

Tema

Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg

Modul 1: Introduksjon

Utgitt av: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2007

ISBN: 978-82-7768-109-2

Forsidefoto: Berit Roald, Scanpix

Grafisk produksjon: Capella Media A.S

Trykk: Allkopi



Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg

Innhold

Store økonomiske verdier på spill	5
Kan din kommune svare på dette?	5
Kan lovpålagte HMS-krav føre til bedre økonomistyring?	6
Eksempler på lønnsomme HMS-tiltak	6
Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg	7
Hva er systematisk sikkerhetsforvaltning?	7
Hvorfor systematisk sikkerhetsforvaltning?	8
Forskriften gjelder alle virksomheter	8
Er systematisk sikkerhetsarbeid noe nytt?	8
Omstilling og endringer	8
Ansvar og roller	9
De folkevalgte eieransvar	9
Forvalterens ansvar	9
Brukerens ansvar	10
Organisatoriske utfordringer i kommunen	11
Hvordan etablere systematisk sikkerhetsforvaltning?	11
Hvordan komme i gang?	11
Noen suksesskriterier	11
Ytterligere informasjon	13

Store økonomiske verdier på spill

Visste du at hver innbygger i landet vårt er medeier for mer enn 100 000 kroner i kommunal og fylkeskommunal bygningsmasse? Hvis vi skulle bygge alt dette på nytt med dagens byggepriser, måtte vi bruke omlag 1000 milliarder kroner. De årlige utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold anslås til 20 milliarder kroner pr. år. Det totale vedlikeholdsetterslepet anslås til å ligge mellom 100 og 150 milliarder kroner.

Bare 1 prosent av denne summen ville trolig ha vært tilstrekkelig til å løfte det løpende vedlikeholdet til det nivået som er nødvendig for å forebygge forfallet og følgeskadene.

Hvem har ansvaret?

Mange kommunepolitikere vet altfor lite om sine kommunale eiendommer og sitt ansvar i forhold til bygningenes sikkerhetstilstand, hva bygningene brukes til og hvordan det enkelte bygg forvaltes og vedlikeholdes. Forventes det at rådmannen styrer dette?

Kommunestyret er juridisk eier av kommunale bygg/virksomheter, og har det overordnede ansvaret for å innføre og utøve systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. I de fleste kommuner delegeres denne oppgaven til rådmannen.

Mye er gjort på helse- og miljøområdet, mens sikkerhetsarbeidet har blitt forsømt i mange kommuner. For å unngå at store økonomiske realverdier forvitrer og at menneskeliv settes i fare må det derfor etableres kunnskap om systematisk sikkerhetsforvaltning på alle nivåer i kommunen.

Tenk deg følgende situasjon:

Det oppstår brann nattetid i et sykehjem som din kommune eier. Seks eldre mennesker omkommer. Etterforskning viser at brannvarslingsanlegget ikke fungerte og at viktige rømningsveier var blokkert. Brannvernopplæring og brannøvelser var ikke gjennomført. Virksomhetslederen hadde ikke innført rutiner for sikkerhetsarbeid. Hva vil du som ordfører eller rådmann si til pårørende, lokalbefolkningen og media?

Mangel på kunnskap og ansvarsfordeling kan føre til tap av liv og materielle verdier, inntektstap, økte driftskostnader og erstatningskrav.

Kan din kommune svare på dette?

Hvem i kommunen har oversikt?

- Hvilke bygg eier vi og hvordan blir de brukt?
- Hvilket risikobilde har bygningene?
- Hvordan planlegges nye bygg og utbedringer av eksisterende bygg?
- Hvilken målsetting har vi for tekniske og organisatoriske rutiner?
- Hvordan er ansvarsfordelingen organisert fra kommunen sentralt til den enkelte bruker av bygning (bruksanvisninger)?

Er forebygging og vedlikehold godt nok ivaretatt i din kommune?

- Foreligger det rutiner for å avdekke, analysere, rette opp og forebygge?
- Hvordan er kompetansen hos brukere av bygningene?
- Hvilke samarbeidsavtaler foreligger med brukerne?

Har kommunen godt nok planverk på rednings- og beredskapsområdet?

- Foreligger instruksjoner med oppgavefordeling?

- Er kompetansenivået tilstrekkelig ut fra rolle og oppgave?

Er kommunen og kommunale virksomheter i stand til å håndtere en krise når den oppstår?

Hvis din kommune har stilt disse spørsmålene og lagt planer og utarbeidet tiltak, har dere allerede et grunnlag for å utøve systematisk sikkerhetsforvaltning.

Kan lovpålagte HMS-krav føre til bedre økonomistyring?

Kommunen er en virksomhet som skal oppfylle forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Samtidig er eier, forvalter og bruker av kommunale bygg hver for seg virksomheter som skal oppfylle den samme forskriften.

Dersom kravene i forskriften etterleves i alle ledd på eier-, forvalter- og brukernivå i kommunen, får man en helhetlig oversikt som gir mulighet for:

- Bedre styring av organisasjonen
- Bedre vedlikeholdsstyring
- Bedre økonomistyring

Investering i HMS-tiltak er lønnsomt. Forskere har anslått at reduksjonen i skadekostnader er 8 til 10 ganger større enn investeringen i gode HMS-tiltak.

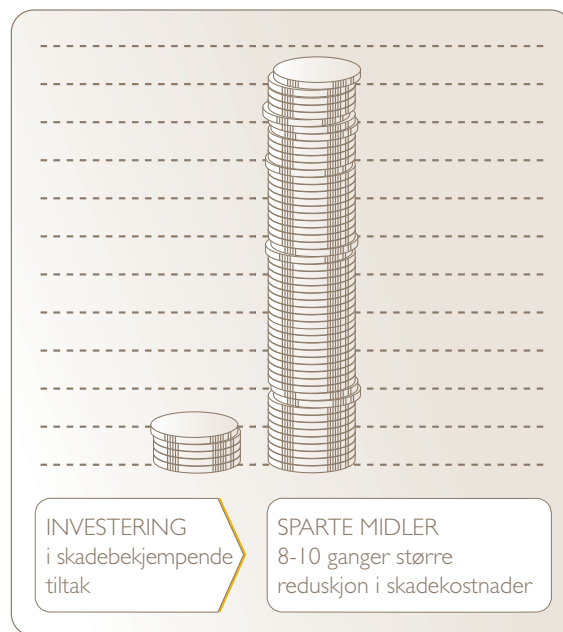


Fig.1. Reduksjon i skadekostnader er 8 - 10 ganger større enn investeringen i HMS-tiltak.

Eksempler på lønnsomme HMS-tiltak

Oslo kommune: Termografering av elektriske anlegg

Oslo kommune har de siste fem årene drevet et målbevisst forebyggende arbeid på alle sine eiendommer. I ett av de kommunale foretakene er det blant annet brukt nær en halv million kroner på termografering av hovedtavler for elektriske anlegg. Statistisk sett vil investeringen spares inn i løpet av ett år i form av reduserte skadekostnader. Sett i et 20-årsperspektiv vil den totale besparelsen ved jevnlig oppfølging av tiltaket være nærmere tre millioner kroner pr. år. Det viser en kost/nytte-analyse fra Oslo Forsikring.

Statkraft: Tiltak etter risikovurdering i kraftstasjoner

Under gjennomgang av rømningsveier i kraftstasjonene ble det besluttet å skifte ut alle lysarmaturer med PCB-holdige kondensatorer i henhold til krav fra Statens Forurensningstilsyn. I tillegg til å bedre rømningsforholdene og at man fikk mer miljøvennlige lysarmaturer, medførte dette en stor energiøkonomisk gevinst. Strømforbruket gikk ned med 40 prosent. Ett av kraftverkene reduserte sine strømutfgifter fra 470 000 kroner til 47 000 kroner årlig.

Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg

Prosjektet «Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg» er et samarbeid mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, KLP Skadeforsikring og Norsk brannvernforening. Prosjektet er delvis finansiert gjennom det statlige prosjektet «Kompetanse for bedre eiendomsforvaltning» (KoBE).

Hensikten er å utvikle virkemidler og gjennomføre tiltak som kostnadsfritt skal bidra til å styrke kompetansen hos personell som arbeider med systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg. Målgruppe er eiere og forvaltere av kommunal bygningsmasse, samt ledere og ansatte i kommunale virksomheter.

Temaveilederen «Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg» består av to moduler:

Modul 1 «Introduksjon»

Retter oppmerksomhet mot eiendomsforvaltningens ansvarlige nivå og på roller, ansvar, myndighet og oppgavefordeling. Veilederen omtaler også viktige elementer som bør være med når en kommune skal innføre systematisk sikkerhetsforvaltning.

Modul 2 «Verktøykasse»

Retter oppmerksomhet mot operativt nivå. Modulen gir eksempler på hvordan en kommune kan etablere og integrere systematisk sikkerhetsforvaltning. Sammen med modul 2 følger også et enkelt dataverktøy som kan lastes ned og benyttes uten kostnader for kommunene.

Hva er systematisk sikkerhetsforvaltning?

Systematisk sikkerhetsforvaltning er en kontinuerlig prosess bestående av kartlegging og analyse av risiko, samt planlegging og gjennomføring av risikoreduserende tiltak.

Systematisk sikkerhetsforvaltning ivaretar S-en i det lovpålagte HMS-arbeidet, og innebærer ikke etablering av et nytt, overordnet forvaltningssystem. Rammeverket fastsettes av kommunestyret og anvendes på alle nivåer og på tvers av virksomheter.

Målet for systematisk sikkerhetsforvaltning er å:

- Unngå tap av liv og skade på helse, miljø og materielle verdier.
- Unngå hendelser som kan forstyrre planlagt sikkerhetsforvaltning, samt begrense skadene ved eventuelle uhell.
- Forbedre utøvelse av systematisk sikkerhetsarbeid på alle nivåer.

Systematisk sikkerhetsforvaltning innebærer iverksettelse av nødvendige tiltak for de bygningstekniske og organisatoriske forhold i et bygg, slik at nødvendig sikkerhetsnivå oppnås. I praksis vil det si å skape tilstrekkelig trygghet og sikkerhet for brukere av skoler, barnehager, sykehjem, idrettshaller, kulturhus, kommunale boliger, rådhus m.m.

Spekteret av skader og ulykker som skal forebygges er vidt. Det omfatter for eksempel brann, vann- og fuktskader, berøringsskader knyttet til elektrisitet, hærverk og andre bygningsskader som følge av manglende vedlikeholdsrutiner.

Prinsippene, metodene og malene som presenteres i temaveilederens modul 2 er generelle og kan benyttes i alt arbeid for helse, miljø og sikkerhet.

Hvorfor systematisk sikkerhetsforvaltning?

Hvert år skjer det flere ulykker i kommunale bygninger som medfører personskader og tap av materielle verdier. Vi kaller dette ulykker fordi de ofte er dramatiske og uforutsett.

Men hvor uforutsett er egentlig en ulykke?

All erfaring viser at mange ulykker kunne vært unngått med relativt enkle tiltak. Kostnader ved skade på liv, helse, miljø og materielle verdier kunne vært spart. Det samme gjelder kostbart arbeid med opprydding, reparasjon og gjenoppbygging. Innbyggernes tillit til kommunen svekkes når man får vite om skader og ulykker som kunne og burde vært unngått. Penger som må brukes til utbedring av skader, kunne i stedet vært brukt til bedre tjenesteyting og økt sikkerhet for brukere av kommunale bygg.

Forskriften gjelder alle virksomheter

Internkontrollforskriften fastslår at den som er ansvarlig for virksomheten, skal legge forholdene til rette for innføring og utøving av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Forskriften sier blant annet at alle virksomheter skal kartlegge farer og problemer. På bakgrunn av dette skal man utarbeide tilhørende planer for å redusere risikoen.

Er systematisk sikkerhetsarbeid noe nytt?

Nei, kravene til systematisk sikkerhetsarbeid har vært lovfestet siden 1992. Nytt er at sentrale myndigheter, forsikringsnæringen og kommuner samarbeider for å etablere en enhetlig sikkerhetsforståelse. Målet er å få kommunene til å prioritere arbeidet med å skape sikkerhet og trygghet for brukere av kommunale bygg.

Omstilling og endringer

Kommunal eiendomsforvaltning preges i dag av økt kompleksitet i det daglige arbeidet. Det er ofte behov for raske organisatoriske omstillinger og bygningstekniske endringer. Konsekvensene er at mange kommunale virksomheter hele tiden får endret sitt risikobilde, eller at dette veksler over tid. Stadige endringer i risikoforhold krever enkle systemer for kartlegging, analysering og vurdering av risiko. Når risikoen er kartlagt og risikobildet er kjent, kan man iverksette tiltak.

Risiko er den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller materielle verdier. Risikoen uttrykkes ved produktet av sannsynligheten for og konsekvensene av de uønskede hendelsene.

I all enkelhet dreier dette seg om følgende:

- Hva som kan gå galt
- Sannsynligheten for at det går galt
- Konsekvensene av at noe går galt



Fig. 2 Risiko = sannsynlighet x konsekvens

Ansvar og roller

De folkevalgtes eieransvar

Et gjennomgående problem i kommunal eiendomsforvaltning er at de folkevalgte ikke opplever seg selv som eiere av kommunens bygninger. De folkevalgte ser på seg selv mer som ombud for innbyggerne enn som eier av eiendommer. Hovedfokus er på tjenesteproduksjon. Eiendomsforvaltning med tilhørende risikohåndtering kan lett tape i kampen om de økonomiske ressursene.

Like fullt er det ordføreren som er kommunens rettslige representant (jfr. kommuneloven § 9 nr. 3, 2. ledd) for alle virksomheter som ikke er selvstendige rettssubjekter, herunder kommunale foretak. Det vil si at ordføreren kan stilles til ansvar for ulykker i de kommunale virksomhetene. Ordfører er ansvarlig overfor kommunestyret, som er kommunens overordnede eier.

I de fleste kommuner er formannskapet kommunens operative eierorgan, som ivaretar ansvaret på vegne av kommunestyret.

Forvalterens ansvar

Vanligvis gir kommunestyret/formannskapet forvaltningsansvaret til rådmannen, som fordeler og delegerer dette videre i egen organisasjon. De fleste rådmenn har en egen eiendomsavdeling som har ansvar for bygging, drift og vedlikehold av bygninger og lokaler som ulike kommunale virksomheter bruker.

I noen kommuner har kommunestyret gitt forvaltningsansvaret for eiendommene til et kommunalt foretak (KF) eller aksjeselskap (AS). Forvaltningsansvaret legges da til et politisk oppnevnt styre. Dette er en modell som krever et godt samarbeid mellom rådmannen og styrene i kommunale foretak/aksjeselskaper.



Fig 3 Eierstruktur i kommunal eiendomsforvaltning

Brukerens ansvar

Virksomhetsleder ved skole, barnehage, sykehjem osv. har ansvaret for igangsetting av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i egen virksomhet. I noen kommuner har også virksomhetsleder ansvaret for forvaltning av eget bygg. De fleste kommuner har som nevnt opprettet egne forvaltningsenheter som virksomhetsleder må forholde seg til.

Uansett organisasjonsform kreves det en betydelig samhandling og godt samarbeid mellom forvalter og eier, og mellom forvalter og bruker.

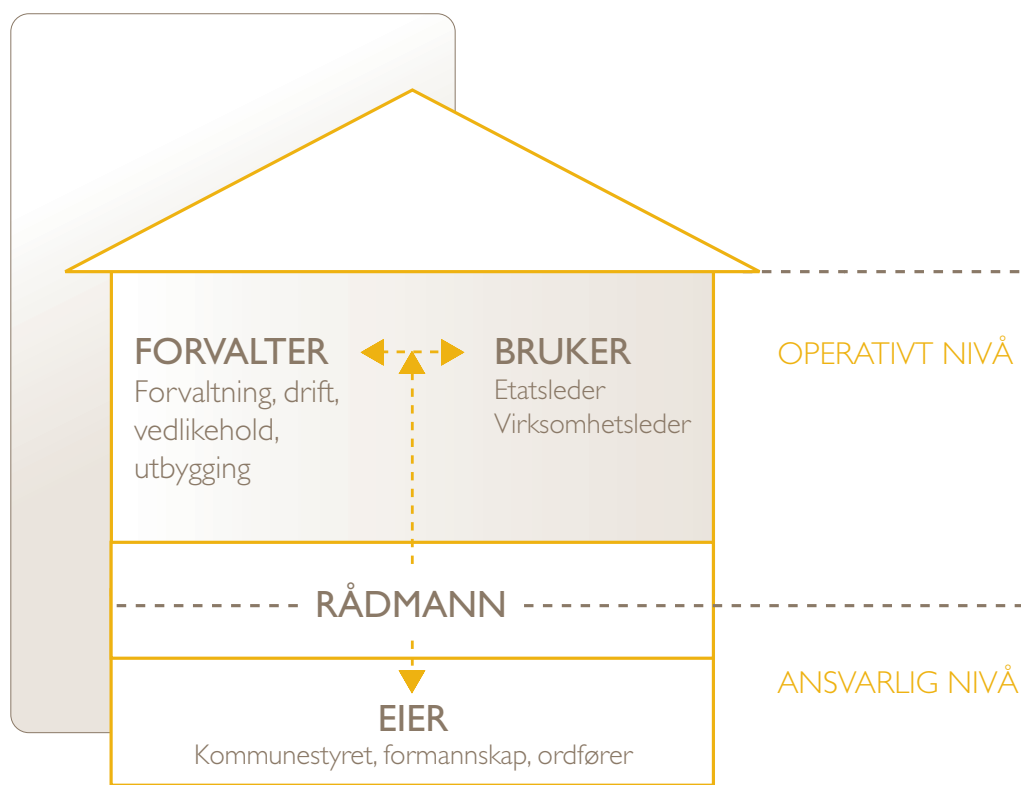


Fig. 4 Roller og samhandling i kommunal eiendomsforvaltning

Organisatoriske utfordringer i kommunen

En rekke organisatoriske forhold i kommunen gjør at arbeidet med systematisk sikkerhetsforvaltning har lett for å stoppe opp:

- Manglende bevissthet om eieransvaret hos ordfører, formannskap og kommunestyre gjør at det ikke stilles spørsmål eller krav til rådmannen (eventuelt KF/AS) om hvordan systematisk sikkerhetsforvaltning skal ivaretas.
- Manglende spørsmål eller krav fra politisk ledelse til rådmannen gjør at systematisk sikkerhetsforvaltning ofte blir nedprioritert blant mange viktige saker hos rådmannen.
- Uklar intern fordeling av ansvar, oppgaver og myndighet mellom eier og forvalter, og mellom forvalter og bruker.

Hvordan etablere systematisk sikkerhetsforvaltning?

Systematisk sikkerhetsforvaltning må være en kontinuerlig prosess med fokus på sikkerhet for alle brukere av kommunale bygg. Sikkerheten skal dokumenteres skriftlig og i det omfang som er nødvendig med bakgrunn i virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Hvordan komme i gang?

Praktiske verktøy for kommunal sikkerhetsforvaltning presenteres grundig i modul 2 av temaveilederen. Her er en enkel oppskrift på hvordan kommunen kan komme i gang:

- Etabler et prosjekt bestående av en styringsgruppe og en prosjektgruppe. Eier, forvalter og bruker må være representert i styringsgruppen.
- Utarbeid visjon, målsettinger, strategi, roller og oppgaver for systematisk sikkerhetsforvaltning.
- Forankre systematisk sikkerhetsforvaltning hos politisk ledelse og i ledergruppene hos eier, forvalter og bruker.
- Implementer systematisk sikkerhetsforvaltning på alle nivåer i kommunen.

Noen suksesskriterier

- God intern kommunikasjon om prosessen i forkant og underveis.
- Integrering/koordinering mot eksisterende styrings- og rapporteringssystemer i kommunen.
- En stram og forpliktende tidsplan med tydelige milepæler er viktig for en effektiv gjennomføring av prosessen.
- Nøytralitet ved risikokartlegging og risikovurdering er viktig for åpenheten i kommunen.
- Bruk av ekstern kompetanse bør vurderes, da den kan være nyttig for læringsprosess og gjennomføring.

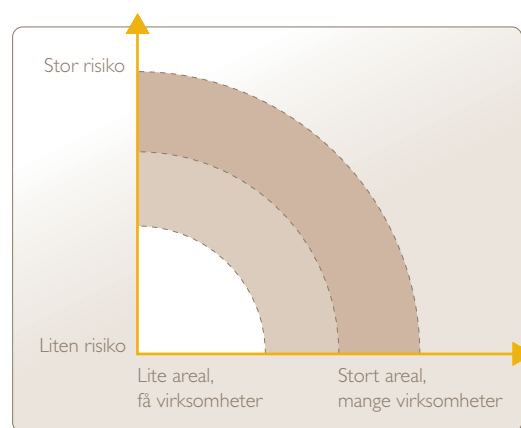


Fig. 5 Liten risiko, lite areal, få virksomheter; liten omfang av dokumentasjon. Stor risiko, stort areal, mange virksomheter; betydelig omfang av dokumentasjon.

Ytterligere informasjon

Det finnes flere utredninger, rapporter og temaveiledere som kan være til hjelp når kommunen skal etablere systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg.

Her er noen eksempler:

- NOU-rapport 2004:22, «Velholdte bygninger gir mer til alle»
- Norsk Kommunalteknisk Forenings FOBE-rapport «Bedre eierskap i kommunene» (januar 2007)
- Dataverktøy for registrering av tilstand og skaderisiko i bygninger utarbeidet av FOBE i samarbeid med KLP Skadeforsikring og Stiftelsen Bygningssertifisering

Temaveileder for systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg blir tilgjengelig i elektronisk format på:

www.dsb.no

www.klp.no

www.brannvernforeningen.no

www.kommunalteknikk.no

Temaveilederens modul 1 og modul 2 trykkes også i papirutgave. Disse gratispublikasjonene kan bestilles via Norsk brannvernforenings hjemmeside.

Andre nyttige lenker:

www.regelhjelp.no

Notater

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]

Notater

[illegible]



Tema

Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00
Faks: 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no