurskompendium**.
- Carlsson, L. (1996). **Delredovisning 8. Redovisning av svar på tre frågor om 1) upplevda problem, 2) synpunkter på att förbättra brandsyn, och 3) synpunkter i allmänhet**. MHS/LI-K.
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. (1995). **Lover, foreskrifter, retningslinjer m. v. på DBEs forvaltningsområde**.
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. (1993). **Veiledning for registrering av særskilte brannobjekter**.
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. (1994). **DBE-seminar 1994. Emne 2. Forebyggende brannvern**.
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. (1995). **Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen**.

- Dixon, GCA. (1990). **Risikanalys**. Svenska Brandförsvarsförningen. Stockholm.
- Edling, U. Frid, SR. Hedström, K. Lewensjö, Å. Wikström, PO. (1993). **Räddningstjänst. En lagkommentar**. Svenska Brandförsvarsförningen. Stockholm.
- Enander, A. (1992). **Kommunal riskanalys inom räddningstjänsten. En kartläggning av pågående verksamhet utifrån räddningstjänstens perspektiv**. FOA inst 55. Karlstad.
- Eriksson, T. **Grund för Befolkningsskyddsavdelningens mål och resultatstyrning**. Räddningstjänsten Eskilstuna.
- Fallqvist, K. (1995). **Förebyggande åtgärder. Reformera lagen!** Artikel i Sirénen nr 7 1995.
- Filén, O. (1995). **Om brandsyn**. Brev från FOLKSAM försäkringsbolag.
- Fredholm, L. (1995 a). **Delredovisning 1. Sammanställning av arbetet under budgetåret 1994/95 med förslag till arbetsinriktning för budgetåret 1995/96**. MHS/LI-K.
- Fredholm, L. (1995 b). **Delredovisning 2. Brandsyneproblemet**. MHS/LI-K.
- Fredholm, L. (1995 c). **Delredovisning 3. Studiebesök vid "Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern". Diskussion om brandsyn och förebyggande brandskydd**. MHS/LI-K.
- Fredholm, L. (1995 d). **Delredovisning 4. Att utveckla brandsyn - i vilken riktning?** MHS/LI-K.
- Fredholm, L. (1995 e). **Delredovisning 5. Brandsyneobjekt - olika kategorier**. MHS/LI-K.
- Fredholm, L. (1995 f). **Delredovisning 6. Brandsyn, tillsyn, förebyggande brandskydd - två principiella koncept**. MHS/LI-K.
- Fredholm, L. (1995 g). **Delredovisning 7. Brandsyn i praktiken, en empirisk studie**. MHS/LI-K.
- Gardell, A. (1995). **Fördjupad brandsyn**. Räddningstjänsten. Linköpings kommun.
- Grøndahl Dreyer LOVDATA. (1987). **Lov om brannvern m. v.**
- Grøndahl Dreyer LOVDATA. (1987). **Forskrift om brannvern m. v.**
- Grøndahl Dreyer LOVDATA. (1990). **Forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn**.
- Grøndahl Dreyer LOVDATA. (1995). **Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen**.
- Gustafsson, J. (1995). **Katastrofplanering. Storskadeberedskap inom företag**. Svenska Brandförsvarsförningen. Stockholm.

- Hallberg, J. (1995). **Engagera hela räddningstjänsten i brandskydd. Insatsstyrkorna ska ut mer bland folk.** Artikel i Siréne nr 8 1995.
- Hansen, AS. (1995). **Dødsfall som følge av brann i bygninger. En analys av dødsbranner i perioden 1978 - 1992.** Norges Brantekniske Laboratorium. SINTEF. Trondheim.
- Helsingborgs Brandförsvär. (1995). **Förslag till ny S-div (skyddsdivision).**
- Herrman, G. (1995) **Rutiner för brandskyddsavdelningen, anpassade till byggnadslagsstiftningen 01.07.1995.** Räddningstjänsten Eskilstuna.
- Hoel, O. (1995). **Brannevaluering.** Artikel i BI-lagan nr 2/1995.
- Institutionen för brandteknik. **Brandingenjörslinjen. Lokal utbildningsplan.** Lund.
- Jansson, J. Skoglund, P. (1992). **Förebyggande brandskydd. Faktisk verksamhet och påverkande struktur.** Högskolan. Örebro.
- Jönsson, R. (1995). **Brandtekniks syn på problemen med den förebyggande verksamheten.** Institutionen för brandteknik, Lund. Brev.
- Jönsson, R. (1995). **NKB-projektet. Utbildning och kunskap till att använda funktionsbaserade brandregler.** Institutionen för brandteknik. Lund.
- Klein, GA. Orasanu, J. Calderwood, R. Zsombok, CE. (1993). **Decision Making in Action: Models and Methods.** Ablex Publishing Corporation. Norwood. New Jersey.
- Klippberg, A. Fallqvist, K (1994). **Brandskydd i Boverkets byggregler BBR 94.** Svenska Brandförsvärsföreningen. Stockholm.
- Kommunaldepartementet. (1991). **Internkontroll. Forskrift med veiledning.** Oslo.
- Kranz, T. (1994). **Förslag till beslut angående likriktning av arbetsmetoder och bedömningar för brandsyn/tillsyn i region mitt.** Stockholms Brandförsvär.
- Kylefors, M. (1995). **Varannan kommun använder inte analysen.** Artikel i Siréne nr 7 1995.
- Lajksjö, Ö. (1995). **Risikanalyser i kommuner. En preliminär rapport från en intervjustudie.** FOA inst 55. Karlstad.
- Larsson, P. (1995). **"Mästare" med rätt att kombinera. Operativt eller förebyggande?** Artikel i Siréne nr 8 1995.
- Larsson, A. Blomquist, L. (1995). **Utvärdering av brandingenjörslinjen.** IDEKO HB.
- Lindahl, M. (1993). **Konferens i förebyggande brandskydd. Sammanfattning.** SRV. Karlstad.
- Malmö brandkår. Helsingborgs Brandförsvär. SOS Alarm AB. AssuransSelector AB. Protect AB. Riseco AB. **Säkert företag. Ett unikt och komplett säkerhetsprogram.**

- Magnusson, SE. (1995) **Den nya utbildningen i riskhantering för brandingenjörer.** Artikel i BI-lagan nr 2/1995.
- Mattson, B. Juås, B. Sträng, D. Öström, B. (1994). **Lagom brandsäkerhet. Kostnads-nyttanalytisk och jämförelser mellan länder.** SRV, FOU Rapport P21-086/94.
- Myroldhaug, J. (1995). **Internkontroll hos bygningseierne.** Oslo brann- og feiervesen. Även artikel i BI-lagan nr 2/1995.
- Olsén, M. (1995). **Framtida förebyggande verksamhet i Sverige - brand- och miljöområdet.** Sammanställning av synpunkter. Svenska Arbetsgivarförbundet.
- Oslo Brannvesen. (1995). **Brannevaluering. Årsrapport 1994.**
- Perrow, C. (1984). **Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies.** Basic Books.
- Prop 1985/86:170. **Regeringens proposition 1985/86:170 om räddningstjänstlag, m. m.**
- Quarantelli, EL. (1978). **Disasters. Theory and Research.** SAGE Publications. London. Beverly Hills.
- Rasmussen, J. (1994). **Risk Management, Adaption and Design for Safety** i Brehmer B och Sahlin NE : Future Risks and Risk Management. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London.
- SFS 1986:1102. **Räddningstjänstlag.** (ändring tom 1994:1722 - omtryck 1992:948).
- SFS 1986:1107. **Räddningstjänstförordning.**
- SFS 1995:502. **Förordning om ändring i räddningstjänstförordningen (1986:1107).**
- SOU 1995:19. **Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande. Hot- och riskutredningen.**
- Sjöborg, M. (1995). **Sveriges säkraste kommuner?** Artikel i Brand och Räddning nr 10 1995.
- Sjöborg, M. (1995). **En företagsledares förväntningar på räddningstjänsten.** Artikel i Brand och Räddning nr 8-9 1995.
- SRV. (1989). **Att skydda och rädda liv, egendom och miljö. Handbok i kommunal riskanalys inom räddningstjänsten.**
- SRV. (1991). **Räddningstjänstutbildning för brandingenjörer. Utbildningsplan.** Beställningsnummer U12-142/91.
- SRV. (1992). **Lagar och ansvarsförhållanden i det svenska brandväsendets historia.** Beställningsnummer P90-070/92.
- SRV. (1993). **Tillsyn, uppföljning och utvärdering. Kommunal räddningstjänst. Nuläge och förslag till åtgärder.** Beställningsnummer Roo-103/93.
- SRV. (1993). **Brandsyn förr och nu.** Beställningsnummer B11-151-93.



- SRV. (1994). **Programplan 1995/00 för befolkningsskydd och räddningstjänst.**
- SRV. (1994). **Översyn av utbildning inom Räddningsverkets ansvarsområde. Räddningstjänstens utbildning i framtiden.**
- SRV. (1994). **Räddningsverket nu. "Nya" Räddningsverket börjar ta konkret form. Information till all personal.**
- SRV 1994:2. **Meddelande från Räddningsverket. 43§ räddningstjänstlagen. Allmänna råd och kommentarer.**
- SRV. (1995). **Dokumentation från räddningstjänstkonferens förebyggande verksamhet 1995 i Karlstad.**
- SRV. (1995). **Utbildning i brandorsaksutredning. Förstudie. Beställningsnummer U18-494/95.**
- SRV. (1995). **Förebyggande 1. Förebyggande åtgärder mot brand för brandförmän. Utkast 1995-05-02 till ny utbildningsplan.**
- SRV. (1995). **Förebyggande 2. Förebyggande åtgärder mot brand för brandmästare. Utkast 1995-05-02 till ny utbildningsplan.**
- SRV 1995:3. **Meddelande från Räddningsverket. Kommunal räddningstjänstplan. Allmänna råd och anvisningar.**
- SRV. **Räddningsverket utbildar.**
- Stenberg, CA. (1995). **Riskanalyser i samhällsplaneringen.** Artikel i BI-lagan nr 2/1995.
- Svenska Brandförsvarsföreningen. (1988). **Brandsyn. Juridik med rättsfallsexempel.** Stockholm.
- Svenska Brandförsvarsföreningen. (1990). **Brand och miljö.** Stockholm.
- Svenska Brandförsvarsföreningen. (1992). **Brandsyn. Publika lokaler. Industri.** Stockholm.
- Svenska Brandförsvarsföreningen. (1993). **Anlagd brand. Insatser mot ett samhällsproblem. En handbok.** Stockholm.
- Svenska Brandförsvarsföreningen. (1995). **Intern brandskyddskontroll.** Stockholm.
- Sönnerberg, S. (1951). **Kampen mot elden.** Bernces Förlags AB. Malmö.
- Zetterström, HE. (1995). **Om brandsyn.** Brev från Länsförsäkringsbolagens AB.
- Wikström, P O. (1995). **Struktur över räddningstjänstlagens 41§.** SRV.

## **BILAGOR**



**PROJEKT NR:** Bnytt3**TITEL:** Metodutveckling brandsyn**PROJEKTLEDARE:** Rbr, Mette Lindahl Olsson**STARTÅR:** 1994/95**AVSLUT ÅR:** 1995/96**EXTERNA INTRESSETER:**

### **Bakgrund och problemställning**

Brandsyn har länge varit samhällets kontroll av brandskyddet i byggnader. Den verksamhet som idag bedrivs inom den kommunala räddningstjänsten har en lång historisk bakgrund. Brandsyneverksamheten har inte förändrats nämnvärt sedan brandsyneråderna avskaffades på 60-talet. Huvudmålet har varit att verka för ett säkrare samhälle, minska riskerna för bränder och då brand uppstår skall den begränsas och det skadeavhjälpande arbetet underlättas. Detta konkreta brandskyddsarbete kompletteras av andra verksamheter där olika aktörer ingår. Hur samverkan skall ske med dessa aktörer i framtiden bör belysas.

På allt fler områden omvandlas traditionella förvaltningsorganisationer till resultat- och produktionsenheter. Kommunernas utvecklade avgiftspolicy har på senare år börjat tillämpas också av räddningstjänsten. Med räddningstjänstlagen gavs kommunerna 1987 också rätt att avgiftsbelägga brandsynen. Utvecklingen mot marknadsorientering kommer med all sannolikhet att fortsätta. Räddningstjänsterna måste för att motsvara de politiska kraven ha en beredskap för verksamhetens nya ekonomiska bedömningsgrunder. Denna utveckling måste följas upp lokalt men med stöd av bl a centralt insamlade erfarenheter.

En intensivare policydiskussion inom området förebyggande brand och brandsyn bör ske på alla nivåer. Tydliga mål för verksamheten bör i studien formuleras liksom dess avgränsningar. Målen skall kunna beskrivas med klara kriterier. Brandsynen som verksamhet måste också motiveras och utvecklas i takt med övriga samhället. Paralleller bör dras med andra verksamheter i samhället och hur dessa utvecklas. Brandsyneverksamheten bör ställas i relation till andra myndighetskontroller, förändringarna i bygglagstiftningen liksom företagens interna brand- och säkerhetsarbeten. Dessutom bör andra länders brandsyneverksamheter studeras och beskrivas som exempel.

Omgivningens förväntningar och uppfattningar liksom effekten av brandsyneverksamheten bör nog studeras.

Vidare bör behovet av kompetens, utbildning, färdigheter hos brandsynerådet liksom organisationen kring denne belysas.

Novemus vid högskolan i Örebro har i en kunskaps- och problemgenererande förstudie "Förebyggande brandskydd, faktisk verksamhet och påverkande struktur" (1992), kartlagt den verksamhet som kretsar kring arbetet med förebyggande brandskydd.

Beteendevetenskapliga institutionen vid FOA 550 har studerat mänskliga beteenden inom projektet "tillämpning av livsformsteorin".

## **Utförande**

Uppdraget avser att studera området enligt ovan, utföra litteraturstudier, söka erfarenheter från olika räddningstjänster och brandsyneobjekt liksom övriga verksamheter med vilka det går att dra paralleller. I studien skall presenteras förslag på fortsatt inriktning och metoder för brand-syneverksamheten på kort och lång sikt utifrån omgivande faktorer och optimalt nyttjande av resurser.

På grund av ämnets art bör arbetet utföras av någon med kompetens inom området räddningstjänst vad gäller den förebyggande verksamheten och dagens brandsyn. Studien bör utföras utifrån ett tvärvetenskapligt perspektiv.

Till arbetet skall knytas en referensgrupp till vilken Räddningsverket utser lämpliga representanter.

## **Planering**

Samråd sker med projektledaren vid uppstart av projektet. Samråd med den av Räddningsverket utsedda referensgruppen skall genomföras i inledningsskedet och i övrigt i den omfattning gruppen finner nödvändigt, dock vid högst fyra tillfällen.

## **Redovisning**

Redovisas skriftligen i form av en delrapport, vid tidpunkt som bestäms med projektledaren, samt en slutrapport. Båda rapporterna skall innehålla tydliga referenser varifrån fakta och information är hämtade. Utkast till slutrapport skall presenteras för projektledaren i slutlig rapport lämnas.

Dessutom anordnas seminarier för kunskapsspridning vid Räddningsverket i Karlstad och vid räddningsskolorna (Sandö, Rosersberg, Skövde och Revinge).

Önskad leveranstid 1996-02-01.

Allt material som framtas inom ramen av detta projekt tillhör Räddningsverket och får inte spridas utan Räddningsverkets medgivande.

Metodutveckling - Brandsyn  
Uppdrag från SRV  
Lars Fredholm  
MHS/LI-K  
Järnvägsgatan 6  
652 25 KARLSTAD  
Tfn 054 - 14 98 30

## FRÅGEFORMULÄR

Målgrupp: Brandsyneförrättare



1. **Min tjänst (titel) är:**.....
2. **Mitt födelseår är:** .....
3. **Min utbildning är:**
- Brandförmansexamen, år:.....
- Förebyggande 1 (för brandförmän), år:.....
- Brandmästarexamen, år:.....
- Förebyggande 2 (för brandmästare), år: .....
- Förvaltningskunskap (för brandmästare), år: .....
- Brandingenjörsexamen, år: .....
4. **Jag är:**
- Kvinna .....
- Man .....
5. **Antal år i nuvarande befattning:**.....
6. **Antal år inom räddningstjänsten:**.....
7. **Min kommuns innevånarantal är:**
- Under 15000 .....
- Mellan 15000 och 30000.....
- Mellan 100000 och 150000.....
- Mellan 150000 och 250000.....
- Över 250000 .....

8. **Vakstyrkans storlek (sammanlagt om flera styrkor) är :**

Heltid: ..... befäl ..... personer

Deltid: ..... befäl ..... personer

9. **Beskriv kortfattat hur brandsyn sker. Gör det genom att ange de delar eller moment, som Du anser att hela brandsyneprocessen omfattar.**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10. **Ange kortfattat vad varje del eller moment innehåller (vad Du gör i respektive del eller moment).**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

11. **Vilka är de tre vanligast objekten, som Du går brandsyn på?**

.....

.....

.....

.....

.....

12. **Vem brukar Du ha kontakt med vid brandsyneobjektet?**

---

---

---

---

---

---

---

---

13. **Vad är det Du kontrollerar, när Du går brandsyn. Ange kortfattat de aspekter, som Du menar är viktiga att beakta.**

---

---

---

---

---

---

---

---

14. **Vilka vanligast typer av brister möter Du i Din brandsyneverksamhet?**

---

---

---

---

---

---

---

---

15. Hur hanterar Du den formella hanteringen med protokoll? (flera alternativ kan gälla)

Ja      Nej

Skickar protokoll efter varje brandsyn till ägare eller innehavare.

Skickar protokoll till ägare eller innehavare endast då föreläggande ges.

Markering i brandsyneregister tillräcklig om det inte sker något föreläggande.

Försöker få ägare eller innehavare att åtgärda brister utan att ge föreläggande.

Gör efterbesiktning då föreläggande givits.

16. Hur har Du huvudsakligen lärt Dig att utföra brandsyn?

Genom att under utbildning lära grunderna och utföra brandsyn.

Genom att bli införd i den tradition, som råder vid min räddningskår, t ex genom att följa andra brandsynerförrättare.

17. Hur förbereder Du en brandsyn?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

18. Vilka är de för Dig svåraste problemen med brandsyneverksamhet?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

19. Har Du några synpunkter på hur brandsyn skulle kunna utvecklas och förbättras?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

20. Anser Du att Du har tillräcklig kompetens för att utföra den brandsyn Du vanligen utför?

Ja	Nej
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

21. Om Du svarar nej, ovan, ange hur Du skulle behöva utveckla Din kompetens?

.....

.....

.....

.....

22. När Du går brandsyn är Du då inriktad även på åtgärder för att förhindra att människor kommer till skada pga andra olyckor än brand?

Ja

Nej

23. Hur tycker Du att Du får stöd av råd, tillämpningsföreskrifter, anvisningar m m t ex från SRV)?

Tillräckligt

Otillräckligt

24. Om Du svarat otillräckligt ovan, ange vad Du saknar.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

25. Tar Din kommun betalt för brandsyn?

Ja

Nej

26. Om ja, påverkar det Dig som brandsyneförrättare?

Nej

Ja, det ställs särskilda krav på mig



27. **Sker någon form av regional samverkan och i så fall vilken?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

28. **Övriga synpunkter, som Du tycker det är angeläget att framföra.**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**TACK FÖR DIN MEDVERKAN!**

Metodutveckling - Brandsyn  
Uppdrag från SRV  
Lars Fredholm  
MHS/LI-K  
Järnvägsgatan 6  
652 25 KARLSTAD  
Tfn 054 - 14 98 30

## FRÅGEFORMULÄR

**Målgrupp:** Räddningschef eller vid  
räddningstjänsten ansvarig för  
brandsyn/förebyggande verksamhet

1. **Min tjänst (titel) är:**.....

2. **Min kommuns innevånarantal är:**

Under 15000 .....

Mellan 15000 och 30000.....

Mellan 100000 och 150000.....

Mellan 150000 och 250000.....

Över 250000 .....

3. **Vakstyrkans storlek (sammanlagt om flera styrkor) är :**

Heltid: ..... befäl ..... personer

Deltid: ..... befäl ..... personer

4. **Finns det någon formulerad målinriktning för den förebyggande verksamheten och hur lyder den i så fall?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. **Vilka förebyggande verksamheter sker i kommunen från räddningstjänstens sida?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. **Vilka är de för Er svåraste problemen med brandsyn?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. **Har Ni idéer om hur förebyggande verksamhet skulle kunna utvecklas på lång sikt? Om ja, vill Du beskriva på ett kortfattat sätt?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. **Har Ni idéer om hur brandsyn skulle kunna utvecklas? Om ja, vill Du beskriva på ett kortfattat sätt?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

9. <b>Brandsyn:</b>	Ja	Nej
är en viktig del av förebyggande verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
skulle kunna ersättas av annan effektivare förebyggande verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
är en nödvändig myndighetskontroll (tillsyn)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. **Hur ser Ni på det nya bygglovsförfarandet? Kommer det att påverka brandsyn och i så fall hur?**

.....

.....

.....

.....

.....

11. **Förekommer samverkan med andra tillsynsmyndigheter på något sätt och i så fall hur?**

.....

.....

.....

.....

.....

12. **Vilken avdelning eller enhet inom räddningstjänsten handhar brandsyn?**

.....

13. **Den personal, som genomför brandsyn, arbetar**

1) enbart med förebyggande verksamhet .....

2) förebyggande och annan verksamhet, dock huvudsak- .....   
ligast med förebyggande

3) med förebyggande och annan verksamhet .....

14. **Om alternativ 3 ovan, ge exempel på annan verksamhet.**

.....  
.....  
.....  
.....

15. **Har personal tillräcklig kompetens för att utföra brandsyn (förebyggande verksamhet) på bästa sätt? Synpunkter på behov av kompetensutveckling, utbildning etc?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

16. **Måste brandsyn utföras av brandbefäl eller kan andra yrkeskategorier, t ex tekniker, ingenjörer, arkitekter utföra brandsyn?**

Enbart brandbefäl .....

Även andra yrkeskategorier .....

17. **Synpunkter på hur SRV skulle kunna underlätta och förbättra brandsyn och annan förebyggande verksamhet på kommunal nivå?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

18. **Hur skulle Ni vilja ange vad som är skäligt att kräva av ägare eller innehavare enligt räddningstjänstlagens 41§?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



19. Har i kommunen några anläggningar identifierats enligt räddningstjänstlagens 43 § och hur många och vilken typ av anläggningar är det?

.....

.....

.....

.....

.....

20. Vilket är det mest betydande problemet beträffande förebyggande verksamhet och varför?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

21. Skall

1) alla vid en räddningskår kunna arbeta med förebyggande verksamhet .....

2) särskild personal (arbeta med förebyggande verksamhet) .....

22. Om alternativ 1) ovan, ange exempel på sådan förebyggande verksamhet.

.....

.....

.....

.....

.....

23. **Används den kommunala riskanalysen som grund för brandsyn och i så fall hur?**

.....

.....

.....

.....

.....

24. **Hur uppfattar Ni att brandsyn och förebyggande verksamhet värderas av den politiska nivån i kommunen?**

.....

.....

.....

.....

.....

25. **Hur kan man ekonomiskt motivera resurser för förebyggande verksamhet?**

.....

.....

.....

.....

.....

26. **Övriga synpunkter, som Ni tycker det är angeläget att framföra.**

.....

.....

.....

.....

.....

**TACK FÖR DIN MEDVERKAN!**

## OM BRANDSYN

Jag har ett uppdrag åt Statens Räddningsverk. Uppdraget skall resultera i underlag till att utveckla brandsyn. I uppdragsformuleringen finns en mening, som är uppdragets huvudmål.

*I studien skall presenteras förslag på fortsatt inriktning och metoder för brandsyneverksamheten på kort och lång sikt utifrån omgivande faktorer och optimalt utnyttjande av resurser.*

Som en del av mitt arbete undersöker jag hur brandsyn går till på fältet. Jag kartlägger hur kommunernas räddningstjänster (brandförsvaret) arbetar med brandsyn. Jag ser alltså på brandsyn genom räddningstjänstens ögon.

Det är värdefullt att också se på brandsyn utifrån ägares eller innehavares perspektiv, dvs de som blir utsatta för brandsyn. Det är i detta syfte jag skriver till Er. Jag är intresserad av hur Ni ser på brandsyn, hur Ni värderar brandsyn, om Ni upplever några problem med brandsyn, hur Ni tycker att brandsyn skulle kunna utvecklas, m fl synpunkter, som känns angelägna att framföra. Adresser har jag fått genom att titta i telefonkatalogen.

Jag ber Er som eventuell ägare eller innehavare av en sådan byggnad eller anläggning, som blir utsatt för brandsyn, att fundera över dessa frågor och sända mig några kortfattade synpunkter under adress:

Lars Fredholm  
MHS/LI-K  
Järnvägsgatan 6  
652 25 Karlstad  
Tel: 054/149830  
Fax 054/149840

För att kunna analysera svar från olika ägare och innehavare behöver jag veta vilken typ av verksamhet, som förekommer och hur många anställda som finns.

Min förhoppning är att Ni skall känna Er intresserade av att svara på mitt brev och därigenom bidra till att utveckla brandförebyggande verksamhet. Ni är välkomna att ringa till mig om Ni har några frågor eller vill komplettera Era synpunkter med sådant som är svårt att skriva ned. Min uppdragsgivare på Räddningsverket är Mette Lindahl Olsson. Ni kan också ringa till henne, om Ni har frågor eller synpunkter, tel 054/104127.

Med vänliga hälsningar

Lars Fredholm



**OM BRANDSYN**

Jag har ett uppdrag åt Statens Räddningsverk. Uppdraget skall resultera i underlag till att utveckla brandsyn. I uppdragsformuleringen finns en mening, som är uppdragets huvudmål.

*I studien skall presenteras förslag på fortsatt inriktning och metoder för brandsyneverksamheten på kort och lång sikt utifrån omgivande faktorer och optimalt utnyttjande av resurser.*

Som en del i mitt arbete undersöker jag hur brandsyn går till på fältet. Jag kartlägger hur kommunernas räddningstjänster arbetar med brandsyn.

Eftersom försäkringsbolag också är intressenter i brandskyddsarbete så skriver jag till Er för att fråga efter om Ni har synpunkter på räddningstjänsternas brandsyneverksamhet. Det kan gälla synpunkter på hur räddningstjänsterna utför brandsyner, på samverkan, på internt säkerhetsarbete, mm. Jag ber Er att fundera över detta och sända mig några kortfattade synpunkter under adress:

Lars Fredholm  
MHS/LI-K  
Järnvägsgatan 6  
652 25 Karlstad  
Tel: 054/149830  
Fax:054/149840

Min förhoppning är att Ni skall känna Er intresserade av att svara på mitt brev och därigenom bidra till att utveckla brandförebyggande verksamhet. Ni är välkomna att ringa till mig om Ni har några frågor eller vill komplettera Era synpunkter med sådant som är svårt att skriva ned. Min uppdragsgivare på Räddningsverket är Mette Lindahl Olsson. Ni kan också ringa till henne, om Ni har frågor eller synpunkter, tel 054/104127.

Med vänliga hälsningar

Lars Fredholm





Biblioteket M101 Karlstad  
Idnr 6889.1.1



311  
Metodutveckling -  
brandsyn ; Brandsyn,  
tillsyn, ansvar? En



STATENS

Räddningsverkets bibliotek  
Karlstad



26152003657

Beställningsnr P21-139/96  
Tfn 054-10 42 86, fax 054-10 42 10



RVB 6889

Ps \* g

Metodutveckling