

Konsekvensutredning

Statens räddningsverks förslag till föreskrift
och allmänna råd om skriftlig redogörelse av
brandskydd enligt lag (2003:XXX)
om skydd mot olyckor

Räddningsverkets kontaktpersoner:

Josefin Gullstrand
054-13 52 08

Mette Lindahl-Olsson
054-13 51 27

Ulf Lindén
054-13 52 06

Enheten för olycksförebyggande verksamhet

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
1. Inledning	5
2. Sammanfattning	6
3. Bakgrund	8
Lagen om skydd mot olyckor ersätter räddningstjänstlagen	8
Skyldigheter för den enskilde	8
Tillsynen	9
Brandsyn enligt räddningstjänstlagen	9
Tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor	9
4. Skriftlig redogörelse	11
Vad innebär kravet på skriftlig redogörelse?	11
Krav på skriftlig redogörelse	11
Vad ska redovisas?	11
När ska redogörelse lämnas in?	11
Hur ofta ska redogörelsen lämnas in?	11
5. Räddningsverkets föreskrift om skriftlig redogörelse	12
Byggnader och anläggningar som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse	12
6. Räddningsverkets allmänna råd om skriftlig redogörelse	17
Allmänt om rådet	17
Förlaga för skriftlig redogörelse	17
7. Effekter	18
Förväntade effekter i stort	18
Effekter för kommunerna	18
Effekter för ägare och verksamhetsutövare	19
Effekter på regional och central nivå	20
Effekter på miljön	21
8. Räddningsverkets arbete gentemot avnämarna	22
Hur har SRV tagit in avnämarnas synpunkter i arbetet med föreskriften?	22
Vad gör SRV för att underlätta för avnämarna?	22
Mall för redogörelsen	22
Informationsinsatser	22

9. Ekonomiska konsekvenser	23
Ägare och verksamhetsinnehavare.....	23
Kostnader för upprättande av redogörelsen	23
Minskade kostnader för tillsyn.....	23
Kommuner.....	24
Särskilt om småföretag.....	24
10. Bilagor	25
1. Förslag till föreskrift om skriftlig redogörelse av brandskydd.....	25
2. Förslag till allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse av brandskydd.	25
3. Enkät från brandförebyggande konferens	25

1. Inledning

Innan en myndighet beslutar om föreskrifter eller allmänna råd enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) skall myndigheten enligt 27 § i verksförordningen (1995:1322) noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden för att uppnå den tänkta effekten. Vidare skall myndigheten utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning.

Enligt förordningen (1998:2) om särskild konsekvensanalys av reglers effekt för små företags villkor skall en myndighet särskilt analysera effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Analysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet.

Föreliggande konsekvensutredning redovisar motiv, förväntade effekter och konsekvenser av Räddningsverkets förslag till föreskrifter samt allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse av brandskydd.

2. Sammanfattning

Den 1 januari 2004 träder den nya lagen om skydd mot olyckor (2003:XXX) ikraft och samtidigt upphör den nuvarande räddningstjänstlagen (1986:1102) att gälla. Genom övergång till målstyrning och minskad detaljreglering av den kommunala verksamheten på räddningstjänstområdet syftar lagen till att skapa förutsättningar för effektivare arbetssätt inom området för skydd mot olyckor, bl a inom tillsynsverksamheten.

Samhällets kontroll av att den enskilde vidtagit de brandskyddsåtgärder som ålagts denne via bestämmelserna i räddningstjänstlagen, har hittills utförts via brandsyn. Negativ kritik mot brandsynsystemet har bland annat rört att den enskildes ansvar framstått som oklart och att denne ibland fått intrycket att det är kommunen som genom brandsynen tar hela ansvaret för brandskyddet. En annan aspekt har varit kommunernas begränsade möjligheter att påverka hur tillsynsverksamheten bör prioriteras.

I den nya lagen ersätts begreppet ”brandsyn” av ”tillsyn” och samtidigt tas detaljregleringen kring denna bort. Det blir nu upp till kommunerna att själva bedöma var, när och hur deras resurser används bäst i tillsynsverksamheten. Vidare föreskriver den nya lagen att ägare, och i vissa fall verksamhetsutövare, till sådana byggnader eller anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna vid brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall upprätta en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Redogörelsen skall sammanfatta de viktigaste delarna i objektens brandskydd och lämnas till kommunen med de frister som kommunen fastställer. Redogörelsen skall utgöra en hjälp för kommunerna att planera sin tillsynsverksamhet och prioritera var tillsynsbesöken bör riktas. Den förtydligar samtidigt ägare och verksamhetsutövares ansvar för brandskyddet.

Den nya tillsynsverksamheten medför ett mer flexibelt system för kommunerna där tillgängliga resurser kan användas på ett mer behovsstyrt och optimalt sätt. Tillsynen kan prioriteras där riskerna är stora eller där brandskyddet inte fungerar. Systemet med skriftlig redogörelse bör stimulera egenkontrollen på objekten vilket ger ett bättre brandskydd och förväntas också kunna leda till färre tillsynsbesök på objekten under förutsättning att denna visar att det interna brandskyddsarbetet på objektet är tillfredsställande. Vidare ges möjligheter till samordning mellan olika typer av kommunal tillsyn vilket kan minska det totala antalet tillsynsbesök från kommunens olika förvaltningar.

Vilken typ av objekt som ska omfattas av kravet på skriftlig redogörelse anges i förordningen till lagen om skydd mot olyckor, i vilken Räddningsverket också ges bemyndigande att föreskriva vilka byggnader eller anläggningar som ska omfattas. En utgångspunkt i föreskriftsarbetet

har varit dagens regelbundna brandsyneobjekt, men alla dagens 85 000 brandsyneobjekt kommer inte att omfattas av det nya kravet. Brandsyneobjekt som inte omfattas är exempelvis upplag, lantbruk, mindre industrier och mindre förskolor i markplan.

Hur det nya kravet kommer att påverka objekten beror till stor del på vilken nivå de har på sitt brandskydd i dag. Här bör det dock understrykas att det sedan december 2001 finns ett allmänt råd i vilket Räddningsverket uttrycker sin tolkning att ett skäligt brandskydd, vilket den enskilde både enligt räddningstjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor är skyldig att upprätta, också innebär att ha ett systematiskt brandskyddsarbete. Omfattningen av det systematiska brandskyddsarbetet skiljer sig beroende på objektstypen. För mer komplexa objekt innebär det dock att man även bör ha en dokumentation där relevanta uppgifter kring brandskyddet redovisas. För de objekt som lever upp till anvisningarna i det allmänna rådet blir det nya kravet på en skriftlig redogörelse därför en relativt begränsad tillkommande uppgift eftersom redogörelsen endast ska utgöra en sammanfattning av objektets brandskyddsarbete. För de objekt som har ett sämre systematiskt brandskyddsarbete kan den nya uppgiften bli tyngre. Men det är inte kravet på upprättandet av själva redogörelsen i sig som är betungande - det är det systematiska brandskyddsarbetet som kräver resurser.

Räddningsverket arbetar för att underlätta hanteringen av redogörelsen så mycket som möjligt, både för de som ska upprätta redogörelserna och för kommunerna som ska ta emot dem. Bland annat har verket tagit fram en förlaga till mall för skriftlig redogörelse, som på sikt eventuellt också kan digitaliseras och Internetbaseras.

3. Bakgrund

Lagen om skydd mot olyckor ersätter räddningstjänstlagen

Den 1 januari 2004 träder den nya lagen om skydd mot olyckor (2003:XXX) ikraft och samtidigt upphör nuvarande räddningstjänstlag (1986:1102) att gälla.

Den nya lagen anger som ett övergripande nationellt mål att det överallt ska finnas ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, med hänsyn till de lokala förhållanden som råder. Detta skall sedan konkretiseras av varje kommun, vilka har till uppgift att upprätta handlingsprogram för både den operativa och den förebyggande verksamheten. De verksamhetsmål som formuleras i handlingsprogrammen skall utgå från analyser av de risker som finns inom kommunen.

Den nya lagen syftar bland annat till att skapa förutsättningar för effektivare arbetssätt inom området för skydd mot olyckor. Detta ska ske genom en övergång mot målstyrning och minskad detaljreglering av den kommunala verksamheten på räddningstjänstområdet, t ex vad gäller brandsynen som i den nya lagen ersätts av en ny ordning.

Enligt propositionen avser regeringen att genomföra en uppföljning av reformen år 2007.

Skyldigheter för den enskilde

Merparten av de skyldigheter som fanns för den enskilde i räddningstjänstlagen finns också i den nya lagen. Den enskilde har fortfarande det yttersta ansvaret för att i skälig omfattning vidta brandförebyggande åtgärder.

Det finns dock ett tillkommande krav i nya lagen som innebär att *ägare* av byggnader eller andra anläggningar där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, skall upprätta en skriftlig redogörelse över objektets brandskydd. I de fall byggnaden eller anläggningen innehåller verksamhet som innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljö (s k § 43-anläggning i räddningstjänstlagen), är det istället *verksamhetsutövaren* som skall upprätta redogörelsen. Den skriftliga redogörelsen skall redovisas till kommunen med de intervaller som kommunen bestämmer.

Tillsynen

Brandsyn enligt räddningstjänstlagen

Hittills har samhällets kontroll av att den enskilde vidtagit de skäligen brandskyddsåtgärder som ålagts denne enligt bestämmelserna i räddningstjänstlagen, skett genom brandsyn. Brandsynen har varit omgärdad av en centralt uppstyrd och ganska detaljrik reglering. Bland annat har det varit reglerat vem som får förrätta brandsyn, samt var och hur ofta brandsyn ska ske.

Brandsynen indelas i regelbunden och sk annan brandsyn. Vid regelbunden brandsyn kontrolleras brandskyddet vid byggnader eller anläggningar som bestämts av regeringen och med de intervall som Räddningsverket föreskrivit. Brandsynefristerna är mellan 1-6 år långa och beror bland annat på hur många personer som samtidigt vistas i anläggningen samt om det i verksamheten finns särskilda brandrisker. Totalt beräknas det finnas ca 85 000 brandsyneobjekt och årligen planeras att utföras ca 32 000 brandsyner. Brandsyn kan även förrättas vid andra tillfällen och inom andra byggnader eller anläggningar efter beslut av ansvarig kommunal nämnd, sk annan brandsyn. Kommunen är enligt räddningstjänstförordningen skyldig att föra ett register över brandsyneobjekten där tillämplig frist, utförda brandsyner och ev. föreläggande skall noteras.

I olika sammanhang har kritik mot brandsynesystemet framförts. En invändning har varit att den enskildes ansvar i sammanhanget framstått som oklart och att den enskilde kunnat få ett felaktigt intryck av att kommunen genom brandsynen tar på sig hela ansvaret för brandskyddet. Vidare har uppgetts att brandsyneverksamheten brustit i effektivitet och varit alltför resurskrävande. Kommunernas möjligheter att påverka hur de vill prioritera sina tillsynsresurser har också varit små eftersom både objektstyper och frister för brandsynen har varit styrda från centralt håll.

Tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

I och med ikraftträdandet av den nya lagen utgår begreppet brandsyn. Brandsynen övergår till tillsyn och blir en del av kommunens totala tillsynsansvar.

För de regelbundna brandsyneobjekt som kommer att omfattas av kravet på skriftlig redogörelse, fortgår brandsynen till dess att skriftlig redogörelse inkommit till kommunen - dock längst till den 1 januari 2005.

Den kommunala tillsynen skall även fortsättningsvis riktas mot den enskilde och utövas som en kontroll av att denne uppfyller de skyldigheter som framgår av lagstiftningen. Med den nya och mindre detaljreglerade tillsynsverksamheten kommer dock kommunerna själva att kunna styra hur de vill prioritera sina resurser och fokusera tillsynen till de objekt där de anser att det största behovet föreligger. När det gäller den del av tillsynen som idag utövas genom brandsyn, skall denna i fortsättningen bland annat baseras på den skriftliga redogörelsen över brandskyddet som ägaren, eller i

vissa fall verksamhetsutövaren, upprättat och tillställt kommunen. Redovisningarna kommer att utgöra ett gott stöd för kommunerna i hur de ska planera, prioritera och genomföra sin tillsyn.

Utifrån den insända redogörelsen samt beaktande av övrig kunskap som finns om objektet, bedömer kommunen behovet av att besöka den aktuella byggnaden eller anläggningen för tillsyn på plats. Oavsett om ett objekt omfattas av kravet på skriftlig redogörelse eller inte, kan det bli aktuellt med tillsynsbesök från kommunens sida.

För att systemet skall börja fungera krävs troligen att kommunen inledningsvis, utöver granskning av redogörelsen, också gör besök på de flesta av objekten för att kontrollera om redogörelsen överensstämmer med verkligheten.

Tanken är dock att de som har ett skäligt brandskydd och en väl fungerande egenkontroll, på sikt inte skall behöva bli föremål för tillsynsbesök så ofta som i dag. Tillsynsresurserna kan i stället läggas på objekt med ett sämre brandskydd eller där riskerna med brand är särskilt stora.

Samtidigt införs ett nytt krav i lagen om skydd mot olyckor 3 kap. 2 §. ”En kommun skall genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.” En av avsikterna med nya lagen är alltså att minska antalet tillsyner utförda genom besök på objekten, men att till viss del kompensera och ersätta detta med t ex ökade informationsinsatser.

4. Skriftlig redogörelse

Vad innebär kravet på skriftlig redogörelse?

Krav på skriftlig redogörelse

Kravet på skriftlig redogörelse ställs i 2 kap 3 § i lagen om skydd mot olyckor. Där anges att ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, i skriftlig form skall lämna en redogörelse för brandskyddet. Nyttjanderättshavare skall ge ägaren de uppgifter som behövs för att denne skall kunna fullgöra sin skyldighet. Vilket också nämnts tidigare är det i stället verksamhetsutövaren som skall upprätta redogörelsen i de fall byggnaden eller anläggningen innehåller verksamhet som innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljö (s k § 43-anläggning i räddningstjänstlagen).

I förordningen anges övergripande de typer av objekt som bör omfattas av kravet och i denna ges också Räddningsverket bemyndigande att föreskriva mer exakt vilka byggnader eller anläggningar kravet gäller.

Vad ska redovisas?

Den skriftliga redogörelsen skall kortfattat redovisa objektens brandskydd t ex med avseende på byggnaden, verksamheten och organisationen. I det allmänna rådet kopplat till föreskriften om vilka objekt som omfattas av kravet finns en förlaga på mall för skriftlig redogörelse. Här framgår vad Räddningsverket anser bör ingå i redogörelsen.

Redogörelsen ska omfatta sådana verksamheter i en byggnad som omfattas av författningen. Finns det faktorer som har betydelse för verksamhetens brandsäkerhet i övriga delar av byggnaden eller anläggningen, såsom t ex brandtekniska installationer och utrymningsvägar, ska även dessa redovisas.

När ska redogörelse lämnas in?

Skyldighet att lämna skriftlig redogörelse bör anses inträda när en byggnad, anläggning eller verksamhet som omfattas av föreskriften tas i bruk eller väsentligt förändras. Också byggnader eller anläggningar som endast då och då används för verksamheter angivna i författningen bör omfattas av kravet.

Hur ofta ska redogörelsen lämnas in?

För de byggnader eller anläggningar som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse ska en sådan skickas in till kommunen senast den 1 januari 2005.

Enligt utkastet till förordning skall den enskilda kommunen ange med vilka intervall redovisningen sedan skall ske. I det allmänna rådet anges olika aspekter som bör beaktas vid fastställandet av fristerna.

5. Räddningsverkets föreskrift om skriftlig redogörelse

Byggnader och anläggningar som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse

Kraven på vilka byggnader och anläggningar som skall upprätta en skriftlig redogörelse för brandskyddet, ska enligt propositionen ta hänsyn till risken för brand och konsekvenserna vid en brand. Stora komplexa byggnader och verksamheter där ett större antal personer kan vistas samtidigt eller där personer själva har svårt att sätta sig i säkerhet, är alla självklara objekt som bör omfattas av kravet på redogörelse. Det svåra ligger i att definiera den nedre gränsen för när en byggnad eller anläggning ska omfattas.

Räddningsverket har valt att låta kravet omfatta sådana objektstyper som av olika orsaker har ett särskilt behov av ett gott brandskydd och där det samtidigt krävs att verksamhetsutövaren känner till utformningen av brandskyddet och hur det skall underhållas. Det förtydligar brandskyddsansvaret för berörda ägare och verksamhetsutövare och skapar samtidigt en relativt vid grupp av objekt som omfattas av kravet. På det viset blir kommunernas beslutsunderlag och valfrihet större när de ska bedöma var de ska prioritera sina tillsynsbesök. Vid bedömningen av vilka byggnader och anläggningar som ska omfattas av kravet på redogörelse har också nyttan med redogörelserna som ett bedömningsunderlag i kommunernas tillsynsverksamhet beaktats.

Paragrafernas utformning syftar till att ägare, nyttjanderättshavare och verksamhetsutövare med lätthet ska kunna se om de omfattas av föreskriften. Också sådana byggnader eller anläggningar som endast då och då används för verksamheter angivna i författningen omfattas av kravet. Nedan presenteras de byggnader och anläggningar som är angivna i föreskriftsförslaget, följda av Räddningsverkets kommentarer.

Vård, omsorg och kriminalvård m.m.

4 § Inrättningar för vård eller omsorg för fler än 5 personer som har hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand.

5 § Låsta institutioner och anstalter där de intagna är inlåsta ständigt eller under viss tid.

Byggnader och anläggningar där personer inte själva kan sätta sig i säkerhet i händelse av brand utgör en särskild risk, då det ställer stora krav utbildning och organisation hos personalen. Erfarenheterna visar tydligt på behovet av att sådana anläggningar har ett gott brandskydd och att personalen väl känner till och har övat hur de ska agera vid brand. Antalet döda i bränder

på olika typer av omsorgsboenden är överrepresenterade i dödsbrandstatistiken.

Orsaken till att det inte är uttryckt något lägsta antal personer i 5 § är att det är särskilt betydelsefullt att brandskyddet och organisationen för det, fungerar då personer hålls inlåsta. Statistiken visar också på en hög frekvens av anlagda bränder på sådana anläggningar.

Förskoleverksamhet, skolverksamhet eller skolbarnomsorg

6 § *Förskolor, skolor eller skolbarnomsorg som inte enbart är belägna i markplan och där fler än 15 barn eller ungdomar vistas samtidigt.*

7 § *Förskolor, skolor eller skolbarnomsorg i markplan där fler än 90 barn eller ungdomar vistas samtidigt.*

8 § *Förskolor, skolor och skolbarnomsorg där fler än 5 handikappade barn eller ungdomar med hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand vistas samtidigt.*

Barn har ett särskilt behov av hjälp och omhändertagande vid brand. Verksamhet som omfattar många barn eller som har verksamhet i byggnader som kan vara komplicerade att utrymma bedöms därför ha ett särskilt behov av ett gott brandskydd. Anlagda bränder blir allt vanligare i skolor och motiverar också att de skall redogöra för sitt brandskydd. En skriftlig redogörelse för mindre skolor i markplan, har inte ansetts ge ett bättre underlag för planering av tillsyn och anses vara relativt enkla att utrymma. Därför har de inte omfattats av kravet.

Hotell och andra tillfälliga boenden

9 § *Hotell, pensionat och vandrarhem avsedda för minst 9 gäster eller med minst 5 gästrum.*

10 § *Elevhem och förläggningar för fler än 50 personer eller med fler än 25 förlägningsrum.*

Personer som vistas på hotell har oftast ringa lokalkännedom och kunskap om hotellets utrymningsstrategier, vilket kan få allvarliga konsekvenser även vid en brand på ett mindre hotell. Enligt lagen (1996:742) om hotell- och pensionat rörelse definieras hotell och pensionat som byggnader avsedda för minst 9 gäster eller med minst 5 rum. Definitionen används även i byggreglerna och utgör också gränsen för när det krävs tillstånd för att driva hotell- och pensionatsrörelse. Det är rimligt att de som behöver tillstånd för hotellverksamhet också kan redogöra för sitt brandskydd. Eftersom bemanning och brandskyddsinstallationer varierar mellan hotellen, är det väsentligt med informationen från redogörelsen så att tillsynsverksamheten kan fokuseras på de med sämre brandskydd.

Anledningen till att person- och rumsantalen satts högre i 10 § beror på att boende i sådana förväntas ha en god lokalkännedom, eftersom de nyttjar boendet under en längre tid.

Samlingslokaler m.m.

11 § Samlingslokaler för något av följande syften;

- *allmän sammankomst,*
- *offentlig tillställning,*
- *undervisning,*
- *uthyrning,*
- *vänthall,*
- *försäljning av varor eller tjänster*
- *restaurang,*
- *biograf,*
- *teater*
- *eller annan nöjesverksamhet för allmänheten.*

12 § Restauranger och andra liknande verksamheter vilka har tillstånd att servera alkohol och där det finns plats för fler än 50 personer i samma lokal.

13 § Fritidsanläggningar med plats för fler än 1000 personer helt eller delvis under tak.

Verksamheter i samlingslokaler inrymmer mycket folk, ofta med dålig lokalkännedom, vilket bland annat kan komplicera förhållandena vid utrymning. Verksamheterna kan också ha en mycket varierande riskbild, även inom respektive kategori. Den skriftliga redogörelsen bedöms därför kunna utgöra ett viktigt underlag i tillsynsverksamheten.

Samlingslokaler har en gräns på 150 personer. Restauranger och andra liknande verksamheter i 12 §, med tillstånd att servera alkohol, har dock en lägre personantalsgräns. Anledningen är att utrymningen i sådana lokaler ofta påverkas negativt av ett flertal faktorer såsom högt ljud, dåligt ljus och alkoholpåverkade personer. Alkohollagen (1994:1738) kräver också att ett serveringsställe är lämpligt ur brandsäkerhetssynpunkt för att serveringstillstånd skall ges.

Fritidsanläggningar utomhus med stora personmängder och under tak kan utgöra särskilda risker vid brand. Bland annat kan utrymningssituationer bli komplicerade och brinnande takdelar kan falla ner och orsaka stora skador.

Industrier

- 14 § *Industrier där minst 10 personer är sysselsatta i verksamheten.*
- 15 § *Industrier där någon byggnad eller anläggning har en sammanlagd yta större än 1000 m².*
- 16 § *Industrier för vilka krävs tillstånd enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.*
- 17 § *Industrier vilka omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.*

På mindre industrier bedöms inte tillsynen i framtiden ha den frekvensen att de ska åläggas att skicka in en redogörelse. Däremot bör större industriell verksamhet och verksamhet med hantering av farliga kemikalier skicka in skriftliga redogörelser som underlag för tillsynsverksamheten.

Personantalsgränsen i 14 § sammanfaller med att arbetsmiljölagstiftningen ställer krav på ett systematiskt arbetsmiljöarbete vid denna gräns. Med ett gott sådant blir kravet på en skriftlig redogörelse en mycket begränsad pålaga för industrierna, men utgör ett värdefullt beslutsunderlag för kommunerna i deras tillsynsverksamhet

Gränsen i 15 § är vald utifrån en bedömning när verksamheten blir så omfattande att förordningens kriterier är uppfyllda.

Bränder i byggnader och anläggningar i 16 och 17 § § kan utgöra särskilt komplicerade scenarion, bland annat beroende på kemikalieinnehavet, vilket också kan försvåra en räddningstjänstinsats. Sådana bränder kan också, förutom att äventyra liv och egendom, medföra allvarliga konsekvenser i miljön genom att farliga kemikalier kan komma ut, både i luften men även i marken genom att släckvatten rinner ut.

Byggnad eller anläggning med stora kulturhistoriska värden eller där en brand kan skada väsentliga samhällsintressen

- 18 § *Byggnader vilka är statliga byggnadsminnen enligt förordningen om statliga byggnadsminnen m.m. (1988:1229).*
- 19 § *Statliga museer och andra museer vilka uppbär statliga bidrag för den kulturhistoriska verksamheten.*
- 20 § *Byggnader och anläggningar för försörjning av el, telekommunikation, vatten och avlopp vilka betjänar minst 5000 personer och där en brand kan skada denna försörjning mer än tillfälligt.*

Räddningsverket ser positivt på att förordningen värnar om brandskyddet för kulturarv. Det är dock svårt att hitta en enhetlig gräns för vilka sådana

byggnader eller anläggningar som ska omfattas. Valda kriterier i 17 § och 18 § har utgått ifrån definitioner som redan finns och som, så väl det går, passar in på syftet i förordningen. Genom definitionerna undviks också att t ex enskilda bostäder blir föremål för krav på skriftlig redogörelse om alla byggnadsminnen omfattats. Kulturhistoriska anläggningar omfattas inte av krav på redogörelse då brandsäkerhet oftast inte är relevant för dessa.

Ett samhälle som blir utan försörjning av det slag som avses i 20 §, är mycket sårbart. En brand i byggnader och anläggningar vars försörjning av el, telekommunikation, vatten och avlopp skadas mer än tillfälligt, kan få omfattande konsekvenser för många människor. Räddningsverket anser därför att det finns ett särskilt intresse att tillse att sådana har ett gott skydd mot brand. För många sådana verksamheter kanske en brand inte kan störa försörjningen eller så kan försörjningen ordnas på annat sätt så att försörjningsavbrottet endast blir tillfälligt. Verksamheterna omfattas i det fallet inte av kravet på skriftlig redogörelse.

Byggnad eller anläggning vars utformning innebär stor risk för allvarliga skador vid brand

21 § Byggnader eller anläggningar med fler än 16 våningar ovan mark.

22 § Garage som har minst två plan under mark och en sammanhängande yta större än 2000 kvm.

23 § Tunnlar längre än 500 meter vilka är avsedda för allmän väg eller allmänna kommunikationsmedel.

Utrymnings- och insatsproblematiken kan öka dramatiskt med höga, djupa och långa byggnader och anläggningar. Det är därför av stor vikt att sådana har ett gott brandskydd.

Bilbränder i garage utvecklar ofta stark hetta och stora mängder brandgaser, vilket försvårar insatsarbetet. Vid bränder i garage som är belägna t ex under varuhus eller bostadshus, kan rökspridningen vålla stora problem. Eftersom utformningen av garage varierar, t ex vad gäller brandskyddsinstallationer och hur en räddningsinsats skall genomföras, utgör redogörelserna ett viktigt stöd i tillsynsverksamheten. Övriga undermarksanläggningar, bedöms i de fall det är relevant, omfattas av kravet på redogörelse genom att de faller under kriterier i andra paragrafer, t ex under samlingslokaler i 11 §.

Med allmänna kommunikationsmedel i 23 § menas bl a järnväg, tunnelbana och spårvagn.

6. Räddningsverkets allmänna råd om skriftlig redogörelse

Allmänt om rådet

I det allmänna rådet till föreskriften om skriftlig redogörelse ges kortfattad information om författningarna kring redogörelsen. Här finns också förtydliganden till vissa av paragraferna i föreskriften, t ex vad gäller de byggnader och anläggningar som omfattas av kravet. I rådet finns också en förlaga för den skriftliga redogörelsen.

Förlaga för skriftlig redogörelse

I det allmänna rådet finns en förlaga till skriftlig redogörelse vilken anger vad Räddningsverket anser bör ingå i en sådan. Upplägget syftar till att redogörelsen ska utgöra ett stöd i kommunernas tillsynsverksamhet, samtidigt som den ska vara så enkel som möjligt för ägare och verksamhetsutövare att fylla i. Listan pekar ut viktiga bitar i brandskyddet, vilket bör vara ett stöd i brandskyddsarbetet på objekten.

Uppgifterna som ska lämnas i redogörelsen enligt förlagan är mycket kortfattade. En mer omfattande redogörelse utgör som Räddningsverket har bedömt det, troligtvis inte ett särskilt mycket bättre underlag för kommunerna i tillsynsverksamheten. Tvärtom torde omfattande redogörelser göra att både granskningen och ifyllandet utav dem blir mer svårhanterlig, men utan att nyttan med dem ökar.

7. Effekter

Förväntade effekter i stort

Den skriftliga redogörelsen utgör ett viktigt led i ett steg mot en mer flexibel och behovsanpassad tillsynsverksamhet i kommunerna. Redogörelsen ger möjlighet till en första behovsprövning av var tillsynsbesöken bör riktas, kommunerna får helt enkelt ett bättre beslutsunderlag vid tillsynsurval. Stråvan bör vara att tillsynsresurserna främst ska läggas på objekt där brandskyddet inte sköts på ett tillfredsställande sätt eller där brandriskerna är stora. På motsvarande vis kan det nya tillsynssystemet, med skriftliga redogörelsen som ett nytt verktyg, i stället leda till färre tillsynsbesök för objekt där det interna brandskyddsarbetet sköts på ett bra sätt.

Systemet med skriftliga redogörelser medför också flera bonuseffekter. Dels kan redogörelsen vid ett eventuellt tillsynsbesök utgöra ett stöd och en utgångspunkt vid diskussionerna om objektets brandskydd. Dels, vilket är en stor och viktig bonuseffekt, tydliggörs den enskildes ansvar för brandskyddet kraftigt genom redogörelsen som nu skall utfärdas. Hittills har det florerat en felaktig inställning bland många brandsyneobjekt, att räddningstjänsten ansvarar för att brandskyddet är tillfredställande och godkänt på objekten. Genom att ägaren, eller i vissa fall verksamhetsutövaren, nu skall redogöra för sitt brandskyddsarbete tvingas de tänka till kring frågorna. Därmed bör intresset och kunskapen kring brandskyddet öka och leder förhoppningsvis till en bättre brandsäkerhet på objekten.

Effekter för kommunerna

Förutom de positiva effekter som nämnts ovan och som bör hjälpa kommunerna att optimera sin tillsynsverksamhet, tillkommer självklart den praktiska biten att hantera de skriftliga redogörelser som kommunen tillsänds.

En farhåga som har uttryckts är att förvaringen av redogörelserna kan bli platskrävande. Med siktet på att det ska vara en kortfattad redogörelse som lämnas till kommunen och även att den på sikt kanske kan ske digitalt, bör inte detta utgöra ett särskilt stort problem. Enligt företrädare för en av tillverkarna till de digitala brandsyneregister som används hos räddningstjänsterna i dag, är det heller inget stort problem för företagen som tillhandahåller systemen att bygga ut dessa något så att en digital redogörelse kan kopplas till det befintliga brandsyneregistret.

En annan farhåga som har uttryckts från räddningstjänsternas sida är att granskningen utav redogörelserna kan bli alltför resurskrävande. Med den föreslagna omfattningen av redogörelsen bör inte detta bli något faktiskt problem. På vissa objekt kommer en skriftlig redogörelse troligen inte att kunna ersätta ett tillsynsbesök på objektet. Detta gäller t ex objekt med stora brandrisker. Däremot kan det bli så att vissa objekt, vid granskningen av redogörelsen och vid beaktande av övrig kunskap om objektet, bedöms ha

ett så pass tillfredställande brandskydd att ett tillsynsbesök inte anses nödvändigt. Följden bör bli färre men mer motiverade tillsynsbesök.

Den nya lagstiftningen med de ändringar som föreligger inom räddningstjänstområdet, innebär att kommunerna inledningsvis kommer att behöva arbeta med att skapa nya rutiner för delar av verksamheten. Självklart gäller detta bland annat tillsynsverksamheten med hantering av de skriftliga redogörelserna, revidering av metoder vid tillsyn osv.

Effekter för ägare och verksamhetsutövare

Först och främst bör det klargöras att de som berörs av det nya kravet, till största delen består av gruppen småföretagare.

Kravet på att utfärda en skriftlig redogörelse tydliggör ägare och verksamhetsutövers ansvar för deras brandskydd på ett annat sätt än tidigare, även om ansvaret i sak egentligen inte ändrats. För verksamheter som ännu inte har ett fungerande brandskyddsarbete, innebär därför det nya kravet ett påtvingat ökat säkerhetsmedvetande, vilket bör gagna brandsäkerheten på objekten.

Som nämnts tidigare är tanken att den skriftliga redogörelsen, i kombination med annan kunskap som finns om objekten, ska hjälpa kommunerna att prioritera objekt med höga brandrisker eller där det interna brandskyddsarbetet inte fungerar. Motsvarande tanke är alltså att objekt som har ett väl fungerande internt brandskyddsarbete i längden ska behöva färre tillsynsbesök och på sätt också minska sina kostnader för tillsyn. Det nya tillsynssystemet ökar också möjligheterna för kommunerna att samordna tillsynen från sina olika förvaltningar, vilket gagnar objekten i form av färre tillsynsbesök.

Hur det nya kravet på redogörelse kommer att påverka de olika objekten beror till stor del på hur deras nuvarande brandskyddsarbete ser ut. För de objekt som redan har ett fungerande systematiskt brandskyddsarbete, samt kanske dessutom en ordentlig dokumentation av detta och där ägaren samtidigt är nyttjanderättshavare, torde kravet på utfärdande av en redogörelse utgöra en relativt liten pålaga. För en ägare som är skyldig att upprätta redogörelsen, men som i sin tur har en mängd olika nyttjanderättshavare att kräva in uppgifter ifrån, beror den erforderliga insatsen på hur de respektive nyttjanderättshavarna bidrar i arbetet.

För de objekt som har ett sämre systematiskt brandskyddsarbete kan den nya uppgiften bli mer krävande. Här måste det dock understrykas att det redan i dag finns ett allmänt råd om systematiskt brandskyddsarbete (2001:2) i vilket Räddningsverket tolkat in att ett skäligt brandskydd, vilket den enskilde enligt räddningstjänstlagen är skyldig att upprätta, också innebär att ha ett systematiskt brandskyddsarbete. Med ett gott sådant kan både sannolikheten för brandtillbud och konsekvenserna vid en brand minskas drastiskt. Lämplig omfattning på det systematiska brandskyddsarbetet

skiljer sig beroende på objektstyp. Vidare framgår av rådet att ett gott systematiskt brandskyddsarbete vid mer komplexa objekt också innebär att det bör finnas en dokumentation i vilken relevanta uppgifter kring brandskyddet redovisas. Dokumentationen syftar till att säkerställa att skäligen brandskyddsåtgärder vidtas och hålls funktionsdugliga. Det allmänna rådet om systematiskt brandskyddsarbete har inneburit att det i många kommuner startat upp arbete i form av informations- och utbildningsaktiviteter. Rådet om systematiskt brandskyddsarbete har successivt börjat tillämpas av dem som berörs, både av objektsinnehavare men också från kommunernas sida där många använder rådet som stöd vid brandsynarbetet. Signalerna från såväl kommuner som näringsliv och objektsföreträdare har varit mycket positiva kring skapandet rådet. Totalt 94 kommuner har i samband med brandsyn vid sammanlagt 4 777 objekt också prövat behovet av skriftlig dokumentation av brandskyddet. Av dessa har behov av skriftlig dokumentation bedömts nödvändig för 77 % av objekten.

Den skriftliga redogörelsen, vilken den nya lagen kräver, ska dock endast utgöra en kort sammanfattning av objektets brandskyddsarbete. För objekt som lever upp till anvisningarna i det allmänna rådet blir därför det nya kravet en relativt begränsad pålaga, medan det för övriga blir tyngre. Men - det är alltså inte upprättandet av själva redogörelsen i sig som är betungande, utan det är upprättandet av ett systematiskt brandskyddsarbete som kräver resurser.

Den erforderliga arbetsinsatsen vid upprättande av den skriftliga redogörelsen beror alltså bland annat på vilken typ av objekt det gäller, hur konstellationerna mellan ägare- och nyttjanderättshavare ser ut, samt på hur befintligt brandskydd fungerar. Räddningsverket gör bedömningen att upprättandet av redogörelsen tar någon eller ett par timmar för ett enklare objekt och inledningsvis runt en dag för de mer komplexa byggnaderna eller anläggningarna.

Effekter på regional och central nivå

På regional och central nivå är det länsstyrelserna och Räddningsverket som berörs av det nya kravet. Länsstyrelserna utövar tillsyn över kommunernas verksamhet inom ramen för lagen om skydd mot olyckor. Utöver den direkta tillsynen bistår länsstyrelserna även kommunerna med vägledning i det brandförebyggande arbetet. I och med det nya kommunala tillsynssystemet, med bland annat skriftliga redogörelser som en ny komponent, kommer länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna att behöva modifieras något. Räddningsverket kommer efter ikraftträdande av den nya lagen att ha en betydande uppgift i att samordna informationsåtgärder och att på olika sätt utöva rådgivning och stöd gentemot kommuner, länsstyrelser samt ägare och verksamhetsinnehavare.

Effekter på miljön

Syftet med det nya kravet på skriftlig redogörelse är som nämnts, förutom att utgöra ett led i förbättringen av kommunernas tillsynsverksamhet, också att tydliggöra ägare och verksamhetsinnehavares ansvar för brandskyddet. Med ett förbättrat brandskydd bör också antalet bränder minska, vilket även är positivt ur miljöhänsyn.

8. Räddningsverkets arbete gentemot avnämarna

Hur har SRV tagit in avnämarnas synpunkter i arbetet med föreskriften?

I arbetet med föreskriften kring den skriftliga redogörelsen har Räddningsverket, förutom löpande diskussioner med både räddningstjänster och objektsföreträdare, också genomfört ett diskussionsseminarium där inbjudna räddningstjänster under en dag fick diskutera och framföra sina synpunkter och önskemål i frågan. Räddningstjänsterna vid seminariet representerade kommuner av varierande storlek och kom från olika delar av landet. I samband med en förebyggande konferens i april 2003, emottog vi också ca 150 svar på en utdelad enkät ut i ämnet (Bilaga 3).

Objektsinnehavare såsom ägare, nyttjanderättshavare och verksamhetsutövare har inte givits samma formella möjligheter att yttra sig under arbetets gång. Informella diskussioner med sådana har dock förts. Synpunkter från denna grupp kommer att tas in och beaktas då föreskrift och allmänt råd om skriftlig redogörelse remitterats.

Vad gör SRV för att underlätta för avnämarna?

Mall för redogörelsen

För att underlätta både för dem som ska upprätta redogörelsen och för kommunerna som ska ta emot den, har Räddningsverket tagit fram en förlaga till mall för den skriftliga redogörelsen. Tanken är att mallen på sikt ska kunna finnas tillgänglig på Internet och vara möjlig att både fylla i och skicka in till kommunen digitalt. Detta bör också underlätta för kommunen vad gäller förvaringen av de redogörelser den får in. En annan fördel med en digital redogörelse är den kan kopplas till respektive objekt i kommunernas brandsyneregister. Det förutsätter visserligen vissa justeringar i befintliga dataprogram för brandsyneregister, men dessa ska, efter vad Räddningsverket erfar, inte vara några större problem att åtgärda. Räddningsverkets strävan är också att så långt som möjligt harmonisera mallens begrepp med den mall vilken räddningstjänsterna i dag använder för insatsrapportering och som finns sedan 10 år tillbaka.

Informationsinsatser

Information behöver spridas till alla som berörs av förslaget på skriftlig redogörelse, likväl som nya lagen i övrigt. Räddningsverket arbetar i nuläget med informationsinsatser vad gäller lagen om skydd mot olyckor i stort. Både innan och efter ikraftträdandet av nya lagen kommer mer specifika informationsinsatser samt rådgivning och stöd vad gäller tillsynsverksamheten och den skriftliga redogörelsen på olika sätt att genomföras.

9. Ekonomiska konsekvenser

Ägare och verksamhetsinnehavare

Kostnader för upprättande av redogörelsen

Hur det nya kravet på redogörelse kommer att påverka berörda ägare och nyttjanderättshavarna beror, som nämnts i kap 6, på olika faktorer. Eftersom flera aspekter spelar in, är tidsåtgången svår att beräkna. Nedan presenteras Räddningsverkets antaganden för vilken tid som krävs för upprättande av en skriftlig redogörelse för olika typer av objekt och enligt föreslagen checklista i det allmänna rådet.

Ägare till objekt med ett fungerande systematiskt brandskyddsarbete och där ägaren samtidigt är nyttjanderättshavare:

Ca 2 timmar per objekt första året och sedan ca 1 timme per objekt vid följande revideringar.

Ägare till objekt med ett sämre systematiskt brandskyddsarbete:

För dessa kommer den nya uppgiften att bli mer krävande. Eftersom kraven på ett systematiskt brandskyddsarbete redan finns, redovisas ingen tidsåtgång för att starta upp och upprätta hålla ett sådant. Tid för upprättande av själva redogörelsen blir därför samma som ovan.

Ägare till byggnad som inrymmer verksamheter med flera olika nyttjanderättshavare att hämta in uppgifter ifrån, t ex ägare av galleria med ca 15 småbutiker:

Ca 15 timmar första året och ca 8 timmar vid följande revideringar.

Minskade kostnader för tillsyn

Kravet understryker objektens ansvar för deras brandskydd. Med ett bra internt brandskydd minskar både sannolikheten och konsekvenserna för bränder. Med detta minskar också risken för brandskadekostnader, vilket dock är svårt att uppskatta effekterna av i ekonomiska termer.

En annan positiv ekonomisk aspekt är att den nya tillsynsverksamheten innebär att många objekt med ett gott internt brandskydd, troligen kan komma att bli föremål för tillsyn mer sällan, vilket bidrar till minskade externa kostnader. Det är dock även här svårt att göra någon ekonomisk värdering av detta. I dag görs brandsyner med regelbundna intervall, medan kommunerna i det nya systemet själva avgör hur ofta de anser att behov av tillsyn föreligger. Hur ofta tillsyn kommer att utföras i jämförelse med dagens system är det därför svårt att sätta om.

Ytterligare en aspekt är att den nya tillsynsverksamheten ökar möjligheterna för kommunens olika förvaltningar att samordna sin tillsyn. Även detta skulle leda till minskat antal tillsynsbesök, vilket bidrar till att objekten

minskar sin totala åtgång av arbetstid för tillsyn och vilket i sin tur bidrar till minskade interna kostnader. De ekonomiska aspekterna på detta är dock svåra att sja om eftersom det ännu är osäkert huruvida och i så fall i vilken omfattning kommunerna väljer att samordna sina tillsyner.

Kommuner

I regeringens proposition 2002/03:119, sid 96, anges följande:

”Tillsyner kommer enligt regeringens förslag att få ett nytt innehåll då brandsyner till vissa delar ersätts av granskning av brandskyddsdocumentation. För kommunerna kommer tillsyner över de objekt som i dag är föremål för brandsyn även fortsättningsvis att innebära kostnader bl a för kontroll av den enskildes brandskyddsdocumentation. Förslaget innebär emellertid ... att antalet tillsynsbesök kan komma att minska och att den kommunala personalen inom räddningstjänstområdet kan utnyttjas för annan verksamhet. Kommunernas intäkter för tillsynsverksamhet kan komma att minska men också kostnaderna för tillsyner torde komma att minska. Kostnader för granskningen av brandskyddsdocumentationen tillkommer. Regeringen bedömer emellertid att den målstyrda lagstiftningen skapar utrymme för en omfördelning av befintliga resurser och delar därför inte några av remissinstansernas..... uppfattning att de nya reglerna kommer att innebära ökade kostnader för kommunerna.” I texten avser termen ”brandskyddsdocumentation” skriftlig redogörelse.

Särskilt om småföretag

Som nämnts tidigare består de som berörs av kravet på skriftlig redogörelse, till största delen består av gruppen småföretagare. Hur dessa påverkas av det nya kravet framgår därför av redogörelserna i tidigare avsnitt.

Objektens kostnader för upprättande av en skriftlig redogörelse beräknas, som nämnts, inte bli särskilt omfattande. Det nya kravet bedöms därför inte medföra någon snedvriden konkurrenssituation för småföretagen.

Det bör också understrykas att flera av de objekt som idag omfattas av kravet på regelbunden brandsyn, inte kommer att omfattas av kravet på redogörelse. De nya författningarna innebär därför en lättnad för vissa objekt. Exempel på sådana är mindre industrier, mindre förskolor och skolor i markplan, upplag och lantbruk.

10. Bilagor

1. Förslag till föreskrift om skriftlig redogörelse av brandskydd.
2. Förslag till allmänna råd och kommentarer om skriftlig redogörelse av brandskydd.
3. Enkät från brandförebyggande konferens