



Uppföljande granskning av tillsyn och remissarbete

Revisionsrapport

Alingsås Vårgårda Räddningstjänstförbund

KPMG AB

2021-04-29



Alingsås Vårgårda Räddningstjänstförbund
Uppföljande granskning av tillsyn och remissarbete

2021-04-29

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation och resursplanering	6
3.2	Tillsynsplanering	8
3.3	Utförd tillsyn	12
3.4	Dokumentation för tjänsteanteckning och beslut	14
3.5	Remisshantering	15
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Alingsås och Vårgårda kommuner fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av tidigare genomförd granskning avseende räddningstjänstförbundets tillsyns- och remissarbete.

Vår sammanfattande bedömning är att förbundsledningen delvis säkerställt en ändamålsenlig ledning, styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med tillsyn och remisshantering utifrån tidigare granskning. Vi anser att det har skett åtgärder utifrån tidigare granskning i viss utsträckning, men vi anser att det fortsatt finns behov av att stärka den formella planeringen och dokumentationen av tillsyns- och remissarbete.

Utifrån hur tillsynsplanerna är utformade, anser vi inte att det är möjligt att bedöma i vilken grad tillsynsplaneringen har sin utgångspunkt i systematisk riskanalys, om tillsynerna är utförda i tillräckligt stor omfattning enligt lagkrav, eller huruvida sammanställning av aktuella tillstånd och tillståndspår för brandfarliga och explosiva varor legat till grund för tillsynsplaneringen. Vi anser att det finns ett stort behov av att tillsynsplanerna för LSO (lagen om skydd mot olyckor) och LBE (lagen om brandfarliga och explosiva varor) vidareutvecklas. Av tillsynsplanen för LSO framgår att räddningstjänstförbundet har identifierat att det finns flertalet komplexa verksamheter i förbundet som inte tillsynats under de senaste fem åren, vilket vi anser är en brist. Det beskrivs dock i verksamhetsplanen att dessa verksamheter kommer att prioriteras under 2021.

Vår uppfattning utifrån granskade dokument är att det inte skett någon översyn av vilka kompetenser och resurser som krävs för att efterleva mål och uppdrag inom myndighetsutövningen, och säkerställa att tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser finns, i större utsträckning.

Vi anser också att det finns behov av att fortsätta utveckla arbetet med remisser då allvarliga brister påvisats i remissyttranden då bedömningar inte alltid förankrats i gällande lagstiftning.

Vi anser i stort att både stödande och formell dokumentation kopplat till tillsynsarbetet bör färdigställas och i vissa fall fastställas.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi ledningen att:

- tillse att formell dokumentation kopplat till förebyggande verksamheten vidareutvecklas och fastställs (såsom tillsynsplaner och förebyggandeplan).
- säkerställa tydligare planering och uppföljning av tillsyn och öka graden/transparensen av systematisk utvärdering och riskanalys.
- säkerställa att stödande dokumentation färdigställs.
- tillse att utvecklingsarbetet med remisser inom förbundet och tillsammans med förbundsmyndigheterna fortsätter.
- säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och resurser för till exempel remissarbete, dokumentation och tillsyn.



Alingsås Vårgårda Räddningstjänstförbund
Uppföljande granskning av tillsyn och remissarbete

2021-04-29

- tillse utveckling och optimering ärendehanteringssystemet för att öka stöd för planering och uppföljning.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av revisorerna i Alingsås och Vårgårda kommuner fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av avseende räddningstjänstförbundets tillsyns- och remissarbete.

I februari 2018 färdigställdes en revisionsrapport avseende granskning av tillsyns- och remissarbete av externt revisionsbolag. Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning var deras sammanfattande bedömning att förbundet i allt väsentligt säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av bedömning tydliga målsättningar och riktlinjer för remissarbetet. Tillsynsarbetet bedömdes ha mål och riktlinjer, men de bedömdes inte efterlevas fullt ut. Rekommendationerna i den tidigare rapporten var att direktionen skulle:

- tydliggöra ambitionsnivå för arbetet med att besvara remissförfrågningar.
- se över vilken kompetens och vilka resurser som krävs för att efterleva mål och uppdrag inom myndighetsutövningen och säkerställa att tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser finns.
- säkerställa att tillsynsplaneringen sker med utgångspunkt i systematisk riskanalys.
- säkerställa att samtliga aktuella tillstånd och tillståndsp perioder för brandfarliga och explosiva varor sammanställs och ligger till grund för tillsynsplanering.
- tillse att rutiner för remissarbetet tas fram och dokumenteras.
- säkerställa att dokumentationsmallar för tjänsteanteckning och beslut efterlevs.
- verka för att systematisk utvärdering av tillsynsarbetet sker och ligger till grund för riskanalys och tillsynsplanering.

Räddningstjänstens uppgift är generellt att förebygga olyckor och begränsa skadorna när de inträffar, och alla kommuner ska ha en räddningstjänst. Med räddningstjänst avses i Lag (2003:778) om skydd mot olyckor de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor, och överhängande fara för olyckor, för att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljön. Förbundsordning beskriver bland annat förbundets ändamål och uppdrag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beskriver att tillsyn enligt LBE (lagen om brandfarliga och explosiva varor) genomförs av MSB och kommuner.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att se huruvida tidigare rekommendationer och påpekanden har åtgärdats, det vill säga att bedöma om förbundsdirektionen har säkerställt en ändamålsenlig ledning, styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med tillsyn och remisshantering utifrån tidigare granskning.

För att uppnå ovanstående syfte har följande revisionsfrågor besvarats:

- Har ambitionsnivån för arbetet med att besvara remissförfrågningar förtydligats?

2021-04-29

- Har översyn gjorts av vilka kompetens och resurser som krävs för att efterleva mål och uppdrag inom myndighetsutövningen och säkerställa att tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser finns?
- Sker tillsynsplaneringen med utgångspunkt i systematisk riskanalys?
- Utgör sammanställning av aktuella tillstånd och tillståndperioder för brandfarliga och explosiva varor grund för tillsynsplanering?
- Finns det framtagna och dokumenterade rutiner för remissarbetet?
- Hur följs det upp att dokumentationsmallar för tjänsteanteckning och beslut efterlevs?
- Sker systematiskt utvärdering av tillsynsarbetet och utgör det en grund för riskanalys och tillsynsplanering?

Granskningen avser förbundsledningen i Alingsås och Vårgårda Räddningstjänstförbund, AVRF.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725), 6 kap.
- Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)
- Lagen om brandfarliga och explosiva varor (2010:1011)
- Alingsås och Vårgårda räddningstjänstförbunds förbundsordning och handlingsprogram
- Alingsås och Vårgårda räddningstjänstförbunds verksamhetsplan och tillsynsplan samt andra relaterade relevanta styrdokument och myndighetsvägledning.
- Förvaltningslag (2017:900)

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat Alingsås och Vårgårda räddningstjänstförbunds förbundsordning och handlingsprogram, interna kontroller för 2019 och 2020, handlingsprogram för räddningstjänst 2020-2023, återrapportering av delegationsärenden maj-september 2020, exempel på tjänsteanteckning och föreläggande, delegationsordning för räddningstjänstförbundet, plan för intern kontroll och verksamhetsuppföljning 2016, uppdragsbeskrivningar för medarbetare, utkast till rutin för delegationsbeslut, utkast förebyggandeplan, utkast till processbeskrivning för tillsyn, årsredovisning för 2019.
- Intervjuer med primärt förbundsledningens presidium, räddningschef, chef samhällsskydd, funktionsansvarig för tillsynsverksamheten (enligt beskrivning på

2021-04-29

räddningstjänstförbundets hemsida). Utsedda revisorer från Alingsås och Vårgårda kommuner har deltagit vid intervjuerna.

Utkast av rapporten har faktakontrollerats av de intervjuade tjänstepersonerna inom förbundet.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och resursplanering

3.1.1 Organisation

lakttagelser

Förbundsordningen beskriver att direktionen består av nio (9) ledamöter och nio (9) ersättare, varav Alingsås kommuns kommunfullmäktige utser fem (5) ledamöter och fem (5) ersättare, medan Vårgårda kommuns kommunfullmäktige utser fyra (4) ledamöter och fyra (4) ersättare.

Från årsskiftet 2020/2021 genomgick förbundet en organisationsförändring i och med att dåvarande räddningstjänstchef gick i pension. Sedan januari 2021 finns det ny förbundsdirektör.

Av förbundets hemsida framgår att förbundet är uppdelat i tre avdelningar som hanterar den dagliga verksamheten fördelat enligt nedan:

- ledning och administration
- beredskap och räddningstjänst
- samt samhällsskydd.

Vid större olyckor eller olyckor där insatsen sträcker sig över längre tid samverkar kommunerna i Västra Götaland genom avtal, men varje kommun skall ha en grundberedskap för att kunna hantera kommunens egna normalhändelser.

3.1.2 Resursplanering för tillsyn enligt nationella riktlinjer

MSB har tagit fram en vägledning för kommunala handlingsprogram. Av vägledningen framgår att programmet för förebyggande verksamhet ska innehålla en beskrivning av hur verksamheten är ordnad och planerad. Vägledningen beskriver vidare att handlingsprogrammet kan innehålla en beskrivning av den organisation, de resurser och den kompetens som kommunen har och planerar att skaffa för den förebyggande verksamheten. I detta sammanhang innebär kompetens exempelvis den utbildning och erfarenhet som finns tillgänglig för dem som ska arbeta med förebyggande frågor som tillsyn, information, utbildning med mera.

Av MSB:s skrift *Kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor* framgår att kommunen/förbundet bör se över om det finns tillräckligt med resurser. Det kan göras genom att uppskatta tjänstgöringstimmar utifrån antal tillsynsbesök. Tidsåtgången bör

2021-04-29

också innefatta tidsåtgång för planering, besök, dokumentation och uppföljning. MSB beskriver också att behovet av kompetens bör bedömas utifrån de objekt där tillsynsbesök ska genomföras under perioden. MSB anger vidare att tillsynsplan kan innehålla beskrivning över vilka resurser och vilken kompetens som behövs för genomförandet.

3.1.3 Resursplanering i förbundet

lakttagelser

Av handlingsprogrammet för Alingsås och Vårgårda räddningstjänstförbund framgår att resursfördelning ska ske för att nå de angivna målen efter löpande prioriteringar av förbundets uppgifter. Det beskrivs att förbundets samtliga befattningar finns att tillgå som resurs i det förebyggande arbetet. Utöver den beskrivningen, görs hänvisning kring resursfördelning och prioritering av det förebyggande till förebyggandeplan och verksamhetsplan.

Vid tiden för genomförandet av granskningen fanns det ingen fastställd förebyggandeplan, där vi har tagit del av ett utkast. Utkastet till förebyggandeplanen beskriver vilka personella resurser det finns inom den förebyggande verksamheten. Verksamhetsplan 2021 har inget separat avsnitt vad gäller resursfördelning/planering.

Tillsyn inom räddningstjänsten görs bland annat utifrån lag (2003:778) om skydd mot olyckor och lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Vi noterar att tillsynsplanerna för LSO och LBE, som anges i utkast för förebyggandeplan, inte heller omfattar resursplanering.

Det framgick i revisionsgranskningen från 2017/2018 att det fanns svårigheter kopplat till kompetenstillgång. Av intervjuer framgår att det fortsatt är svårt att rekrytera till exempel brandingenjörer. **Kompetensbrist** och **resursbrist** har utpekats i intervjuer som två utvecklingsområden inom verksamheten.

Nätverk och bollplank inom till exempel Göteborgsregionen och andra samverkanskanaler nämns som viktiga arenor för kunskapsutbyte.

3.1.4 Bedömning

Vår uppfattning utifrån granskade dokument är att det inte fullt ut skett översyn av vilka kompetenser och resurser som krävs för att efterleva mål och uppdrag inom myndighetsutövningen, och säkerställa att tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser finns, i större utsträckning.

Vi anser att det vore ändamålsenligt för verksamheten om tillsynsplaner i förbundet hade innefattat beskrivningar över vilka resurser och vilken kompetens som behövs för genomförandet och annan relevant information enligt MSB:s förslag.

Vi anser att direktionen bör tillse att det finns en fastställd förebyggandeplan, samt att tillsynsplaner vidareutvecklas i högre grad.

3.2 Tillsynsplanering

3.2.1 Tillsynsplanering utifrån lagrum och föreskrifter

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor anger att kommunen ska ha tillsyn över att enskilda följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. (5 kap. 1 §) Enligt 1 a ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelserna ska på begäran lämna information om lokala och regionala förhållanden. Lag (2020:882).

MSB har tagit fram ett dokument för kommunal tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor. MSB beskriver att tillsynsverksamheten kan ses som en process där planeringen är det första steget. För att tillsynen ska bli effektiv på det sätt som förarbetena till LSO avser, behöver planeringen genomföras på ett systematiskt sätt så att resurserna kan användas där de gör mest nytta. Med LSO har styrningen av kommunernas förebyggande verksamhet i stor utsträckning övergått från detaljreglering till målstyrning.

MSB anger att målstyrningen är särskilt tydlig inom tillsynsområdet där det tidigare fanns ett system med frister för brandsyn. I en föreskrift reglerades vilka objekt som skulle omfattas och med vilka intervaller brandsyn skulle genomföras. Denna detaljreglering har mönstrats ut enligt MSB. Den ordning som istället införts gör det möjligt för kommunerna att bedriva en effektivare och målstyrd tillsynsverksamhet och med den nya ordningen kan varje kommun planera och genomföra sin tillsynsverksamhet utifrån sina specifika behov. På så sätt kan kommunens resurser koncentreras på de objekt som är mest angelägna ur brandskyddssynpunkt. MSB betonar att det är viktigt att genomföra uppföljningar och utvärderingar så att dessa kan utgöra underlag för den fortsatta tillsynsplaneringen.

När det gäller urvalet av objekt som tillsynen ska riktas in på kan detta ske i flera steg enligt MSB. Ett första steg i urvalsprocessen bör vara att ta fram en övergripande inriktning för tillsynsverksamheten under en tidsperiod. Denna övergripande bedömning av tillsynsbehovet bör då ske utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv och utgå från en nationell bild av vilka riskfaktorer som gäller för brand i olika objektkategorier. Den nationella bilden bygger på statistik och ger en bild av omfattningen på brandskyddet för olika typer av objekt på nationell nivå. Den ger också en samlad bild över för vilka objekt riskerna för brand är som störst samt var flest människor skadas och omkommer. Den samlade bilden är därigenom en förutsättning för att kunna jämföra behovet av tillsyn i den egna kommunen med övriga landet för olika objektkategorier.

MSB anger vidare att den övergripande inriktningen för tillsynsverksamheten bör dokumenteras och vara utgångspunkt för nästa steg i planeringsprocessen. MSB pekar på att det är flera faktorer som behöver vara styrande när det gäller behovet av att genomföra tillsyn. Det kan till exempel handla om att det är verksamheter där konsekvenserna av en brand kan påverka människors liv och hälsa i stor omfattning eller verksamheter där de som vistas i lokalerna av olika anledningar inte kan förväntas styra över sitt eget brandskydd.

2021-04-29

Nästa steg i urvalsprocessen är att bryta ner behovet av tillsyn till de enskilda tillsynsbesök som behöver genomföras. Detta steg tar vid efter att man listat och prioriterat objektkategorier enligt ovan. I detta steg bedöms tillsynsbehovet för de objekt som ingår i de högst prioriterade objektkategorierna men även tillsynsbehovet för vissa andra enskilda objekt som inte ingår i de högst prioriterade objektkategorierna. Tillsynsplaneringen innefattar att prioritera vilka objekt som ska besökas och det arbetet förutsätter att man inhämtar och analyserar olika underlag för att skapa en bild av vilken nivå brandskyddet har idag. Utifrån olika faktorer värderar man sedan vilka objekt som ska prioriteras, till exempel utifrån:

- skriftlig redogörelse över brandskydd från ägare vad gäller vissa fastigheter enligt 2 kap. 3 § i LSO.
- erfarenhet från tidigare tillsynsbesök som dokumenterats utifrån olika objekt
- andra erfarenheter, som till exempel upptäckter vid tillsyn eller insats
- erfarenheter från olycksundersökningar och brandorsaksutredningar

Prioriteringen görs utifrån en analys av risk- och väsentlighet för att inrikta tillsynen på de objekt där behoven är som störst enligt MSB.

Genom att gå igenom varje objektkategori utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv kan man skapa en lista över de objekt som ska få tillsynsbesök. Det kan också vara lämpligt att på olika sätt i tillsynsplaneringen lämna utrymme för tillsynsbesök med anledning av oförutsedda händelser.

MSB beskriver också att det bör framgå hur prioriteringsarbetet har genomförts i tillsynsplanen. Det vill säga hur analysen har genomförts och vilka underlag och faktorer som varit styrande i urvalet.

När man är klar med bedömningen av hur många tillsynsbesök som ska genomföras under verksamhetsåret, bör kommunen se över om det finns tillräckligt med resurser. I samband med planeringen bör man även ta hänsyn till hur samordning och samverkan med myndigheter, organisationer och andra förvaltningar kan genomföras.

Myndigheter där samverkan och i vissa fall samordning av tillsynsbesök kan vara aktuella är kommunens hälso- och miljönämnd, byggnadsnämnden, MSB, Arbetsmiljöverket, polisen samt länsstyrelsen.

Det finns inga formella krav på en tillsynsplan ska innehålla, men MSB anger att följande uppgifter kan vara lämpligt att redovisa i tillsynsplanen:

- mål och ambitionsnivåer med tillsynsverksamheten under perioden.
- vilka underlag som används för att skapa bilden över brandskyddsnivån.
- hur prioriteringen har gått till och vilka faktorer som har varit styrande.
- vilket tillsynsbehov som har identifierats, det vill säga hur många objekt som ska få tillsynsbesök.
- vilka resurser och vilken kompetens som behövs för genomförandet.
- hur eventuell samordning med andra tillsynsmyndigheter ska ske.

2021-04-29

- hur uppföljning och utvärdering ska genomföras.

Ett arbete pågår inom MSB med att ta fram föreskrifter kring tillsynsplanering. Av MSB:s hemsida framgår att föreskrifterna förväntas vara klara sommaren 2021. Områden som MSB hittills identifierats som aktuella att reglera är bland annat:

- vad kommunen ska redogöra för i sin planering av tillsynsverksamheten
- för vilka objekt som kommunen ska bedöma behovet av tillsyn
- vad som ska kontrolleras vid en tillsyn
- att uppföljning sker av att förelagda åtgärder utförs
- samråd med andra myndigheter vid beslut om att förelägga om åtgärder vid vissa typer av byggnader.

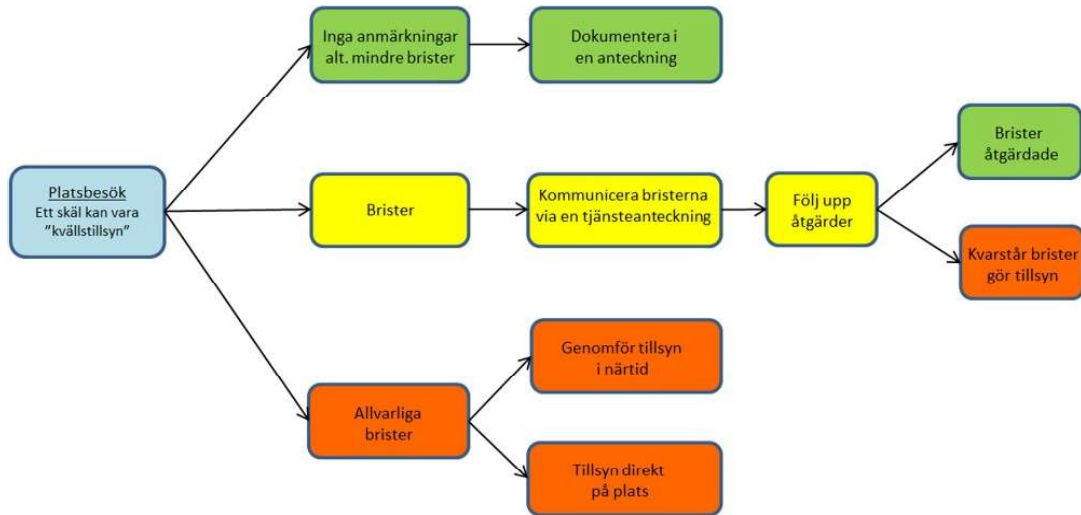
3.2.2 Tillsynsplanering enligt styrdokument inom förbundet

lakttagelser

Det finns ett *utkast till processbeskrivning för tillsyn* som beskriver olika tillsynstyper samt hur beredning, planering, bedömning, dokumentering, hantering och beslutsfattande ska ske. Av utkastet till processbeskrivning framgår att tillsyn ska göras utifrån:

- urval (som planeras via tillsynsplan)
- oplanerad tillsyn (påkallad av någon i eller utanför Räddningstjänsten då brist i brandskyddet upptäcks. Kan även initieras på den enskildes begäran för egenotning, tillståndsbeslut i ärenden som t.ex. alkoholförsäljning, danstillställning, LBE.)
- tematillsyn (planerad tillsyn som ligger utanför de årligt planerade tillsynerna enligt tillsynsplanen. Tematillsyner innebär att man gör en tillsyn av skyddet mot brand och olyckor på särskilt utvalda platser och verksamheter. Den syftar till att bevaka, uppmärksamma och stärka brandskyddet på områden där den ordinarie planerade tillsynen normalt inte täcker. Exempel på då detta är tillämpligt är vid tillfälliga arrangemang eller kontroll av brandskyddet på vissa grupper av verksamheter, byggnader eller anläggningar.)

Utkastet till processbeskrivningen beskriver också flödesschema för platsbesök enligt nedan:



Källa: Underlag från Räddningstjänstförbundet, utkast till processbeskrivning tillsyn.

3.2.3 Tillsynsplaner

lakttagelser

Tillsynsplanerna för LSO och LBE finns generellt beskrivna i utkastet till förebyggandeplanen.

Tillsynsplan LSO

Tillsynsplanen för LSO anger inte vilka specifika verksamheter/objekt som ska tillsynas.

Av tillsynsplanen för LSO framgår att räddningstjänstförbundet har identifierat att det finns flertalet komplexa verksamheter i förbundet som inte tillsynats under de senaste fem åren. Det framgår vidare att dessa verksamheter kommer att prioriteras under 2021.

Det framgår vidare i tillsynsplanen att räddningstjänsten kontinuerligt identifierar brister kopplat till fastigheter och personsäkerhet vid till exempel genomförda räddningsinsatser samt den riskinventering som genomförs gentemot Alingsås kommun. Det anges att av huvudmålen för tillsynsverksamheten under 2021 kommer vara att hantera detta via formell tillsyn.

Tillsynsplanen anger också att tillsynsplanering för trähusstaden kommer att fortsätta under 2021 och anläggningar och verksamheter som genererar flest falska larm kommer att initieras under året.

Av verksamhetsplanen för 2021 framgår att tillsyn enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor sker främst utifrån uppmärksammade förhållanden, tematillsyn, planerad tillsyn och samtillsyn med annan myndighet.

2021-04-29

Tillsynsplan LBE

Utkastet till förebyggandeplanen (bilaga 2) är fortsatt under utarbetande vid granskningens genomförande och innefattar ingen detaljerad plan eller beskrivning över vilka tillsyner som planeras att genomföras utifrån LBE.

Av verksamhetsplan för 2021 framgår att tillsyn enligt Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor främst ska ske utifrån frister utifrån gällande tillstånd, uppmärksammade förhållanden, tematillsyn. Det anges också att det så långt som möjligt kommer ske en LSO tillsyn i samband med LBE tillsynen.

3.2.4 Bedömning

Utifrån hur tillsynsplanerna är utformade, anser vi inte att det är möjligt att bedöma i vilken grad tillsynsplaneringen har sin utgångspunkt i systematisk riskanalys, eller om tillsynerna är utförda i tillräckligt stor omfattning enligt lagkrav.

Då tillsynsplanen för LBE inte är fastställd anser vi inte det möjligt att bedöma huruvida sammanställning av aktuella tillstånd och tillståndsperioder för brandfarliga och explosiva varor legat till grund för tillsynsplaneringen.

Vi anser inte heller att tillsynsplanerna har sin utgångspunkt i de punkter som MSB beskrivit är lämpliga att redovisa i tillsynsplanen.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att direktionen bör säkerställa att tillsynsplanerna utvecklas utifrån MSB:s riktlinjer.

3.3 Utförd tillsyn

lakttagelser

I samband med faktakontrollen har det framkommit att tillsyn inte sker vid tillståndsprövningen eller inför nytt tillstånd, utan tillsyn sker efter halva tillståndsperioden för att säkerställa att verksamheten lever upp till det som angetts i tillståndet. När tillståndet är på väg att löpa ut upprepas processen.

Om det är skäligt kombineras LBE tillsynen med tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor.

Tillsynen kan också genomföras om:

- tillsyn som blivit fördröjd tidigare period och behöver utföras.
- uppmärksammade brister av befintliga objekt, till exempel vid tips eller när de själva uppmärksammat brister vid inventeringar eller dylikt.
- nya objekt som blivit automatlarmade.

Tillsynsärende kan också skapas utifrån så kallad tema-tillsyn (tillsyn av skyddet mot brand och olyckor på särskilt utvalda platser och verksamheter.)

Av intervjuer framgår att systematisk utvärdering av tillsynsarbete inte görs i önskvärd utsträckning vid granskningens genomförande.

2021-04-29

3.3.1 Uppföljning av tillsyn

lakttagelser

Av tillsynsplanen för LSO framgår att räddningstjänstförbundet har identifierat att det finns flertalet komplexa verksamheter i förbundet som inte tillsynats under de senaste fem åren. Det framgår vidare att dessa verksamheter kommer att prioriteras under 2021.

Rapportering i årsredovisningen uppges utgöra en väsentlig återredovisning för förbundet där det redovisas vad förbundet lagt störst fokus på under året. Tabellen nedan visar statistik över myndighetsutövningen de senaste åren:

Myndighetsutövning	2017	2018	2019
Tillsyn LSO	83	34	2
Tillsyn LBE	8	1	5

Källa: Årsredovisning 2019, Alingsås Vårgårda räddningstjänstförbund

Årsredovisningen för 2019 beskriver att förbundet har prioriterat andra förebyggande åtgärder framför formella tillsyner på grund av både bemanningsgrad samt utifrån att förbundet anser att förebyggande åtgärder (till exempel information och rådgivning) har större påverkan och nytta i medlemskommunerna.

Det har gjorts två tillsyner inom LBE och elva tillsyner inom LSO mellan 2020-01-01-2020-12-08 enligt underlag i granskningen.

Det framgår i granskningen att vissa av de intervjuade menar att de är underbemannade, vilket påverkar mängden genomförd tillsyn. Tillsynen har även begränsats av Covid-19 under 2020. Av intervjuer framgår dock synpunkt att andra insatser har gjorts under året som uppskattas ge bättre resultat än tillsyner såsom stärkt brandskydd på campingplatser samt informationskampanj under jul.

3.3.2 Bedömning

Av intervjuer framgår att systematisk utvärdering av tillsynsarbetet inte skett i önskvärd utsträckning. Vi noterar att tillsynsplanerna inte innefattar någon information kring uppföljning och utvärdering. Vår bedömning är att direktionen bör tillse att den systematiska utvärderingen stärks inom tillsynsplaneringen.

Enligt tidigare bedömning anser vi inte det möjligt att bedöma om tillsynerna är utförda i tillräckligt stor omfattning enligt lagkrav utifrån utformningen av nuvarande tillsynsplaner. Dock konstaterar vi att tillsynen inom förbundet har minskat markant de senaste åren, i synnerlighet för LSO.

Vi anser att direktionen bör säkerställa att tillsynsplaneringen och uppföljningen stärks och formaliseras i högre grad för att säkerställa att tillsyn sker enligt lagkrav.

3.4 Dokumentation för tjänsteanteckning och beslut

lakttagelser

Ärenden inom räddningstjänstförbundet hanteras i verksamhetssystem. I granskningen nämns att det finns en given struktur i ärendehanteringssystemet som handläggare utgår från vid handläggningen.

Av intervjuer framgår att eventuella brister i samband med tillsynsbesök ska kommuniceras via en tjänsteanteckning.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en tjänsteanteckning enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Av tjänsteanteckningen framgår bakgrund och beskrivningar av:

- verksamheten
- byggnaden
- byggnadernas brandskydd
- räddningstjänstens insats
- redovisning av de omständigheter och förhållanden som observerades i samband med tillsynsbesöket
- synpunkter på brandskyddet
- beslut.

Av tjänsteanteckningen framgår också bakgrund till tillsynen, hänvisning till aktuell lagstiftning och vilka brister som uppmärksammats vid tillsynen. Tjänsteanteckningen beskriver också vilka beslut som förbundet överväger att fatta utifrån uppmärksammade brister och hur synpunkter på tillsynen kan lämnas.

Av intervjuer framgår att det är önskvärt att handläggarna ska diskutera sinsemellan för att skapa samsyn i ärenden, men att det inte alltid görs. Det nämns också att det finns visst mallstöd, och att arbete pågår med att ta fram ett dokument med relevanta formuleringar som kan användas som stöd i handläggningen.

Det beskrivs i granskningen att berörd chef fattar beslut om huruvida det är aktuellt med ett föreläggande eller inte både vad gäller tillstånd och tillsyner.

Det finns också ett framtaget utkast för rutin vid delegeringsbeslut inom förbundet som primärt beskriver hur förbundet ska hantera och dokumentera beslut och tillstånd enligt nedan:

- Beslut vid tillsyner enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) samt Lag (2010:1011) om brandfarlig och explosiv vara (LBE)
- Beslut om tillstånd för brandfarlig och explosiv vara enligt Lag (2010:1011) om brandfarlig och explosiv vara
- Beslut vid brandskyddskontroller enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Beslut om egenotning utifrån Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

2021-04-29

- Beslut vid remisser från annan myndighet utifrån Förvaltningslagen (2017:900)
- Avtal om automatiskt brandlarm

3.4.1 Bedömning

Vår uppfattning utifrån granskningen är att efterlevnaden av dokumentationsmallar för tjänsteanteckning och beslut bör stärkas.

Vi noterar dock att det uppges finnas visst mallstöd i verksamhetssystemet, vilket vi anser vara positivt samt ändamålsenligt.

3.5 Remisshantering

3.5.1 Övergripande beskrivning

Förvaltningslag (2017:900) 26 § beskriver att en myndighet kan inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss). Om en myndighet behöver inhämta yttrandet från flera ska det göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare. Det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten.

Räddningstjänstförbundet är till exempel remissinstans för kommunernas planärenden, polisens tillståndsprovning för explosiva varor och bygglovsfrågor.

3.5.2 Remisshantering inom Alingsås och Vårgårda räddningstjänstförbund

lakttagelser

Av handlingsprogram för Alingsås och Vårgårda räddningstjänstförbund framgår att räddningstjänsten har en särskild funktion i planarbetet samt lov- och byggprocessen genom att bistå med kompetens inom nedanstående områden. I de fall räddningstjänsten hittar brister i förhållande till gällande lagstiftning, eller ställer sig tveksam till den tolkning som brandkonsult gjort, bör räddningstjänsten i sin rådgivande roll påpeka detta för byggnadsnämnden. Räddningstjänsten bistår även andra myndigheter med sin kompetens genom att besvara inkomna remisser utifrån Förvaltningslagen och annan lagstiftning.

Av intervjuer framgår att ambitionsnivån för arbetet med att besvara remissförfrågningar har förtydligats genom att förbundet bland annat för en lista över inkomna remissförfrågningar som följs upp kontinuerligt i en Excel-fil. Uppföljningen innehåller information om diarienummer, benämning, ärendemening, datum och handläggare.

Det påtalas i granskningen att remissförförandet, särskilt vad gäller bygglovsfrågor, tar mycket tid i anspråk för förbundet. En orsak till detta beskrivs vara att räddningstjänstförbundet ofta fått för lite underlagsbeskrivning till brandskyddet och vad förbundet ska yttra sig om. Det har dock gjorts åtgärder inom området genom till exempel utbildningspass med kommuner.

2021-04-29

I samband med faktakontrollen har det framkommit att yttranden sker skriftligt vid delegeringsbeslut, och muntligt vid information och rådgivning. Vid information och rådgivning görs en individuell bedömning huruvida ärendet ska dokumenteras eller inte.

Av uppdragsbeskrivningar för medarbetare framgår att ett av de övergripande målen för 2020 var att besvara inkomna remisser inom utsatt datum på remissen eller senast inom 10 arbetsdagar från att den inkommit i samhällsskyddsinkorgen (vid komplett remiss). Dock beskrivs det i intervjuer finnas svårigheter med att följa upp ärendetid inom remisshanteringen (till exempel på grund av att förbundet ofta får begära in komplettering utifrån bristande underlag).

Det finns ingen skriftlig rutin för hur förbundet fördelar remisser, men den grupp som hanterar remisser träffas varje måndag och stämmer av inkomna remissförfrågningar och ärenden. Sedan fördelas remisserna till handläggarna utifrån möjlig kapacitet och remisserna listas i en Excel-filen.

Det finns mallar i verksamhetssystemet som anger hur remisserna ska hanteras i stort men det framgår i granskningen att det pågår ett arbete med att skapa enhetlig remissstruktur.

Uppföljning görs kontinuerligt av vad gäller bland annat remissyttranden. Underlag i granskningen visar att det skett följande yttranden mellan maj-september 2020:

- Yttrande i bygglov: 12 st.
- Yttranden i planärenden: 3 st.
- Yttranden till polismyndigheten, 2 st.
- Yttranden gällande serveringstillstånd, 2 st.
- Övriga yttranden, 4 st.

Av intervjuerna framgår det att det emellanåt påvisas allvarliga brister i remissyttranden då bedömningar inte alltid förankrats i gällande lagstiftning. Åtgärdande insatser har gjorts inom förbundet till exempel genom att kommunjurist haft ett föredrag kring rättssäker ärendehantering under hösten 2020, och arbete pågår med att dokumentera det arbetet i en rutin.

3.5.3 Bedömning

Vi anser det positivt att räddningstjänstförbundet följer upp statistik över remisser. Vi anser dock att uppföljningen bör kompletteras med datum då remissen ska vara inskickad, och faktiskt utfallsdatum när remiss skickas in, för att öka transparensen i hur väl räddningstjänsten besvarar remisserna i tid, samt för att säkerställa en intern uppföljning. Företrädelsevis anser vi det bra om denna information kan hanteras via ärendehanteringssystemet i syfte att minska manuell belastning.

Vår bedömning är att ambitionsnivån för arbetet med att besvara remissförfrågningar delvis har förtydligats och att rutiner för remissarbetet i viss grad tagits fram. Vi anser dock att det fortsatt finns behov att stärka arbetet kring remissförfrågningar, bland annat utifrån identifierade brister. Mot bakgrund av det anser vi att direktionen bör tillse

att rutiner fastställs och implementeras i verksamheten som ett led i att säkerställa en rättssäker ärendehantering.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att förbundsledningen delvis säkerställt en ändamålsenlig ledning, styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med tillsyn och remisshantering utifrån tidigare granskning. Vi anser att det har skett åtgärder utifrån tidigare granskning i viss utsträckning, men vi anser att det fortsatt finns behov av att stärka den formella planeringen och dokumentationen av tillsyns- och remissarbete.

Utifrån hur tillsynsplanerna är utformade, anser vi inte att det är möjligt att bedöma i vilken grad tillsynsplaneringen har sin utgångspunkt i systematisk riskanalys, om tillsynerna är utförda i tillräckligt stor omfattning enligt lagkrav, eller huruvida sammanställning av aktuella tillstånd och tillståndspåstämningar för brandfarliga och explosiva varor legat till grund för tillsynsplaneringen. Vi anser att det finns ett stort behov av att tillsynsplanerna för LSO (lagen om skydd mot olyckor) och LBE (lagen om brandfarliga och explosiva varor) vidareutvecklas. Av tillsynsplanerna för LSO framgår att räddningstjänstförbundet har identifierat att det finns flertalet komplexa verksamheter i förbundet som inte tillsynats under de senaste fem åren, vilket vi anser är en brist. Det beskrivs dock i verksamhetsplanerna att dessa verksamheter kommer att prioriteras under 2021.

Vår uppfattning utifrån granskade dokument är att det inte skett någon översyn av vilka kompetenser och resurser som krävs för att efterleva mål och uppdrag inom myndighetsutövningen, och säkerställa att tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser finns, i större utsträckning.

Vi anser också att det finns behov av att fortsätta utveckla arbetet med remisser då allvarliga brister påvisats i remissyttranden då bedömningar inte alltid förankrats i gällande lagstiftning.

Vi anser i stort att både stödande och formell dokumentation kopplat till tillsynsarbetet bör färdigställas och i vissa fall fastställas.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi ledningen att:

- tillse att formell dokumentation kopplat till förebyggande verksamheten vidareutvecklas och fastställs (såsom tillsynsplaner och förebyggandeplan).
- säkerställa tydligare planering och uppföljning av tillsyn och öka graden/transparensen av systematisk utvärdering och riskanalys.
- säkerställa att stödande dokumentation färdigställs.
- tillse att utvecklingsarbetet med remisser inom förbundet och tillsammans med förbundskommunerna fortsätter.
- säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och resurser för till exempel remissarbete, dokumentation och tillsyn.



Alingsås Vårgårda Räddningstjänstförbund
Uppföljande granskning av tillsyn och remissarbete

2021-04-29

— tillse utveckling och optimering ärendehanteringssystemet för att öka stöd för planering och uppföljning.

Datum som ovan

KPMG AB

Kristina Gyllenhammar
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.