

# Revisionsrapport

**Gotlands kommun**

**Uppföljning av arbetet med internt skydd och  
granskning av det förebyggande  
brandskyddsarbetet**

Mars 2010

Eva Lagbo Bergqvist  
Certifierad kommunal revisor

## Innehållsförteckning

1.	Samlad bedömning och rekommendationer .....	3
2.	Inledning .....	4
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Revisionsfråga och granskningsmål .....	6
2.3	Avgränsning .....	7
2.4	Metod.....	7
3.	Kommunens viljeinriktning .....	7
3.1	Säkerhetspolicy.....	7
3.2	Handlingsprogram för skydd mot olyckor .....	8
3.3	Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser .....	8
3.4	Organisation .....	9
3.5	Kommentarer .....	11
4.	Uppföljning av tidigare åtgärdsförslag .....	12
4.1	Styrning och ledning.....	12
4.2	Försäkringar.....	14
4.3	Skadeutfall och skadefinansiering .....	14
4.4	Skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder .....	15
4.5	Kommentarer .....	15
5.	Lag om skydd mot olyckor .....	16
5.1	Kommunens brandskyddsarbete.....	17
5.2	Skriftliga redogörelser .....	18
5.3	Säkerhetstekniska installationer .....	19
5.4	Kommentarer .....	19

## 1. Samlad bedömning och rekommendationer

Våren 2002 genomförde Komrev inom PricewaterhouseCoopers, på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna, en granskning av Gotlands kommuns skadeförebyggande arbete med fokus satt på det interna skyddet, det vill säga hantering av kommunens interna risker inom den kommunala verksamheten i egenskap av arbetsgivare, fastighetsägare och leverantör av tjänster. Efter avslutad granskning konstaterades att arbetet med det interna skyddet behöver förbättras på flera punkter. Granskningen påvisade att det saknades former för styrning och uppföljning av kommunens arbete liksom samordning och systematik i arbetet. Granskningen fann också att det saknades en kommunövergripande viljeriktning till grund för arbetet samt vilken ambitionsnivå som ska upprätthållas för att skapa trygg och säker miljö för personal, patienter, besökare och egendom. Vidare var roller och ansvar för hantering av de interna riskerna otydliga. Flera förslag till åtgärder lämnades därför i granskningsrapporten.

Kommunstyrelsen behandlade granskningsrapporten i mars år 2003 och meddelade till kommunens revisorer att styrelsen uppdragit åt ledningskontoret att utreda frågan om hur säkerhetsarbetet i kommunen kan samordnas till en funktion.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gotlands kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en uppföljning av tidigare granskning. Det har i granskningen även ingått att bedöma om kommunen bedriver sitt förebyggande brandskyddsarbete på ett ändamålsenligt sätt.

Sedan tidigare granskning genomfördes har ett antal kommunövergripande åtgärder inom området säkerhet vidtagits. Till de kommunövergripande åtgärderna hör bland annat inrättande av en tjänst som säkerhetschef vid ledningskontoret, införandet av ett tillbuds- och skaderapporteringssystem, fastställande av handlingsprogram för skydd och säkerhet och plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser, inrättandet av en krisledningsnämnd liksom upprättande av ett förslag till policy för säkerhets- och trygghetsarbetet. Kommunstyrelsen har föreslagit kommunfullmäktige att anta policyn vid tiden för föreliggande granskning. Ett helhetsgrepp har också tagits över riskhanterings- och säkerhetsarbetet genom den funktion som etablerats vid ledningskontoret.

Efter genomförd granskning är dock vår samlade bedömning att det arbete som bedrivs för att leda, samordna och följa upp det interna skyddet i alla delar inte är ändamålsenligt. Granskningen har visat att kommunstyrelsen fortfarande saknar former för styrning och uppföljning av kommunens samordnade arbete med internt skydd. För att förbättra styrningen i hela organisationen bör kommunstyrelsen bland annat säkerställa att policy och riktlinjer för arbetet fastställs och att dessa regelmässigt följs upp. En annan reflektion är att den säkerhetsfunktion som etablerats vid ledningskontoret behöver ges tydliga

mandat och direktiv om vad som ska prioriteras vad gäller att utveckla det interna skyddet. Det är därför angeläget att säkerhetsfunktionens arbete med internt skydd ges en plattform för strategiskt arbete där en koppling finns till kommunens övergripande verksamhetsplanering.

Det finns skäl att reflektera kring delegation samt vilka resurser i tid och ekonomi som ska avsättas för att samordna och utveckla säkerhetsarbetet med fokus på det interna skyddet per förvaltning och enhet. Det är vidare önskvärt att kommunens roll som fastighetsägare klargörs vad gäller samordningsansvaret för säkerhet vid enskilda fastigheter. Här finns ett utvecklingsområde omfattande ansvaret för investering, service och drift av säkerhetstekniska installationer så som brandlarm, inbrottslarm, utrymningslarm, passagesystem, överfallslarm etc.

Enligt säkerhetsskyddslagen ska det i kommunen finnas en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet. Vi har noterat att det inte finns någon formellt utsedd säkerhetsskyddschef i kommunen liksom plan för säkerhetsskyddet.

För att uppfylla kravet på ett skäligt brandskydd och kunna redogöra för detta måste ägaren till fastigheten och nyttjanderättshavaren bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete. Systematiskt brandskyddsarbete innebär att man på ett organiserat sätt utbildar och övar personal samt dokumenterar, kontrollerar och följer upp brandskyddet i en byggnad eller verksamhet. Genom ett systematiskt brandskyddsarbete kan brandskyddsnivån hållas på en hög och, över tiden, jämn nivå. Detta förutsätter dock att ekonomiska och personella förutsättningar finns för ett i praktiken fungerande brandskyddsarbete.

Vår bedömning är att det förebyggande brandskyddsarbetet i viktiga delar inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med effektiv organisation och tydligt ansvar. Vår bedömning bygger på de iakttagelser vi gjort utifrån de granskningsmål som legat till grund för granskningen. Våra samlade iakttagelser framgår av föreliggande granskningsrapport.

## **2. Inledning**

### **2.1 Bakgrund**

Utvecklingen i vår omvärld har lett till att riskhantering blivit allt viktigare för att skapa säkerhet och trygghet för kommunens innevånare, ekonomi, verksamhet, anställda och för miljön såväl vid aktuellt tillfälle som för framtiden. En faktor som tydligt aktualiserat ett förebyggande arbetet de senaste åren är nya lagstiftningar omfattande skydd mot olyckor, extraordinära händelser och ett nytt krishanteringssystem samt det faktum att det inträffat oönskade händelser. Utvecklingen innebär behov av att fortlöpande utveckla och förändra kommunernas säkerhets- och riskhanteringsarbete, men också organisation och

arbetsmetoder som omfattar hela kommunkoncernens förvaltningar och bolag. Allt fler kommuner och landsting har mot bakgrund av utvecklingen fattat beslut om en viljeinriktning för hela säkerhetsarbetet som fastställts av fullmäktige.

Säkerhets- och trygghetsarbetet inom en organisation som Gotlands kommun är väsentligt för att garantera säkerheten för personal, patienter, besökare och egendom. För detta krävs det väl utvecklade rutiner och processer som är kända och efterlevs i organisationen. Ytterst är det kommunstyrelsen som ansvarar för att ett utvecklat säkerhetsmedvetande finns i hela koncernen och ska även ange ramarna för arbetet.

Säkerhetsområdet är omfattande och innehåller många delar som måste samverka för att helheten ska bli bra. Därför är det angeläget med en helhetssyn där säkerhetsarbetet griper över hela organisationen, involverar samtliga verksamheter i arbetet och integreras i kommunens ledningssystem och arbete med intern kontroll.

Riskhanteringen och säkerhetsarbetet i en kommun kan grovt delas upp i fyra delar:

*Internt skydd:*

I egenskap av arbetsgivare, fastighetsägare och leverantör av tjänster ansvarar kommunen för säkerhetsarbetet inom sin egen verksamhet. Det kan röra sig om brand, inbrott och skadegörelse, vattenskador, överfall och olycksrisker samt även IT-säkerhet, sekretess- och säkerhetsskyddsfrågor. Den 1 januari 2004 trädde Lag om skydd mot olyckor i kraft, vilken ersatte Räddningstjänstlagen. Enligt lagen har den som äger en byggnad och den som bedriver verksamhet där, det yttersta ansvaret för sitt brandskydd och att det bedrivs ett systematiskt brandskyddsarbete. Principen fanns redan i den tidigare räddningstjänstlagstiftningen, men har genom Lag om skydd mot olyckor tydliggjorts.

*Skydd mot olyckor:*

Kommunen är skyldig att ha beredskap för att möta stora olyckor och allvarliga störningar som kan inträffa i det geografiska området Gotlands kommun. Lag om skydd mot olyckor ställer krav på att det i kommunen ska finnas handlingsprogram antagna av kommunfullmäktige för förebyggande verksamhet samt skadeavhjälpande räddningstjänst.

*Krishantering:*

Inom området krishantering ryms frågor som handlar om kommunens arbete utifrån Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i

fredstid och höjd beredskap. Här hanteras till exempel frågor som rör kommunens planläggning för hur arbetet med kriser ska organiseras samt hur kommuninvånarna kan förbereda sig inför krissituationer av olika slag. Inom området hanteras också frågor om höjd beredskap. Krishantering hanteras för kommunen som organisation men också för det geografiska området Gotlands kommun.

*Brottsförebyggande arbete:* I kommunernas arbete för trygghet och säkerhet finns det ett växande intresse för det brottsförebyggande arbetet. Enligt regeringens nationella brottsförebyggande program<sup>1</sup> ”Allas vårt ansvar” framgår att tyngdpunkten i kriminalpolitiken ska förskjutas mot åtgärder för att förhindra och förebygga brott och att brottslighetens orsaker måste angripas lokalt, där problemen finns.

## 2.2 Revisionsfråga och granskningsmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Leder, samordnar och följer kommunen upp säkerhetsarbete med fokus satt på det interna skyddet på ett ändamålsenligt sätt?
- Bedrivs det förebyggande brandskyddsarbetet med en effektiv organisation och tydligt ansvar?

Följande granskningsmål ligger till grund för granskningen.

- Vilka åtgärder har genomförts utifrån granskningen av det interna skyddet 2002?
- Lag om skydd mot olyckor har inarbetats i kommunen
- Ansvaret för att ett förebyggande brandskyddsarbete sker mellan fastighetsägare och hyresgäst vid enskilda fastigheter och arbetsplatser är tydligt
- Det finns en planering för vad som ska göras för att förebygga att brandtillbud och brandskador inträffar inom respektive verksamhet
- En planering finns för genomförande av service, underhåll och kontroll av brandlarmanläggningar

---

<sup>1</sup> Ds 1996:59 11 juni 1996

## 2.3 Avgränsning

Föreliggande granskning omfattar kommunens arbete med det interna skyddet med särskilt fokus satt på det förebyggande brandskyddsarbetet kommunen bedriver i form av fastighetsägare och verksamhetsutövare via sin förvaltningsorganisation. Granskningen omfattar inte kommunens krishantering och beredskapsarbete ej heller räddningstjänstens uppdrag enligt lag om skydd mot olyckor och de kommunala bolagens arbete. Parallellt med föreliggande granskning har en särskild studie gjorts på uppdrag av lekmannarevisorerna i AB GotlandsHem avseende företagets brandskyddsarbete.

## 2.4 Metod

Granskningen inleddes med insamling och genomgång av relevant dokumentation och styrdokument på övergripande kommunnivå. Insamlat underlag och dokumentation har gåtts igenom och analyserats.

För att verifiera hur kommunen arbetar med att utveckla säkerhetsarbetet och det systematiska brandskyddsarbetet har intervjuer genomförts med företrädare för ledningskontoret, tekniska förvaltningen och räddningstjänsten. Avstämningar har vidare gjorts med några av förvaltningarnas säkerhetssamordnare.

Utifrån kartläggning samt intervjuer, har vi genomfört en analys och sammanfattande bedömning. Iakttagelser, analys och bedömning har dokumenterats i föreliggande revisionsrapport som faktakontrollerats av granskad verksamhet.

# 3. Kommunens viljeinriktning

## 3.1 Säkerhetspolicy

I granskningsrapporten från år 2002 påpekade revisionen behovet av att utforma en övergripande policy för säkerhetsarbetet, där det interna skyddet inkluderas, gällande hela kommunen. En säkerhetspolicy kom att utarbetas under 2005 där fokus sattes på det interna skyddet. Policyn har inte antagits av kommunfullmäktige.

En reviderad policy för säkerhetsarbetet, *Policy för säkerhets- och trygghetsarbetet*, har utarbetats under 2009. Policyn tar ett större grepp om säkerhetsarbetet omfattande bland annat informationssäkerhet, ekonomisk säkerhet, brandskydd, fysisk säkerhet, personsäkerhet, allvarliga störningar och kriser i samhället samt kris- och katastrofplanering.

Den reviderade policyn grundar sig på fyra lagrum; lag om skydd mot olyckor, lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, arbetsmiljölagen samt säkerhetsskyddslagen. Policyn har utarbetats av kommunens säkerhetschef med stöd av kommunsäkerhetsgruppen. Policyn har vidare förankrats i koncernledningsgruppen. Av policyn framgår att kommunfullmäktige beslutar om policy för kommunens säkerhets- och trygghetsarbete och att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att leda, samordna och följa upp säkerhets- och trygghetsarbetet samt att riktlinjer utformas. Policyn behandlades av kommunstyrelsen den 25 februari 2010 som beslutade att föreslå kommunfullmäktige att anta förslaget till policy för kommunens säkerhets- och trygghetsarbete.

När förslaget till policy har antagits av kommunfullmäktige är avsikten att ett antal riktlinjer till grund för säkerhetsarbetet utarbetas. Bland dessa kan nämnas riktlinjer för brandskydd, fysiskt skydd och kameraövervakning. Syftet med riktlinjerna är att konkretisera policyn.

### **3.2 Handlingsprogram för skydd mot olyckor**

Enligt lag om skydd mot olyckor ska handlingsprogram för skydd mot olyckor (räddningstjänst- respektive olycksförebyggande verksamhet) upprättas i kommunerna från och med 2004. Enlig lagstiftningen ska kommunfullmäktige anta handlingsprogrammen. År 2007 antog kommunfullmäktige förslag till ett reviderat handlingsprogram för skydd och säkerhet som skulle gälla under 2008. Revideringen var i huvudsak en redaktionell översyn av det program som antogs 2005.

Kommunstyrelsen gav ledningskontoret och räddningstjänsten i uppdrag att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för perioden 2009-2010 vilket kommunfullmäktige antog i november 2009. Av handlingsprogrammet framgår att det är ett styrdokument för kommunens räddningstjänst, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, tekniska förvaltningen, socialförvaltningen samt ledningskontor och ska ligga till grund för kommunens säkerhets- och trygghetsarbete. Vidare framgår att programmet ska vara underställt kommunens policy för säkerhets- och trygghetsarbete och ska också ligga till grund för förvaltningarnas skydds- och säkerhetsarbete under perioden.

### **3.3 Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser**

Ledningskontoret har utarbetat en plan för hantering av allvarliga händelser, extraordinära händelser och höjd beredskap, ”Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser”. Planen är i första hand framtagen för krishantering vid extraordinära händelser men ska också kunna användas vid andra allvarliga händelser. Grunden för framtagande av planen är lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Syftet med framtagande av planen är att minska

samhällets sårbarhet och att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Plan för hantering av allvarliga och extraordinära händelser antogs av kommunfullmäktige för innevarande mandatperiod i april 2008<sup>2</sup>.

I planen ingår att det ska göras risk- och sårbarhetsanalyser och att adekvat utbildning ges till berörda. Det har utsetts en krisledningsnämnd som har mandat att fatta beslut om att överta hela eller delar av annan verksamhet i nämnderna. Krisledningsnämnd är kommunstyrelsens arbetsutskott vars befogenheter återfinns i särskilt reglemente.

### 3.4 Organisation

Med utgångspunkt från den granskning som revisorerna lät göra 2002 genomförde ledningskontoret tillsammans med räddningstjänsten 2003 en utredning kring hur säkerhetsarbetet i kommunen kan samordnas och organiseras. Ledningskontoret lade i februari 2004, till kommunstyrelsen, fram ett förslag till organisation av det interna skyddet. Av förslaget framgick att det på längre sikt förespråkas en samordning av funktionen internt skydd med de funktioner som är organiserade vid räddningstjänsten, det vill säga skydd mot olyckor och civilt förvar/krishantering.

Kommunstyrelsen beslutade att ge ledningskontoret i uppdrag att bygga upp en organisation för det interna skyddet enligt utredningens förslag<sup>3</sup>. Detta innebar att en funktion som säkerhetsstrateg skulle inrättas vid ledningskontoret för samordning av det interna skyddet och tillika vara kommunens säkerhetsskyddschef. För att åstadkomma helhetssyn och samordna det interna skyddet med frågor som rör skydd mot olyckor och civilt försvar skulle en samverkansgrupp inrättas mellan förvaltningarna. Vidare skulle kommunledningsgruppen utgöra ett forum för säkerhetsfrågorna ur ett förvaltningsledningsperspektiv. Av utredningens förslag framgår också att det till grund för arbetet med det interna skyddet ska ligga en av kommunfullmäktige fastställd policy för säkerhetsarbetet.

Kommunens organisering av arbetet med skydd och säkerhet ingick som en del i arbetet med "Struktur 2007". Ett förslag utarbetades därmed för att ta ett helhetsgrepp för allt skydds- och säkerhetsarbete i kommunen. Förslaget innebar att skydds- och säkerhetsarbetet samordnas vid ledningskontoret vid avdelningen för kommunal ledning och styrning.

---

<sup>2</sup> 2008-04-21 KF § 50

<sup>3</sup> 2004-02-26 Ks § 42

Sedan 2008 har kommunen en tjänst som säkerhetschef med uppdrag att vara rådgivande och stödjande till verksamhetschefer i förebyggande säkerhetsarbete. Tjänsten är placerad vid ledningskontoret.

Kommunstyrelsen beslutade i december 2009<sup>4</sup> mot bakgrund av förslaget från ”Struktur 2007” att beredskapsverksamheten ska organiseras inom ledningskontoret från och med 1 januari 2010 och att befattningarna som strateger för beredskapsarbetet med placering vid räddningstjänsten överförs till ledningskontoret.

I uppdraget för den säkerhetsfunktion som därmed formerats vid ledningskontoret sedan årsskiftet ingår att leda och samordna arbetet med kommunens samlade riskhanterings- och beredskapsarbete. Säkerhetsfunktionen utgörs därmed av tre strateger varav en är kommunens säkerhetschef. Säkerhetsfunktionen är organisatoriskt placerad vid avdelningen för kommunal ledning och styrning och rapporterar till personalchefen.

Vid samtliga förvaltningar och AB Gotlandshem har respektive förvaltningschef och VD utsett säkerhetssamordnare. Säkerhetssamordnarnas uppgift är att samordna och följa upp förvaltningens och bolagets verksamhet inom säkerhets- och riskhanteringsområdet. Vanligtvis har säkerhetssamordnaren uppdraget som en tillika uppgift parallellt med andra uppdraget. Vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen respektive socialförvaltningen verkar säkerhetssamordnarna däremot nära en heltidstjänst som samordnare.

Vid respektive arbetsplats/enhet ska det finnas säkerhetsombud utsedda vilka ska samordnas av förvaltningens säkerhetssamordnare. Säkerhetsombuden har uppdraget att driva på säkerhetsarbetet exempelvis det systematiska brandskyddsarbetet. Alla arbetsplatser/enheter har inte utsett säkerhetsombud och det saknas i dagsläget fakta om vilka som är säkerhetsombud per förvaltning.

För beredning av säkerhetsfrågor med fokus på internt skydd har en kommunsäkerhetsgrupp bildats. Sammankallande och ordförande är säkerhetschefen. Kommunsäkerhetsgruppen är ett rådgivande organ till säkerhetschefen. I gruppen ska finnas representation från samtliga förvaltningar samt Gotlandshem genom säkerhetssamordnarna. Gruppen träffas en gång per kvartal för information och erfarenhetsutbyte. Deltagandet från Tekniska förvaltningen har enligt uppgift inte varit kontinuerligt vid kommunsäkerhetsgruppens möten. Någon representation från räddningstjänsten finns i dagsläget inte i kommunsäkerhetsgruppen.

---

<sup>4</sup> 2009-12-17 Ks § 356

Enligt säkerhetsskyddslagen ska det i kommunen finnas en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet direkt underställd kommunens högste tjänsteman, om det inte är uppenbart obehövligt. Granskningen har funnit att det inte finns någon utsedd säkerhetsskyddschef i kommunen. Säkerhetsskyddet ska enligt lagen förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (*informationssäkerhet*, att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses ovan eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (*tillträdesbegränsning*) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (*säkerhetsprövning*).

A v säkerhetsskyddslagen framgår att kommunen ska upprätta en plan för säkerhetsskyddet. Planen ska ha sin grund i en säkerhetsanalys för förvaltningar och bolag. Någon analys av säkerhetsskyddet har inte genomförts i kommunen.

### 3.5 Kommentarer

Vid tidigare granskning konstaterades att det inte fanns någon av kommunfullmäktige antagen policy som var vägledande för vilken nivå och på vilket sätt det interna skyddet inom kommunen ska bedrivas. Revisorerna betonade särskilt att en policy till grund för säkerhetsarbetet bör utformas för kommunen som helhet. Ett förslag till policy har 2009 utarbetats som tar ett helhetsgrepp om säkerhetsarbetet omfattande så väl det interna skyddet som brand-, kris- och katastrofperspektivet, vilket är positivt. Det har dock tagit väl lång tid för kommunen att fastställa en viljeinriktning till grund för säkerhetsarbetet. Förslaget till policy har en sådan central betydelse och omfattar alla anställda i kommunen vilket ger att denna bör antas av kommunfullmäktige.

Uppdraget som säkerhetssamordnare vid respektive förvaltning är vanligtvis en tillikauppgift. Det finns ingen delegationsordning som rör säkerhetsarbetet och vilka arbetsuppgifter som delegerats till säkerhetssamordnare och säkerhetsombud. Det finns skäl att reflektera kring delegation samt vilka resurser i tid och ekonomi som ska avsättas för att samordna säkerhetsarbetet vid respektive förvaltning och arbetsplats. Det är vidare önskvärt att kommunens roll som fastighetsägare och hyresgäst klargörs per fastighet vad gäller samordningsansvaret för säkerhet vid enskilda fastigheter. Det är också angeläget att representation från räddningstjänsten och tekniska förvaltningen säkerställs i kommunsäkerhetsgruppen.

Det finns anledning att fundera över om tillräcklig ambitionsnivå och resursavsättning realiserats per förvaltning och enskild arbetsplats avseende det interna säkerhetsarbetet. En annan reflektion är att den säkerhetsfunktion som etablerats vid ledningskontoret för att samordna hela säkerhetsarbetet i kommunen måste ges tydliga direktiv och mandat om vad som ska prioriteras vad gäller det interna skyddet. Detta tillsammans gör att det finns

risk för att det interna skyddet annars inte kommer att bli tillräckligt strategiskt och förekommande.

Enligt säkerhetsskyddslagen ska det i kommunen finnas en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet. Vi har noterat att det inte finns någon formellt utsedd säkerhetsskyddschef i kommunen liksom plan för säkerhetsskyddet. Detta är inte tillfredsställande.

## 4. Uppföljning av tidigare åtgärdsförslag

Nedan återges de förslag till åtgärder och överväganden som framfördes vid granskningen 2002 samt våra iakttagelser vid föreliggande uppföljning.

### 4.1 Styrning och ledning

Åtgärdsförslag	Vidtagna och planerade åtgärder
<p>Upprättande av en handlingsplan för det samordnade arbetet. Handlingsplaner bör också upprättas av respektive nämnd. Av planerna bör det särskilt framgå på vilket sätt uppföljning och rapportering ska ske av säkerhetsarbetet. Kommunstyrelsen bör hitta former för fortlöpande kontroll, återrapportering och dokumentation av säkerhetsarbetet. Ansvar och befogenheter i organisationen såväl lokalt som centralt klargörs. Det samordnade säkerhetsarbetet bör bedrivas av en särskild utsedd funktion direkt under kommunstyrelsen.</p>	<p>Ett förslag till policy för säkerhets- och trygghetsarbetet har utarbetats. Av förslaget framgår vad gäller uppföljning och kontroll att sådan ska ske strukturerad och kontinuerligt för att säkerställa att ett systematiskt säkerhetsarbete i enlighet med policyn bedrivs. Handlingsprogram för skydd och säkerhet för perioden 2009-2010 har antagits av kommunfullmäktige. Av handlingsprogrammet framgår att det är ett styrdokument för kommunens räddningstjänst, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, tekniska förvaltningen, socialförvaltningen samt ledningskontor och ska ligga till grund för kommunens säkerhets- och trygghetsarbete. Vidare framgår att programmet ska vara underställt kommunens policy för säkerhets- och trygghetsarbete och ska också ligga till grund för förvaltningarnas skydds- och säkerhetsarbete under perioden.</p> <p>Det sker ingen systematisk kontroll, återrapportering och dokumentation av det interna skyddet till kommunstyrelsen. En samordnad funktion för säkerhetsarbetet har skapats vid ledningskontoret. Ansvar och befogenheter för säkerhetsarbetet i linjeansvaret och stödjande säkerhetsfunktioner liksom ansvaret i rollen som fastighetsägare och hyresgäst är inte tillräckligt tydligt.</p>



## 4.2 Försäkringar

Åtgärdsförslag	Vidtagna och planerade åtgärder
<p>För att få bästa möjliga avtal med en försäkringsmäklare ska upphandling ske i konkurrens. Avtal med kommunens försäkringsmäklare upprättas.</p> <p>Det finns behov av att tydliggöra vem som företräder den enskilde vid en person- och sakskada gentemot försäkringsgivaren.</p> <p>För att ytterligare stärka incitamenten för verksamheterna att minska sina skadekostnader är det av intresse att utveckla ett internt försäkringssystem som möjliggör förvaltningar att vara med och utforma sitt försäkringsskydd upp till den externa självrisknivån.</p>	<p>Försäkringsmäklare har upphandlats i konkurrens. Senaste upphandlingen gjordes 2009 inför 2010. Avtal har upprättats med kommunens försäkringsmäklare för perioden 2010-01-01 – 2012-12-31 med option om två år. Försäkringsmäklaren erhåller sk bastjänster till fast pris omfattande analys, upphandling, försäkringsservice, skadeservice, information samt risk- och säkerhetsarbete.</p> <p>Kontaktpersoner för respektive försäkringslösning finns utsedda och information finns på kommunens hemsida.</p> <p>Något internt försäkringssystem har inte utarbetats.</p>

## 4.3 Skadefall och skadefinansiering

Åtgärdsförslag	Vidtagna och planerade åtgärder
<p>Det finns inte någon kommunövergripande enhetlig rutin för skade- och tillbudsrapportering. En sådan rutin måste utformas. Skade- och tillbudsrapporteringen ska omfatta samtliga skador oavsett skadekostnad exempelvis egendomsskador och personskador. Endast utifrån skadestatistik kan prioriteringar göras av vilka skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder som ska sättas in och vid vilka verksamheter. Skadestatistiken ger också värdefull information om vilken effekt olika åtgärder haft på skadeutvecklingen. Här är det av stor vikt att det skapas incitamenten för att rapportera alla typer skador samt tillbud.</p> <p>Kommunens totala årliga kostnad för inträffade skador, försäkringspremier samt säkerhetshöjande åtgärder finns inte</p>	<p>Ett kommunövergripande system för skade- och tillbudsrapportering har införts, Flexite. Flexite är ett webbaserat system för rapportering av risker, tillbud och skador, som har inträffat eller skulle ha kunnat inträffa, och som drabbat människa, sak/egendom eller miljö.</p> <p>Systemet ska ge alla medarbetare i kommunen möjlighet att via internet själv rapportera om risker, tillbud och skador. Alla medarbetare når systemet via kommunens. Sammanställning från avvikelserapporteringen görs kontinuerligt av kommunsäkerhetsgruppen till grund för analys och åtgärd.</p> <p>Någon samlad analys av kostnadsutveckling för skade- och riskhantering har inte upprättats.</p>

<p>sammanställd. Kommunens kostnadsutveckling för skade- och riskhantering måste följas upp regelbundet.</p>	
--	--

#### 4.4 Skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder

Åtgärdsförslag	Vidtagna och planerade åtgärder
<p>En strategi för hur kommunen ska förebygga och begränsa olika typer av skador på kort och lång sikt bör tas fram. Skador som kan medföra negativa konsekvenser för människor, verksamhet, miljö, egendom och ekonomi.</p> <p>Kommunen har inte bara en viktig roll som pådrivare för att ett brottsförebyggande arbete bedrivs utan också för att det brottsförebyggande arbetet integreras med kommunens övriga säkerhetsarbete som utövas i form av internt skydd. Både kommunens arbete med internt skydd och de brottsförebyggande arbetet strävar ju efter att minska antalet skador och dess orsaker, skador som till stor del beror på en brottslig handling.</p>	<p>Strategier återfinns i handlingsprogram för skydd och säkerhet. En överenskommelse har tecknats mellan kommunen och polisen om samverkan för ökad trygghet på Gotland under 2009 och 2010.</p> <p>Samordningsgruppen för missbruksfrågor på Gotland och Gotlands brottsförebyggande råd gick under hösten 2007 samman till ett gemensamt nätverk för regional samordning för ett tryggare Gotland med uppgiften att:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Utgöra ett forum för att utbyta information och skapa en lokal nulägesbild omkring insatser och behovet av förstärkning i arbetet inom det brottsförebyggande-, missbruksförebyggande-, vård- och behandlingsarbetet samt närliggande område.</li> <li>– Fungera som regional mottagare av nationella initiativ samt bevaka frågorna på nationellt och internationell nivå.</li> <li>– Samordna olika typer av insatser utifrån en för regionen samlad helhetsbedömning.</li> </ul> <p>Samordningen sker inom den övergripande regionala samordningsgruppen med representation från berörda verksamheter. Gruppens sekretariat finns på kommunens ledningskontor, Folkhälsoenheten. Kommunens säkerhetschef deltar vid gruppens möten.</p>

#### 4.5 Kommentarer

Kommunstyrelsen behandlade granskningsrapporten i mars år 2003 och meddelade till kommunens revisorer att styrelsen uppdragit åt ledningskontoret att, tillsammans med räddningstjänsten, utreda frågan om hur säkerhetsarbetet i kommunen kan samordnas till en funktion.

Vi har inom ramen för föreliggande granskning gjort en uppföljning av tidigare lämnade åtgärdsförslag och kan konstatera att flera åtgärder vidtagits men att det saknas väsentliga delar i säkerhetsarbetet för att säkerställa en ändamålsenlig styrning, ledning, samordning och uppföljning av det interna skyddet. Det är därför av stor vikt att kommunstyrelsen och

kommunfullmäktige beslutar om de övergripande och långsiktiga målen till grund för det interna skyddet som ska upprätthållas vid förvaltningar och bolag i rollen som fastighetsägare, arbetsgivare och leverantör av service samt säkerställer att ett arbete sker i enlighet med målen.

## 5. Lag om skydd mot olyckor

Enligt lag om skydd mot olyckor ska alla kommuner ha ett handlingsprogram för sin förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Handlingsprogrammet ska bland annat redovisa vilka risker som finns i kommunen, hur den förebyggande verksamheten organiseras och hur kommunen planerar för att genomföra en räddningsinsats. Programmen är viktiga styrdokument för kommunens arbete för skydd mot olyckor, men också en redovisning för medborgarna om vilket skydd och vilken säkerhet kommunen strävar efter. Handlingsprogrammen ska utvärderas och nya handlingsprogram antas för varje ny mandatperiod av kommunfullmäktige.

En av nyheterna i lagen är att det för byggnader eller anläggningar där konsekvenserna av en brand kan blir särskilt stora, ska upprättas en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Redogörelsen ska tillställas kommunen som sedan använder den som underlag för att bedöma behovet av tillsyn, tidigare brandsyn. Syftet med kravet är att en fortlöpande egenkontroll ska ske av att en jämn och skälig brandskydds nivå upprätthålls.

Det är ägaren till byggnaden som ansvarar för att upprätta och tillställa redogörelsen till kommunen. Den som bedriver verksamhet i byggnaden är skyldig att lämna de uppgifter till ägaren som behövs för att redogörelsen ska kunna upprättas. Den skriftliga redogörelsen ska dels beskriva det byggnadstekniska brandskyddet, dels det organisatoriska brandskyddet vilket kräver att fastighetsägare och hyresgäst/nyttjanderättshavare samverkar kring brandskyddsfrågorna då båda parter besitter ansvar och kunskaper som ska delges brandförsvaret. Den första redogörelsen efter att Lag om skydd mot olyckor trädde i kraft skulle vara inlämnad till kommunen senast den 1 januari 2005. Därefter bestämmer varje kommun själv hur ofta redogörelserna ska skickas in.

I Statens Räddningsverks<sup>5</sup>, (SRVs) föreskrift, 2003:10, anges vilka byggnader och anläggningar som omfattas av kravet på skriftlig redogörelse för brandskydd. Bland de

---

<sup>5</sup> Sedan år 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

byggnader och anläggningar som är berörda av kravet återfinns verksamheter och typ av byggnader som återfinns inom kommunens fastighetsbestånd exempelvis inrättningar för vård och omsorg.

SRV har i ett allmänt råd, 2004:3, tolkat att ett skäligt brandskydd som omnämns i Lag om skydd mot olyckor 2 kap 2 § innebär att man även bör bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete. Detta gäller både att arbeta förebyggande, för att så långt det går hindra att en brand uppstår, men också med de delar som måste fungera vid en eventuell brand. I arbetet ingår att både arbeta med byggnadstekniska och organisatoriska delar. För vissa byggnader eller verksamheter bör också det systematiska brandskyddsarbetet dokumenteras. Den skriftliga redogörelsen som ska lämnas till kommunen är inte samma sak som den dokumentation av brandskyddet som kan behöva upprättas inom ramen för verksamhetens systematiska brandskyddsarbete.

Enligt det allmänna rådet bör det inom verksamheten finnas en brandskyddsansvarig med särskilt ansvar för brandskydd och dokumentation. Det är också lämpligt att ägare till byggnaden och den som bedriver verksamheten där reder ut vem som ansvarar för vilka delar i brandskyddet och gärna reglerar detta i någon form av avtal.

Finns det redan någon annan form av lednings- eller kvalitetsledningssystem inom verksamheten kan det systematiska brandskyddsarbetet med fördel integreras i det.

Det är inte tillsynsmyndighetens behov eller krav som styr hur dokumentationen läggs upp, utan den är i första hand till för objekten själva och för att de ska ha ordning och reda i sitt system. Däremot kommer tillsynsmyndigheten vid en tillsyn att gå igenom det systematiska brandskyddsarbetet och få systematiken verifierad, sk systemtillsyn.

## 5.1 Kommunens brandskyddsarbete

De senaste åren har räddningstjänsten initierat informationsmöten om systematiska brandskyddsarbetet bland annat tillsammans med tekniska förvaltningen.

Informationsmötena har varit riktade till kommunens verksamheter och tagit sin utgångspunkt från lag om skydd mot olyckor. Enligt uppgift från räddningstjänsten har det i allmänhet varit en dålig uppslutning vid de informationsträffar som genomförts.

Utifrån de protokoll från räddningstjänstens tillsyn vi tagit del av framgår att ett fullgott systematiskt brandskyddsarbete inte har byggts upp i tillräcklig omfattning vid kommunens arbetsplatser och fastigheter. Enligt uppgift från räddningstjänsten skiftar kunskapen om och ambitionen i det systematiska brandskyddsarbetet stort mellan enskilda arbetsplatser inom kommunens verksamhet. Räddningstjänsten har därför vid sin tillsyn fått ägna stort utrymme åt att informera om vilka krav som ställs på verksamheten för att upprätthålla ett systematiskt brandskyddsarbete. Detta påvisar behov av att kommunicera

vilket systematiskt brandskyddsarbete som kommunens verksamhetschefer har ansvar för att upprätthålla liksom vilket ansvar som åligger kommunens som fastighetsägare och/eller hyresgäst/nyttjanderättshavare vid en enskild fastighet för att säkerställa att kontroll görs av brandskyddet.

Teoretisk utbildning i systematiskt brandskydd har genomförts bland annat gentemot socialförvaltningen. Några större insatser vad gäller information, utbildning och rådgivning gentemot kommunens förvaltningar har räddningstjänsten inte fått i uppdrag att genomföra. Insatserna har varit mer av punktvis karaktär.

Tekniska förvaltningen lät under 2008 utforma ett system för systematiskt brandskyddsarbete vilket ska upprätthållas vid enskilda arbetsplatser. Systemet har dokumenterats i en pärm som tillställts verksamhetscheferna vid kommunens samtliga förvaltningar och bolag. Av systemet framgår bland annat vilka brand- och utrymningstekniska installationer som finns vid fastigheten vidare framgår att hyresgästens brandskyddsansvarig är verksamhetschefen och fastighetsägarens brandskyddsansvarig är förvaltningschefen. Av systemet framgår också ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare och hyresgäst avseende kontroll av brandskyddsinstallationernas funktion. Enligt uppgift är det inte sällan som genomförda brandskyddskontroller gjorda av tekniska förvaltningen i egenskap av fastighetsägare inte finns dokumenterade i den enskilda verksamhetens system för intern brandskyddskontroll.

För att minska brandtillbuden inom kommunens verksamhet har ett antal projekt startats. Vid barn- och utbildningsförvaltningen har en arbetsgrupp formerats tillsammans med kommunens försäkringsgivare, räddningstjänsten och fastighetskontoret för att öka kunskapen om det förebyggande arbetet. Under 2010 ska en omfattande utbildningsinsats genomföras riktad till samtliga skolor avseende systematiskt brandskyddsarbetet. Utbildningen genomförs tillsammans med tekniska förvaltningen.

Det har i granskningen framkommit att kommunen i rollen som fastighetsägare inte alltid deltar vid den tillsyn som räddningstjänsten genomför vid en enskild fastighet/arbetsplats. Mot bakgrund av att fastighetsägaren och nyttjanderättshavaren har ett delat ansvar för brandskyddet är det av vikt att fastighetsägaren deltar vid tillsynen.

## 5.2 Skriftliga redogörelser

Räddningstjänsten har ställt krav på att de skriftliga redogörelserna ska rapporteras till räddningstjänsten före 2007 års utgång. Rapporten över arbetet ska vara inlämnad till räddningstjänsten av respektive fastighetsägare.

Enligt uppgift från räddningstjänsten har skriftliga redogörelser för samtliga fastigheter ägda av tekniska förvaltningen inkommit till räddningstjänsten. Det har dock varit en stor eftersläpning varför räddningstjänsten utfärdat förelägganden för de fastigheter och verksamheter där skriftlig redogörelse inte tillställts räddningstjänsten utifrån upprättat

tidsplan. Under 2009 har antalet förelägganden från räddningstjänsten därför femdubblats. Räddningstjänsten kan vidare konstatera att kvalitén i redogörelserna varierar stort. Där kvalitén är god finns i regel ett stort personligt engagemang hos chefer och säkerhetssamordnare/säkerhetsombud.

### 5.3 Säkerhetstekniska installationer

Kommunen i rollen som fastighetsägare har ansvar för att upprätthålla funktion och effektivitet i brandlarmanläggningar. Tekniska förvaltningen har ansvaret för att genomföra service och underhåll av de brandtekniska installationerna.

Utifrån en genomförd inventering under 2008 och 2009 av brandlarmen i kommunens verksamhet har det framkommit att brandlarmanläggningarnas standards i fyra byggnader inte motsvarade lagkrav och krav som ställs i kommunens försäkringsvillkor. Enligt uppgift från tekniska förvaltningen ska dock detta vara åtgärdat.

### 5.4 Kommentarer

Det är ägaren och nyttjanderättshavaren som är ansvariga för brandskyddet i en byggnad eller anläggning. Båda parterna har ett ansvar för att genomföra åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Det organisatoriska brandskyddsarbetet är inte funktionellt vid samtliga arbetsplatser där särskilda krav kan ställas. Det organisatoriska brandskyddet är en förutsättning för ett fullgott brandskydd och ska passa väl ihop med det byggnadstekniska brandskyddet. Det är angeläget att arbetet med att utveckla och upprätthålla brandskyddet säkerställs vid enskilda fastigheter och arbetsplatser liksom ambitionsnivåerna avseende brandskyddsstandards.

För att uppfylla kravet på ett skäligt brandskydd och kunna redogöra för detta måste ägaren till fastigheten och nyttjanderättshavaren bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete. Systematiskt brandskyddsarbete innebär att man på ett organiserat sätt utbildar och övar personal samt dokumenterar, kontrollerar och följer upp brandskyddet i en byggnad eller verksamhet. Genom ett systematiskt brandskyddsarbete kan brandskyddsnivån hållas på en hög och, över tiden, jämn nivå. Detta förutsätter dock att ekonomiska och personella förutsättningar finns för ett i praktiken fungerande brandskyddsarbete samt att roller och ansvar tydliggörs.

Kommunen har ingen fastställd kommunövergripande riktlinje för det brandskyddsarbete som ska bedrivas av kommunen som fastighetsägare och nyttjanderättshavare. I det förslag som utarbetats avseende policy för säkerhets- och trygghetsarbetet finns brandskydd som ett prioriterat område. Det finns för kommunen som helhet ingen utsedd brandskyddsansvarig med uppdrag att skapa förutsättningar för ett så gott brandskyddsarbete som möjligt i syfte att värna om kommunens egendom, personal, patienter och besökare.

Det saknas därmed en central ledning och styrning av det systematiska brandskyddsarbetet.

Av kommunens handlingsprogram för kommunens förebyggande verksamhet och räddningstjänst 2009 – 2010 framgår det i liten utsträckning hur lag om skydd mot olyckor ska inarbetas i den kommunala verksamheten där kommunen har en viktig roll dels som fastighetsägare, dels som nyttjanderättshavare/hyresgäst. Det finns i handlingsprogrammet inga specifika mål eller aktiviteter avseende organisering och genomförande av brandskyddsarbetet i den kommunala verksamheten förutom för räddningstjänsten.

Tekniska förvaltningen har utformat ett system för systematiskt brandskyddsarbete vilket ska upprätthållas vid enskilda arbetsplatser genom verksamhetscheferna. Därmed finns förutsättningar för att ett likartat systematiskt brandskyddsarbete kan bedrivas. Trots att systemet finns så är kvalitén på brandskyddsarbetet olika mellan arbetsplatser. Kommunen bör fastställa riktlinjer för det systematiska brandskyddsarbete som ska bedrivas av kommunen i rollen som nyttjanderättshavare och fastighetsägare inkluderande rollen som lokaluthyrare till föreningar mm.

Tekniska förvaltningen ansvarar för service och underhåll av det tekniska brandskyddet. Det är angeläget att ansvaret vad gäller service, underhåll och kontroll av det tekniska brandskyddet mellan tekniska förvaltningen i rollen som fastighetsägare och förvaltningarna i rollen som hyresgäst regleras i någon form av avtal.

Det finns anledning att genomföra riskanalyser vid respektive fastighet där krav på ett fullgott brandskydd är särskilt höga. Riskanalyserna bör omfatta både det byggnadstekniska och det organisatoriska brandskyddet och med fördel genomföras med räddningstjänstens medverkan.

De utbildningar som gjorts avseende systematiskt brandskyddsarbetet har varit av punktvis karaktär. De är angeläget att det fastställs en plan för vilka utbildningar som ska riktas till chefer och medarbetare vid respektive förvaltning och att ledningskontoret initierar ett arbete till grund för kommunens systematiska brandskyddsarbete.

Enligt lag om skydd mot olyckor ansvarar fastighetsägaren för att tillstålla kommunen en skriftlig redogörelse för brandskyddet både avseende det organisatoriska brandskyddet och det byggnadstekniska. Hyresgästerna har skyldighet att bidra med information som rör verksamhetens brandskydd. Det har upprättats skriftliga redogörelser för brandskyddet vid kommunens egna fastigheter och verksamheter relativt sent i tiden i förhållande till att lagkravet trädde i kraft i januari 2004. Först vid årsskiftet 2009/2010 har skriftliga redogörelser upprättats för samtliga av kommunens fastigheter där särskilda krav ställs på brandskyddet. Det är angeläget att en effektiv och funktionell rutin för framtagande och kommunicering av redogörelserna åstadkoms gentemot räddningstjänsten.