

Avdelningen för verksamhetsstöd och -styrning  
Jonas Widell  
jonas.widell@ivo.se

Statens haverikommission  
investigations@havkom.se

## Yttrande över rapport RO2015:01, Brand på Textes HVB-hem i Norrtälje (dnr O-09/13)

Statens haverikommission (SHK) har sänt över en rapport (RO 2015:01) om en brand på Textes HVB-hem den 27 augusti 2013 i Norrtälje, Stockholms län.

SHK uppmärksammar Inspektionen för vård och omsorg (IVO) på att rapporten innehåller en rekommendation ställd till myndigheten samt emotser besked om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rekommendationen.

### Rekommendationen till IVO

IVO rekommenderas att utforma rutiner som säkerställer att verksamheten även ur ett brandskyddsperspektiv bedöms som säker vid tillstånds- och tillsynsverksamhet avseende HVB-hem.

### IVO:s synpunkter med anledning av rekommendationen

#### Hur ser regelverket ut?

IVO utövar tillsyn över socialtjänsten. Tillsynen över enskild verksamhet avser bl.a. verksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket SoL. Detta framgår av 13 kap. 1 § SoL.

Enligt 13 kap. 2 § SoL innebär tillsyn en granskning av att verksamheten uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.

Enligt 3 kap. 3 § SoL ska insatser enligt socialtjänsten vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

I förarbetena (prop. 1996/97:124 s. 52 f) till denna bestämmelse anges bl.a. följande.

*Kravet på god kvalitet ska gälla både privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten och för såväl myndighetsutövning som övriga insatser. ---*

*Regeringen --- kan --- konstatera att det är svårt att bedöma och definiera kvalitet i socialtjänstens olika verksamheter. Kvalitet är ett svårfångat begrepp och vad som är god kvalitet låter sig inte fastställas på ett entydigt och objektivt sätt. ---*

*Socialtjänstkommittén menar att även om kunskapen om vad som avses med kvalitet inom socialtjänsten hittills är begränsad så vet vi att vissa faktorer är av stor betydelse för att verksamhetens ska sägas ha god kvalitet. Bland annat skall socialtjänstens insatser ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Detta förutsätter personal med lämplig utbildning och erfarenhet och med ett sådant förhållningssätt till de hjälpbehövande att de upplever trygghet i mötet med socialtjänsten och i den vård som ges.*

*För att uppnå god kvalitet i Socialtjänsten krävs enligt regeringens bedömning en rad ingredienser såsom rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser.*

*Regeringen vill i detta sammanhang rikta särskild uppmärksamhet mot frågor om bemötandet av enskilda inom socialtjänsten. En väsentlig del av de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges. Vad gäller socialbidrag ställer den individuella behovsprövningen krav på att göra prövningen på ett sådant sätt att den enskilde upplever att hans eller hennes ärende bedömts på ett objektivt och korrekt sätt i enlighet med den lagstiftning som gäller.*

---

*Försöken att definiera vad som är god kvalitet inom socialtjänsten leder till slutsatsen att kvalitetsutveckling bör fokuseras på alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturen, arbetsprocessen som det resultat man uppnår.*

För viss enskild verksamhet, t.ex. hem för vård eller boende, krävs tillstånd från IVO (7 kap. 1 § SoL). Tillstånd får endast beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet (7 kap. 2 § SoL).

Begreppet ”god kvalitet och säkerhet” har inte närmare definierats i socialtjänstlagen. Av förarbetena (SOU 1994:139 och prop. 1996/97:124) framgår bl.a. följande. Tillstånd får endast beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Vissa faktorer för prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten är av grundläggande betydelse. Det gäller bl.a. att den som förestår verksamheten har lämplig utbildning, tidigare erfarenhet och vitsordad personlig lämplighet. Det bör även kunna ställas krav på att lokaler och utrustning är ändamålsenliga. Detta fråntar dock inte den sökande ansvaret för att ombesörja att bl.a. räddningstjänsten, yrkesinspektionen (numera Arbetsmiljöverket) och miljö- och hälsoskyddsnämnden utifrån gällande bestämmelser inom respektive område granskar de tilltänkta lokalerna.

En ansökan till IVO om tillstånd som avses i 7 kap. 1 § första stycket SoL för att bedriva enskild verksamhet ska vara skriftlig och innehålla vissa närmare angivna uppgifter. Till ansökan ska det bl.a. fogas ritningar över verksamhetens lokaler samt uppgifter om hur brandskyddet är ordnat. Detta framgår av 4 kap. 1 § socialtjänstförordningen.

Bestämmelser om en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet i form av hem för vård eller boende finns även i 6 kap. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) om hem för vård eller boende. I 6 kap. 6 § anges följande:

*Enligt 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstförordningen (2001:937) ska det till ansökan bifogas ritningar över verksamhetens lokaler samt uppgifter om hur brandskyddet är ordnat. Ritningarna ska vara skalenliga. I ansökan ska det alltid ingå*

- *uppgift om lokalernas användning,*
- *uppgift om vilka kontakter som tagits med byggnadsnämnden eller motsvarande, och*
- *uppgift om vilka kontakter som tagits med miljö- och hälsoskyddsnämnden eller motsvarande.*

Det finns inga förarbeten till dessa bestämmelser och frågan hur de är tänkt att tillämpas har inte, såvitt IVO känner till, berörts i några rättskällor. Som SHK har uppgett kan kravet på uppgifter om hur brandskyddet är ordnat sannolikt härledas tillbaka till den tidigare gällande stadgan (1970:88) om enskilda vårdhem m.m. (vårdhemsstadgan). I 7 § angavs att enskilt vårdhem inte får drivas utan tillstånd samt att ansökningshandlingarna ska innehålla uppgift om bl.a. brandskyddsåtgärder. Av förarbetena (prop. 1970:17 s. 23

f.) framgår att Socialstyrelsen bör bevaka att brandskyddsintressena tillgodoses i samband med tillståndsgivningen. Detta gäller särskilt i de situationer då bygglov inte krävs. Härvid bör naturligen en samordning ske med andra centrala myndigheters anvisningar och praxis så att det inte uppstår konflikter mellan olika bestämmelser och oklarhet om vad som gäller.

#### Ett par frågor som behöver besvaras

SHK:s rapport och rekommendation till IVO väcker en del frågor. Det finns anledning fundera på hur rättsläget ska tolkas. Följande alternativa frågor bör besvaras:

1. Har IVO tillsyn över brandskydd i verksamhet som bedrivs enligt SoL och ska IVO göra en fullständig bedömning av brandskyddet inom ramen för sin tillståndsprövning?
2. Ska IVO på något annat, mer begränsat sätt, beakta brandskyddsintressena inom ramen för sin tillståndsprövning?

#### Haverikommissionens uppfattning om rättsläget

SHK anför att brandskyddet ingår som en del av IVO:s tillsynsansvar enligt SoL. Vidare anser SHK att redovisade brandskyddsåtgärder ska bedömas i samband med IVO:s tillståndsgivning. Tillstånd får endast beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. I detta ingår, enligt SHK, att det ska finnas ett fullgott byggnadstekniskt och organisatoriskt brandskydd i verksamheten.

Det ovanstående tyder på att SHK anser att IVO har tillsyn över brandskyddet och även ska göra en fullständig bedömning av detta inom samband för tillståndsprövningen. Samtidigt finns det formuleringar i SHK:s rapport som antyder att det är ett mer begränsat ansvar som avses. Det anges att det ”i samband med tillståndsgivningen bör bevakas att brandskyddsintressena tillgodoses”. Vidare anges att IVO inte kan förväntas ha ”egen specialkompetens om hur brandskyddet i olika byggnader lämpligen ska vara utformat för att säkerställa en tillräcklig brandskyddsnivå”. Den kompetensen, anges SHK, finns istället hos bl.a. räddningstjänsten och byggnadsnämnden i kommunen. SHK anför att IVO i samband med tillståndsprövningen ”regelmässigt bör samråda med de kommunala myndigheter som ansvarar för frågan”.

IVO anser att SHK:s argumentation till vissa delar är motstridig. Om IVO har ansvar för tillsyn och tillståndsprövning på brandskyddsområdet, ska myndigheten ta detta ansvar fullt ut. Det innebär bl.a. att IVO måste ha tillgång till egen kompetens för att kunna göra självständiga bedömningar av brandskyddet i verksamheterna. Det går inte att vara ansvarig tillsynsmyndighet, men samtidigt förlita sig på andra myndigheters kompetens. En annan möjlig tolkning av SHK:s analys av rättsläget är att IVO trots allt har ett mer begränsat ansvar för att i samband med tillståndsgivningen kontrollera att

brandskyddsintressena har beaktats. Detta kan t.ex. ske genom samråd med räddningstjänsten.

#### IVO:s uppfattning om rättsläget

Det framgår inte av SoL eller av regelverket i övrigt att IVO har tillsyn över brandskyddet och inte heller att brandskyddet ska omfattas av tillståndsprövningen på annat sätt än att uppgifter om hur brandskyddet är ordnat ska fogas till ansökan. Regelverket på socialtjänstområdet innehåller överhuvudtaget inte några bestämmelser om brandskydd (med undantag för 4 kap. 1 § SoF). Brandskyddet är inte heller omnämnt i förarbetena till SoL eller i några andra rättskällor. Exempelvis infördes år 2009 en artikel med titeln Skäligt brandskydd av Vilhelm Persson i Förvaltningsrättslig tidskrift. Artikeln innehåller en grundlig genomgång av regleringen, men nämner överhuvudtaget inte regelverket på socialtjänstområdet.

IVO delar inte uppfattningen att brandskydd är en fråga som omfattas av begreppet säkerhet i 7 kap. 2 § SoL. Uttalandet i förarbetena att det kan ställas krav på att lokalerna är ändamålsenliga syftar inte på brandskyddet. Det som IVO bedömer inom ramen för sin tillståndsprövning är om lokalerna är utformade på ett sådant sätt att det är möjligt att bedriva en säker vård och behandling i verksamheten. Ett exempel på vad som då avses är att det inte ska uppstå konflikter mellan dem som vistas på ett HVB och som äventyrar deras säkerhet.

En sådan tolkning som SHK gör av begreppet säkerhet skulle kunna leda till att även andra säkerhetsaspekter ska ingå i tillståndsprövningen (och tillsynen), t.ex. elsäkerhet, livsmedelssäkerhet etc. Det är inte rimligt att IVO i sin tillståndsprövning ska pröva alla upptänkliga säkerhetsaspekter, som dessutom ryms inom andra tillsynsmyndigheters uppdrag. IVO saknar kompetens på dessa områden och det finns inget regelverk att tillämpa. Som tidigare nämnts saknas bestämmelser om t.ex. brandskydd i det regelverk som IVO är satt att tillämpa och IVO har inte tillsyn över efterlevnaden av LSO med tillhörande författningar.

IVO anser sammanfattningsvis att det inte finns grund för en sådan långtgående tolkning som SHK gör.

Frågan är då hur bestämmelsen i SoF att den sökande ska bifoga uppgifter om hur brandskyddet är ordnat ska tolkas? Som SHK konstaterar har frågan om bedömningen av brandskyddsåtgärder i samband med tillståndsgivning inte berörts i senare lagstiftning på området. Det enda som finns är ett äldre uttalande i förarbetena till vårdhemsstadgan där det anges att ansvarig myndighet i samband med tillståndsgivning bör ”bevaka att brandskyddsintressena tillgodoses”.

Hittills har IVO tillämpat den aktuella bestämmelsen på följande sätt.

IVO kontrollerar att brandskyddet har redovisats i ansökan till myndigheten. Om redogörelsen för hur brandskyddet är ordnat verkar uppenbart bristfälligt får den som ska bedriva verksamheten en möjlighet att komplettera uppgifterna. Vid behov skickar IVO handlingarna på remiss till berörd räddningstjänst. När IVO har utfärdat ett tillstånd skickas en kopia på beslut och tillståndsbevis för kännedom till den lokala räddningstjänsten för att denna ska vara informerad om vilken verksamhet som ska bedrivas i området.

Någon form av bedömning av brandskyddet görs alltså vid tillståndsgivningen, vilket innebär att IVO bevakar att brandskyddsintressena tillgodoses. Detta sker bl.a. genom samråd med berörd räddningstjänst, när detta bedöms vara en nödvändig åtgärd.

Har den som ansöker om tillstånd överhuvudtaget inte lämnat in några uppgifter om hur brandskyddet är ordnat ska IVO avslå ansökan, som då inte är komplett. IVO anser dock inte att myndigheten har rättsligt stöd för att avslå en ansökan därför att brandskyddet är undermåligt.

#### Rättsläget behöver klargöras

SHK har rekommenderat Socialstyrelsen att överväga om det finns behov av förtydliganden genom föreskrifter eller allmänna råd för att tillse att tillstånd inte beviljas och verksamhet börjar bedrivas innan brandskyddet har bedömts som fullgott för den särskilda målgrupp som är i fråga. Socialstyrelsen ska även om det finns behov av förtydliganden när det gäller tillsynsansvaret.

Som framgår av föregående avsnitt har SHK och IVO skilda uppfattningar om rättsläget. Det är oklart varför bestämmelsen ifråga infördes i SoF och hur den mer exakt är tänkt att tillämpas. Det kan finnas anledning att uppmärksamma regeringen på de oklarheter som finns och föreslå ett förtydligande av regelverket. Detta bör ske innan Socialstyrelsen inleder ett arbete med att ta fram föreskrifter och allmänna råd.

IVO anser att det är mycket angeläget att förhindra att tragiska händelser av det här slaget inträffar på nytt. Ett förbättrat brandskydd kan vara en del i detta.

Det kan finnas ett behov av att förstärka tillsynen och kontrollen av brandskyddet. Detta bör i första hand ske där kompetensen på området finns, det vill säga inom ramen för den befintliga tillsynsorganisationen inom den kommunala räddningstjänsten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har även en roll i sammanhanget och har bl.a. tagit fram en tillsynsvägledning för kommunal tillsyn enligt LSO.

Att tilldela IVO ett tillsynsansvar för brandskyddet, vid sidan av befintliga tillsynsmyndigheter, anser IVO däremot inte vara en lämplig åtgärd. Att ge flera myndigheter samma uppgift medför att dubbelarbete utförs. IVO skulle behöva bygga upp en egen kompetens på området, något som myndigheten saknar idag, vilket leder till ökade kostnader för staten. Det finns även en risk för att de olika myndigheternas bedömningar



kommer att skilja sig åt och de som bedriver verksamheten kommer då att nås av dubbla budskap. Vad händer t.ex. om IVO i sin tillsyn gör en viss bedömning av en brandskyddsåtgärd men räddningstjänsten gör en annan?

En del av de argument som SHK för fram, som stöd för att brandskyddet bör bedömas i samband med IVO:s tillståndsgivning är att det finns en risk för att brandskyddsintressena annars inte blir tillgodsedda och att verksamheter riskerar att bedrivas under osäkra förhållanden. Bland annat anges att LSO inte ställer några krav på tillståndsförfarande eller liknande för att säkerställa ett skäligt brandskydd innan en viss verksamhet börjar bedrivas. Det sägs även att den tillsyn som bedrivs enligt LSO inte kan ses som ett säkert system för att säkerställa att t.ex. ett HVB har ett skäligt brandskydd innan verksamheten börjar bedrivas.

Frågan är dock om man löser denna typ av problem genom att utse ytterligare en tillsynsmyndighet vid sidan av de redan existerande. IVO tror inte det.

SHK har även uppgett att räddningstjänsten kan ha svårt att bedöma vilka särskilda krav som kan uppkomma till följd av den målgrupp som finns vid ett visst HVB. Detta kan i så fall lösas genom att räddningstjänsten vid behov samråder med IVO. Men inte heller denna fråga motiverar den av SHK förslagna ordningen.

Ska IVO även fortsättningsvis fylla en funktion på brandskyddsområdet bör det anges tydligt i regelverket vad myndigheten har för ansvar och uppgifter. Idag anges endast att uppgifter om hur brandskyddet är ordnat ska bifogas en ansökan om tillstånd att bedriva en verksamhet som ges in till IVO och inget mer, vilket inte är tillfredsställande. IVO anser att regelverket behöver ses över och att det tydligt bör framgå vad som förväntas av myndigheten.

IVO vill i sammanhanget framhålla att ett förtydligande av regelverket bör omfatta alla typer av verksamheter som är tillståndspliktiga. Det gäller alla olika typer av boenden för äldre och funktionshindrade samt öppen och daglig verksamhet enligt SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Vilka åtgärder avser IVO att vidta?

IVO för avsikt att vidta följande åtgärder med anledning av SHK:s rekommendation.

IVO avser att formalisera de rutiner som redan finns idag. Det innebär att myndigheten kontrollerar att brandskyddet har redovisats i ansökan till myndigheten. Om redogörelsen för hur brandskyddet är ordnat verkar uppenbart bristfälligt får den som ska bedriva verksamheten en möjlighet att komplettera uppgifterna. Vid behov skickar IVO handlingarna på remiss till berörd räddningstjänst. Kopia på beslut och tillståndsbevis skickas till räddningstjänsten i området.

Enligt IVO:s uppfattning saknar myndigheten rättsligt stöd för att utöva tillsyn över brandskyddet. Det saknas även rättsliga förutsättningar för att pröva om brandskyddet är godtagbart inom ramen för IVO:s tillståndsprövning. Det är ytterst riskabelt för IVO att ägna sig åt myndighetutövning utan att ha ett tydligt rättsligt stöd för detta. Låt säga att IVO förelägger en verksamhet att vidta åtgärder för att förbättra sitt brandskydd. Föreläggandet förenas med vite. Eller att IVO avslår en ansökan om tillstånd att bedriva viss verksamhet därför att IVO anser att brandskyddet inte håller måttet. Båda dessa beslut innebär myndighetsutövning och det kan leda till allvarliga konsekvenser för myndigheten om det visar sig att besluten har fattats utan rättsligt stöd.

IVO väljer därför avvakta att ett klagande sker av rättsläget och att eventuella förtydliganden görs i det befintliga regelverket innan myndigheten vidtar några ytterligare åtgärder. IVO avser att ta kontakt med Regeringskansliet i denna fråga.

Beslut om detta yttrande har fattats av chefsjuristen Anna Sundberg. Juristen Jonas Widell har varit föredragande.

Anna Sundberg

Jonas Widell