

Tema

Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg

Modul 2: Verktøykasse

Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg

Modul 2: Verktøykasse

Innhold

Forord	5
Forvalteren må være pådriver i sikkerhetsarbeidet	7
Hva er systematisk HMS-arbeid?.....	8
Hva er systematisk sikkerhetsforvaltning?	9
Systematisk arbeid	10
Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 1)	11
Hva gikk galt i Småvik kommune?	12
Eiers rolle og ansvar	13
Hvordan gå frem?	13
Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 2)	14
Hva gikk galt i Småvik kommune?	14
Forvalters rolle og ansvar	15
Hvordan gå frem?	15
Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 3)	16
Hva gikk galt i Småvik kommune?	16
Brukers rolle og ansvar	17
Hvordan gå frem?	17
Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 4)	18
Hva gikk galt i Småvik kommune?	18
«Tilfellet Småvik»	19
Forståelse av risiko	20
Risikovurdering	20
IK-bygg: Dataverktøy for systematisk sikkerhetsforvaltning	25
Forsiden: Forvalters rapport til eier og bruker	25
Underliggende arkfaner: Detaljopplysninger om det enkelte bygg	26
Årshjul for rapportering	27
Ytterligere informasjon	28

Forord

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

Hensikten med prosjektet er å utvikle hjelpemidler og gjennomføre tiltak som kostnadsfritt skal bidra til å styrke kompetansen hos personell som arbeider med sikkerhetsforvaltning i kommunene. 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. Modulen omtaler også viktige elementer som bør være med, når en kommune skal innføre systematisk sikkerhetsforvaltning.

Modul 2 «Verktøykasse» retter oppmerksomhet mot operativt nivå, dvs. forvaltere og brukere av kommunale bygg. Modulen gir eksempler på hvordan kommuner gjennom forvalterenheten kan etablere og integrere systematisk sikkerhetsforvaltning. Sammen med modulen følger også et enkelt dataverktøy som kan lastes ned på www.nkfnett.no og benyttes uten kostnader for kommunene.



Forvalteren må være pådriver i sikkerhetsarbeidet

Norske kommuner har vært pålagt å utføre systematisk helse- miljø og sikkerhetsarbeid helt siden 1992. Mens mye er gjort på områdene helse og miljø, har sikkerhetsarbeidet i mange kommuner vært preget av mangel på systematikk og helhetstenkning.

I denne publikasjonen som er del to av temaveilederen «Systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg», presenteres metodikk og praktisk verktøy som kan bidra til å forenkle og forbedre sikkerhetsarbeidet i kommunene.

Kommunestyret er juridisk sett eier og ansvarlig for sikkerheten i kommunale bygg og virksomheter. Likefullt er forvaltere av kommunal eiendom også en naturlig målgruppe for del to av temaveilederen. Med spisskompetanse på drift, vedlikehold, utvikling og bruk av kommunale bygg samt kjennskap til farer ved de ulike kommunale virksomhetene, er forvalterne svært godt rustet for en ledende rolle i sikkerhetsarbeidet.

At mange kommuner har et forbedringspotensial når det gjelder å forebygge ulykker og uønskede hendelser fremkommer stadig i media. Her er noen eksempler:

Januar 2007: Snøras fra idrettshall

Etter stort snøfall raste nærmere 1500 kubikkmeter snø fra taket på en idrettshall over en parkeringsplass hvor det daglig passerer mye folk. Redningsmannskaper fryktet lenge at flere personer var tatt av raset, men etter en større leteaksjon kunne man slå fast at ingen ble skadet.

Februar 2007: Nyåpnet barnehage stengt

Barnehagen så mer ut som en byggeplass enn en barnehage. Det pågikk anleggsarbeid både inne og ute. Blant annet pågikk gravmaskinarbeider tett innpå lekeapparater uten sikring. Lastebiler rygget på området uten hjelpemann. I tillegg lå sager, kniver og elektrisk utstyr strødd rundt uten tilsyn.

Juni 2007: Brann på omsorgssenter

Brannen oppsto i en avdeling for demente på nattestid. To pasienter omkom. Sju andre pasienter var direkte truet, men ble reddet ut. Brannvesenet hadde gjennom sine tilsyn påpekt tekniske og organisatoriske avvik flere år på rad, uten at de var rettet.

Mai 2008: Ungdomskole stengt

En avdeling for funksjonshemmede ble etablert i skolebygget i 1998. På dette tidspunktet hadde avdelingen to elever med behov for assistert rømning. Under brannvesenets tilsyn ti år senere ble det avdekket at skolen nå hadde langt flere elever som ville trenge assistanse ved rømning. Brannvesenet slo fast at rømningssikkerheten på skolen ikke var ivaretatt.

Dette er bare et lite knippe eksempler på hendelser som illustrerer manglende systematikk i kommunalt sikkerhetsarbeid. Kommunene bør møte denne utfordringen ved å gi forvalterne myndighet og ansvar for å integrere og systematisere sikkerhetsarbeidet som en del av forvaltning, drift og vedlikehold. Forvalterne bør på sin side være pådrivere for å få innført og gjennomført systematisk sikkerhetsforvaltning i sine respektive kommuner.

Hva er systematisk HMS-arbeid?

Alle private og kommunale virksomheter plikter å innrette seg etter forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, også kalt internkontrollforskriften. Forskriften pålegger alle virksomheter å arbeide systematisk med forbedringer innen:

- Arbeid og sikkerhet
- Forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester
- Vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall, slik at målene i HMS-lovgivningen oppnås

Arbeidet skal tilpasses den enkelte kommunale virksomhets art, aktivitet, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å oppfylle lovpålagte krav.

HMS-arbeid er først og fremst arbeidsgivers ansvar, men alle ansatte har både plikter og rettigheter i forbindelse med arbeidet.

Det er også viktig å understreke at deler av HMS-arbeidet skal dokumenteres skriftlig. Av tabellen nedenfor fremgår hvilke områder som har krav om skriftlig dokumentasjon.

Internkontroll innebærer at virksomheten skal:		Dokumentasjon
1	sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten	
2	sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer	
3	sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes	
4	fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet	<i>må dokumenteres skriftlig</i>
5	ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt	<i>må dokumenteres skriftlig</i>
6	kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene	<i>må dokumenteres skriftlig</i>
7	iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen	<i>må dokumenteres skriftlig</i>
8	foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt	<i>må dokumenteres skriftlig</i>

Internkontrollforskriftens § 5, 2. ledd

Hva er systematisk sikkerhetsforvaltning?

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

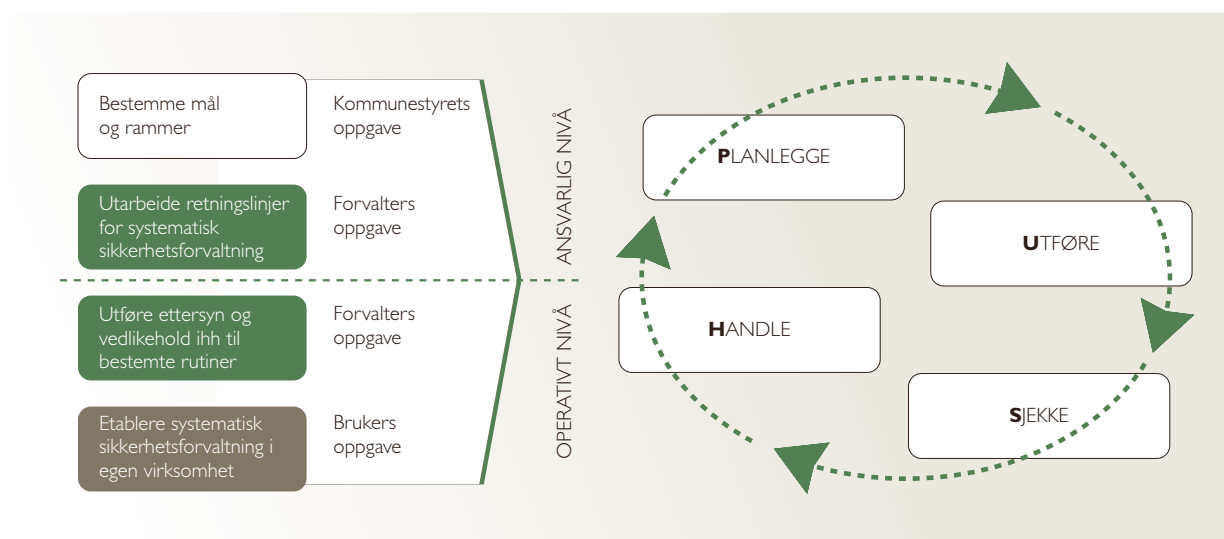
Systematisk sikkerhetsforvaltning er en kontinuerlig prosess som inkluderer kartlegging og analyse av risiko, samt planlegging og gjennomføring av risikoreduserende tiltak.

Systematisk sikkerhetsforvaltning skal sørge for at kommunale bygg er utrustet, brukt og vedlikeholdt på en slik måte at de tilfredsstiller krav som lov og forskrifter setter til bygget og bruken av dette.

Systematisk sikkerhetsforvaltning skal sikre at bygningstekniske og organisatoriske feil og mangler som har betydning for sikkerheten, oppdages og rettes opp i tide.

Roller, ansvar og oppgaver

For å kunne gjennomføre systematisk sikkerhetsforvaltning er det en forutsetning at alle aktører kjenner sitt ansvar og sine arbeidsoppgaver. Dessuten må alle ha felles forståelse for arbeidsprosessen og metodikken som ligger til grunn for denne. Modellen nedenfor synliggjør og fordeler roller, ansvar og oppgaver mellom eier, forvalter og bruker.



Systematisk arbeid

Systematisk sikkerhetsforvaltning er i billedlig forstand et evig rullende hjul som bidrar til å avdekke risikable forhold og sette inn tiltak for å redusere risikoen. Bare gjennom en kontinuerlig prosess er det mulig å fange opp endringer i risikobildet og gjøre tiltak i forhold til dette før det er for sent. I kommunale virksomheter endrer risikobildet seg stadig, blant annet som følge av organisatoriske omstillinger, bygningstekniske endringer, bruksendringer og at bygg forfaller over tid. Det betyr at både eier, forvalter og bruker må jobbe kontinuerlig for å ivareta sikkerheten.

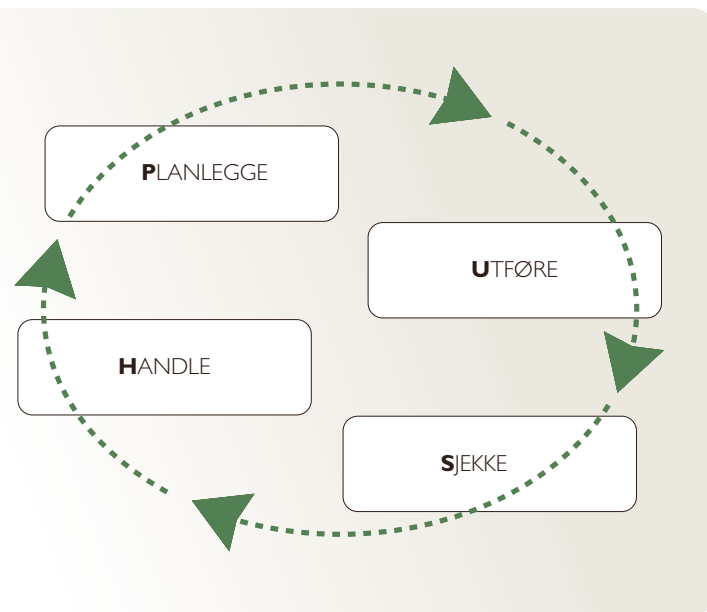
Det finnes ulike metoder for systematisk arbeid. I denne veilederen benyttes PUSH-hjulet. Metoden kan benyttes av alle kommuner, uansett størrelse og organisatorisk modell.

Planlegge: Når man kartlegger, beskriver problemområder og analyserer problemene, samt vurderer forbedringstiltak og utarbeider handlingsplaner for forbedringstiltak.

Utføre: Når man bestemmer hvordan handlingsplaner for forbedringstiltak skal gjennomføres.

Sjekke: Når man evaluerer hvordan det gikk, hva man lyktes med og hva som bør forbedres.

Handle: Når man erstatter dårlige løsninger med bedre løsninger, og bygger det man har lyktes med inn i egne hverdagsrutiner.



Elektronisk hjelpeverktøy

Det finnes ulike dataverktøy som støtte for systematisk sikkerhetsarbeid. Senere i denne publikasjonen introduseres IK-bygg, et elektronisk hjelpeverktøy som er skreddersydd for systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg. Verktøyet er enkelt å bruke og kan lastes ned gratis fra www.nkfnett.no (krever Microsoft Excel).

Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 1)

Småvikposten

Torsdag 12. november



Illustrasjonsfoto: Bård Sperrud

Skolen ødelagt av brann

Barne- og ungdomsskolen i Småvik kommune ble i går kveld totalskadet i brann. Ingen personer kom fysisk til skade i brannen.

- Jeg er både sjokkert og skremt. Samtidig er jeg glad for at brannen ikke oppsto på dagtid med mange personer til stede i skolebygningen, sier ordfører Per Pedersen til Småvikposten.

Brannen i Småvik barne- og ungdomsskole ble oppdaget og meldt til brannvesenet like før klokka 19 i går kveld. Ifølge øyenvitner utviklet brannen seg med en voldsom hastighet. Den hurtige brannspredningen gjorde at brannvesenet til tross for iherdig slukkeinnsats var sjanseløs i forsøket på å redde skolebygningen.

Ordføreren var selv på branntomten sammen med Småvikposten i natt. Der kunne han fastslå at skolebygningen er totalskadet. I tillegg er det meste av inventar, datautstyr og annet undervisningsutstyr gått tapt i brannen. Det gjelder også arkiver og en del gammelt skolemateriell av historisk verdi.

- Det verste er at 350 elever og lærere nå står husløse. Dette må kommunens administrasjon finne en løsning på så raskt som mulig slik at vi unngår et lengre avbrudd i undervisningen, sier Pedersen.

Han opplyser at kommunens beredskapsutvalg allerede i dag vil starte jakten på alternative undervisningslokaler. Ordføreren vil i løpet av dagen også invitere til et åpent møte i rådhuset for å orientere kommunens innbyggere om skolebrannen og konsekvensene av denne.

- Dette er en trist dag, ikke bare for skolens elever og lærere, men for alle som bor i Småvik, understreker en tydelig preget ordfører.

Småvikposten følger saken og kommer med mer i morgendagens utgave.

Hva gikk galt i Småvik kommune?

Brannen på Småvik skole er et tenkt, men langt fra urealistisk scenario. Hvert år opplever flere norske kommuner å miste skoler og andre bygninger i brann.

Et halvt år før brannen ble datasentralen på Småvik skole utvidet med energikrevende datautstyr uten at krafttilførselen ble økt. Etterforskningsrapporten fra politiet konkluderte med at brannårsaken var varmgang i kabler som lå sammenbuntet på kabelbroen i datasentralen.

Datarommet var prosjektert med nytt ventilasjonsanlegg, men dette var ennå ikke installert. Brannen spredte seg raskt til nærliggende områder gjennom dører som sto i åpen stilling fordi datarommet manglet kjøling.

Etterforskningen avdekket brudd på plan- og bygningslovens bestemmelser, samt på HMS-, el- og brannforskrifter. De siste tilsynsrapportene fra lokale el- og brannmyndigheter inneholdt både tekniske og organisatoriske avvik som ikke var utbedret.

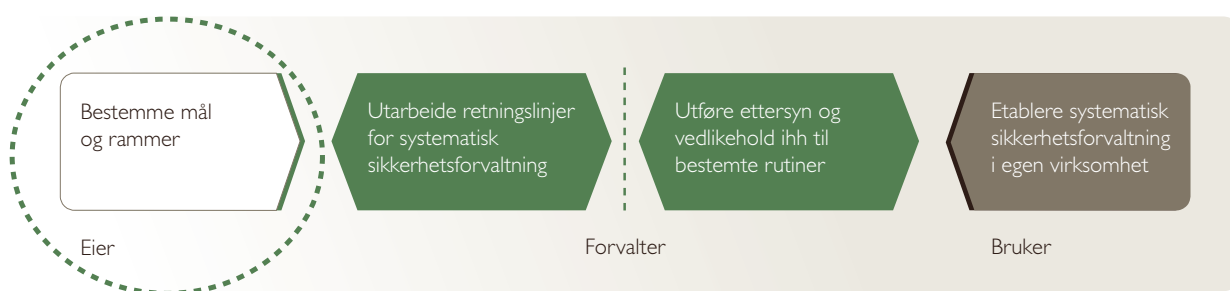
Kommunestyret i Småvik hadde vedtatt mål og rammer for systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Likevel kjente bare et fåtall av de folkevalgte til hvilket ansvar kommunestyret har som eier av kommunens bygg. Forvalteransvaret var delegert til rådmannen, som igjen hadde delegert dette videre til kommunens eiendomssjef.

Kommunestyret hadde verken oversikt over risikoen eller teknisk og organisatorisk tilstand i de enkelte kommunale bygg. Tilstandsrapporter for kommunens bygg var aldri blitt forelagt kommunestyret.

Eiers rolle og ansvar

Kommunestyret er juridisk eier av kommunale virksomheter og kommunale bygg. Som eier har kommunestyret ansvar for å utforme og vedta mål og rammer for kommunens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Slike vedtak vil gjelde alle kommunale virksomheter, uansett art og aktivitet.

Systematisk sikkerhetsforvaltning bør være en del av kommunens helhetlige HMS-system. Mål og rammebetingelser for sikkerhetsarbeidet bør utarbeides særskilt og vedtas av kommunestyret. En slik forankring i kommunestyret vil gi de folkevalgte et mer bevisst forhold til ansvaret de har.



Hvordan gå frem?

Kommunestyret bør gi kommunens eiendomsforvalter i oppdrag å etablere systematisk sikkerhetsforvaltning. Her er en enkel oppskrift for hvordan man 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 og strategi for systematisk sikkerhetsforvaltning. Definer roller og oppgaver.
- Forankre systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunestyret og hos rådmannen, forvalter og bruker.
- Implementer systematisk sikkerhetsforvaltning på alle nivåer i kommunen.

Det er nødvendig med god intern kommunikasjon om prosessen i forkant og underveis. Lag en stram og forpliktende tidsplan med tydelige milepæler. Sørg for at sikkerhetsforvaltningen integreres i kommunens eksisterende styrings- og rapporteringssystemer. Ekstern kompetanse kan være til god hjelp i startfasen.

Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 2)

Småvikposten

Mandag 17. november

Uklart ansvarsforhold årsak til skolebrannen?

Ordfører Per Pedersen i Småvik kommune igangsetter en intern gransking for å finne ut hvorfor feilene ved Småvik skole ikke ble oppdaget og utbedret før brannen.

- Det er lett å være etterpåklok og si at noen burde ha tatt tak i feilene, men jeg frykter at vi ikke har hatt gode nok interne rutiner i kommunen, sier Pedersen.

Kommunen er pålagt å utøve systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i alle kommunale virksomheter og bygg. - Her kan det se ut til at noe har sviktet. Dette må vi finne ut av slik at vi slipper å oppleve lignende tragedier i fremtiden, sier Pedersen.



Store verdier gikk tapt i brannen ved Småvik skole i forrige uke. I helgen har skoleetaten jobbet på spreng for å skaffe brakker, men foreløpig er det ikke endelig avklart når elevene kan møte til undervisning igjen.

Hva gikk galt i Småvik kommune?

Kommunestyret i Småvik hadde vedtatt mål og rammebetingelser for HMS-arbeidet. Ansvar for eiendomsforvaltningen var delegert til rådmann/eiendomsforvalter. Eiendomsforvalteren var utpekt som brannvernleder. HMS-arbeidet var tilsynelatende ryddig organisert.

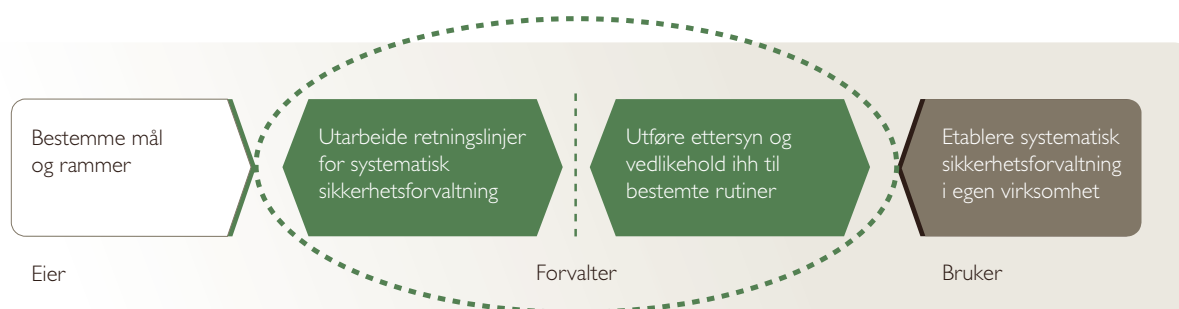
Likevel demonstrerte brannen at kommunen manglet systematikk i det praktiske HMS-arbeidet. Sett i forhold til PUSH-hjulet har kommunestyret *planlagt* og *utført*, men ikke *sjekket* og *handlet*. PUSH-hjulet går ikke rundt.

P	Kommunestyret har vedtatt mål og rammer for kommunens systematiske HMS-arbeid.	✓
U	Kommunestyret har delegert oppgaven med å etablere og følge opp systematisk HMS-arbeid til rådmann/forvalter.	✓
S	Brannen kunne ha vært avverget eller fått et mindre omfang dersom kommunestyret jevnlig hadde kontrollert at HMS-arbeidet var i samsvar med mål og rammer. Det ville avdekket manglende rapportering om tilstand og risikoforhold i alle kommunale bygg.	✗
H	Uten rapportering mister kommunestyret muligheten til å gjøre vedtak for å rette opp avvik i forhold til lovpålagte sikkerhetskrav.	✗

Forvalters rolle og ansvar

En forvalter er eiers representant og skal ivareta eiers interesser og forpliktelser. For kommunens eiendomsforvalter innebærer det også ansvar for å ivareta sikkerhetskrav som påhviler eier. Det vanligste er at kommunestyret delegerer forvalterrollen til rådmannen, som igjen delegerer ansvaret til en egen eiendomsavdeling/forvalterenhet.

Med sin spisskompetanse på drift, vedlikehold, utvikling og bruk av kommunale bygg samt kjennskap til farer ved de ulike kommunale virksomhetene, er forvalteren svært godt rustet for en ledende rolle i sikkerhetsarbeidet. Derfor er det viktig at forvalteren også er pådriver for å etablere systematisk sikkerhetsforvaltning. I det praktiske sikkerhetsarbeidet bør forvalteren være bindeleddet mellom eier og bruker av kommunale bygg.



Hvordan gå frem?

- Først bør man danne seg et bilde av risikoen knyttet til driften av kommunens bygg og foretak. En slik grov oversikt vil være nyttig dokumentasjon som gir forvalter gode argumenter for at kommunen bør innføre systematisk sikkerhetsforvaltning. En enkel måte å skaffe seg grov oversikt på, er å benytte dataverktøyet IK-bygg som presenteres nærmere i et senere kapittel.
- Fremlegg forslag om etablering av systematisk sikkerhetsforvaltning for kommunestyret. Forslaget bør i tillegg til et dokumentert behov inneholde skriftlige retningslinjer for etablering, integrering og gjennomføring av systematisk sikkerhetsforvaltning.
- Etabler og tilpass systematisk sikkerhetsforvaltning i alle kommunale virksomheter. Opprett en prosjektgruppe der både forvalterenheten og brukere er representert. La denne gruppen stå for praktisk innføring og opplæring i systematisk sikkerhetsforvaltning.
- Ta i bruk dataverktøyet for å få oversikt over tilstanden i kommunale bygg. Sjekkpunktene i dataverktøyet bør gjennomgås og tilpasses din kommune. Ved å bruke dataverktøyet kan eier, forvalter og bruker enkelt få skriftlig dokumentasjon på tilstanden i kommunale bygg. Dette kan benyttes til rapportering mellom bruker, forvalter og eier.
- Etabler samarbeidsordninger i form av skriftlige avtaler mellom forvalter og brukere. Avtalene skal synliggjøre roller, ansvar og oppgavefordeling innen systematisk sikkerhetsforvaltning. Leiekontrakt utstedes ofte mellom forvalter og bruker. Dersom kontrakten definerer roller, ansvar og oppgavefordeling vil den være tilstrekkelig som samarbeidsordning.

Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 3)

Småvikposten

Fredag 13. desember

Kommunen mangler sikkerhetsrutiner

Småvik kommune har ikke et godt nok system for tilstandsrapportering og feilretting i kommunale bygg. Dette fastslår kommunens egen granskingsrapport etter skolebrannen i Småvik.

- Hadde vi visst om feilene ved Småvik skole ville vi selvsagt tatt tak i dette med en gang, sier eiendomssjef Kari Olsen i Småvik kommune. - Vi har dessverre ikke vært gode nok på å kvalitetssikre oppgraderingene i skolebygget.

Olsen bekrefter at arbeidet med å etablere nye sikkerhetsrutiner nå vil få høyeste prioritet i kommunens eiendomsavdeling. Hun håper at både kommunestyret, rådmannen og brukere av kommunale bygg vil engasjere seg i dette.



Illustrasjonsfoto, Thor Adolfsen

Småvik skole brant for en måned siden, og verdier for 70 millioner kroner gikk tapt. En intern gransking avslører nå at brannen kunne vært unngått hvis kommunen hadde hatt fungerende sikkerhetsrutiner.

Hva gikk galt i Småvik kommune?

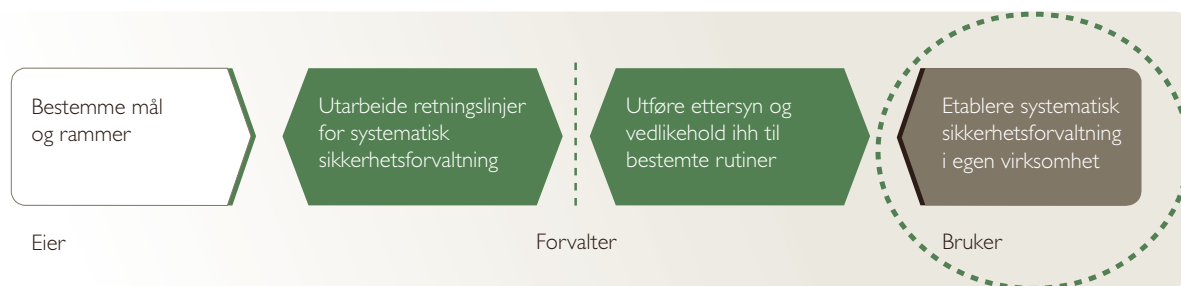
Eiendomssjefen vedkjente etter skolebrannen at systematisk brannsikkerhetsarbeid i kommunale bygg kunne ha vært bedre organisert. Forvalter hadde utarbeidet planer for sikkerhetsarbeidet i tråd med kommunestyrets føringer, men planene var ikke iverksatt da brannen inntraff. Sett i forhold til PUSH-hjulet har forvalter *planlagt*, men ikke *utført*, *sjekket* og *handlet*. PUSH-hjulet går ikke rundt.

P	Forvalter hadde utarbeidet planer for sikkerhetsarbeidet i tråd med kommunestyrets føringer.	✓
U	Forvalter har ikke iverksatt planer for sikkerhetsarbeid. Det er ikke etablert tilstrekkelige rutiner for å avdekke og rette opp feil og mangler i forhold til lovpålagte sikkerhetskrav. Det finnes ingen samarbeidsordning mellom forvalter og skole for oppfølging av HMS-arbeidet.	✗
S	Uten kontrollrutiner og samarbeidsordninger har forvalter ingen mulighet for å evaluere om HMS-arbeidet utføres i tråd med kommunens målsettinger.	✗
H	Uten kontrollrutiner mister forvalter også muligheten til å rette opp avvik i forhold til lovpålagte sikkerhetskrav.	✗

Brukers rolle og ansvar

Bruker av et bygg kan være eier selv eller virksomhet som har inngått avtale med eier om bruksrett til bygget eller deler av dette.

Bruker plikter å innrette sin virksomhet i henhold til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Virksomhetsleder har ansvar for å skaffe seg oversikt over eiers og forvalters overordnede mål, rammer og retningslinjer for gjennomføring av systematisk sikkerhetsarbeid i kommunale bygg.



Hvordan gå frem?

- Samarbeid med forvalter for å etablere systematisk sikkerhetsforvaltning på virksomhetsnivå. Ta initiativ til etablering av en prosjektgruppe der både bruker og forvalter er representert.
- Brukers medlemmer av prosjektgruppen må få en innføring i metodikk og verktøy for systematisk sikkerhetsforvaltning.
- Benytt dataverktøyet IK-bygg for å kartlegge risiko knyttet til virksomheten. Fordel ansvar og oppgaver knyttet til etablering, gjennomføring og oppfølging av tekniske og organisatoriske sikkerhetstiltak.
- Etabler rutiner for jevnlig rapportering til forvalter og eier.

Når ulykken rammer (et tenkt scenario, del 4)

Småvikposten

Mandag 16. desember

Skolen varslet om manglende kjøling

Ledelsen ved Småvik skole etterlyste flere ganger et kjøleanlegg til det nye datarommet. På grunn av manglende kjøling sto døren til datarommet åpen. Dette førte til at brannen kunne spre seg fritt.

- Jeg ga flere ganger beskjed til kommunens skolekontor om at vi trengte et kjøleanlegg på grunn av all støyen fra datarommet. Det er ergerlig å tenke på at brannen kunne vært begrenset til datarommet dersom kjølingen var på plass og døren var lukket, sier rektor Jens Nilsen ved Småvik skole.

- Denne beskjeden kom dessverre ikke videre til oss, sier eiendomssjef Kari Olsen. - Hadde skolen tatt opp problemet direkte med oss, ville vi sett på saken umiddelbart.



Bare tavlen minner om at dette en gang var et klasserom på Småvik skole. Kommunen regner med at elevene må sitte i brakker i minst to år før et nytt skolebygg står klart til bruk.

Hva gikk galt i Småvik kommune?

Småvik skoles HMS-arbeid var ikke avstemt med eiers mål og rammer for systematisk sikkerhetsarbeid. Skolen hadde ingen samlet oversikt over risiko knyttet til egen virksomhet. Tekniske feil og mangler ble rapportert tilfeldig til skolekontoret. Verken skolen eller skolekontoret hadde en fungerende samarbeidsordning med forvalter.

Sett i forhold til PUSH-hjulet har bruker verken *planlagt*, *utført*, *sjekket* eller *handlet*. PUSH-hjulet går ikke rundt.

P	Småvik skole har ikke definert mål for HMS-arbeidet. Skolen har heller ikke kartlagt risiko og farer ved egen virksomhet. Dermed mangler grunnlaget for å kunne drive systematisk og målrettet HMS-arbeid.	
U	Skolen manglet rutiner for å avdekke og rette opp feil og mangler ved sikkerheten. Tekniske feil og mangler ble rapportert tilfeldig og til feil instans, fordi verken eier eller forvalter som eiers representant har etablert en fungerende samarbeidsordning med bruker.	
S	Uten definerte mål for HMS-arbeidet er det umulig for skolen å sjekke om arbeidet utføres i tråd med målsettingene.	
H	Skolen har heller ingen mulighet til å rette opp misforholdet mellom planlagt og utført sikkerhetsarbeid.	

«Tilfellet Småvik»

Det tenkte scenariet med skolebrannen i Småvik illustrerer en gjennomgående mangel på systematikk i HMS-arbeidet. Verken eier, forvalter eller bruker hadde en klar forståelse av roller, ansvar og oppgaver. Kommunen hadde heller ikke kartlagt risiko i sine bygg og virksomheter. Uten disse bærebjelkene i HMS-arbeidet er det vanskelig å rette opp feil og mangler i forhold til lovpålagte sikkerhetskrav.

I de neste kapitlene presenteres metodikk og verktøy for å kartlegge risiko. Her presenteres også IK-bygg, et elektronisk hjelpeverktøy som er skreddersydd for systematisk sikkerhetsforvaltning i kommunale bygg.

Forståelse av risiko

Systematisk sikkerhetsarbeid fordrer aktiv bruk av risikoanalyse. Det finnes både enkle og mer avanserte metoder for risikoanalyse, avhengig av hvor grov eller detaljert analyse man har behov for. For forvaltere og brukere av kommunale bygg vil det i de fleste tilfeller være tilstrekkelig å kunne utføre en grov risikoanalyse ved hjelp av metoden som presenteres i denne veilederen.

Når forvalter og bruker skal kartlegge farer og problemer, og på denne bakgrunn vurdere risiko, møter de ulike begreper. Det er viktig at disse begrepene forstås likt.

- **Risiko:** Er et uttrykk for kombinasjon av sannsynlighet for og konsekvens av en uønsket hendelse. Uttrykker den faren som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø og materielle verdier. Eller sagt med andre ord; med risiko menes muligheten for at noe uønsket skal skje og hvilke følger dette kan få.
- **Risikoanalyse:** Uttrykk for en systematisk fremgangsmåte for å beskrive (kvalitativt) og/eller beregne (kvantitativt) risiko. Risikoanalyse utføres ved kartlegging av uønskede hendelser, og årsaker til og konsekvensene av disse. Resultatet av de analyserte forholdene gjenspeiler forholdets risikobilde.
- **Risikoakseptkriterium:** Kriterium som legges til grunn for beslutning om akseptabel risiko. Risikoakseptkriterier kan uttrykkes med ord eller være tallfestet, eller med en kombinasjon av disse, for eksempel som ulike soner i en risikomatrise. Akseptabel risiko er risiko som aksepteres i en gitt sammenheng basert på gjeldende verdier i samfunnet og virksomheten. Risikoakseptkriterier kan være basert på myndighetskrav, standarder, erfaring, teoretisk kunnskap og normer.
- **Risikoevaluering:** Prosess for å sammenligne, beskrive eller beregne risiko med gitte akseptkriterier.
- **Risikovurdering:** En samlet og trinnvis prosess som består av planlegging, risikoanalyse og risikoevaluering.



Risikovurdering

En risikovurdering trenger ikke være komplisert. Omfanget av risikoanalysen og evalueringen vil variere med kommunens, byggets og virksomhetens art og aktiviteter. I mange kommuner er de potensielle farene få og enkle å forholde seg til. Å kunne analysere og evaluere disse krever sjeldent mer enn sunn fornuft. Man trenger ikke være ekspert på sikkerhetsspørsmål.

Skjemaene i denne veilederen vil være et godt hjelpeverktøy for å komme i gang. Ved bruk av skjemaene oppnås en likartet og felles arbeidsmetode for å synliggjøre risikoen. Utfylt skjema vil også oppfylle internkontrollforskriftens krav til skriftlig dokumentasjon.

Trinn 1: Hva kan skje i min kommune?

Benytt skjema for enkel risikoanalyse (se eksempel på neste side). Dette er et godt hjelpemiddel som er spesielt utviklet for små og mellomstore virksomheter.

- Hva finnes av arbeidsoperasjoner og forhold i din virksomhet som kan medføre fare og problemer? Skriv dem inn i første kolonne i skjemaet.
- Hvor stor er sannsynligheten for at de kartlagte forholdene skal inntreffe?
Kryss av for sannsynlighet. Kriterier som kan benyttes:
1 = liten sannsynlighet (inntreffer sjeldnere enn hvert 10. år)
2 = middels sannsynlighet (inntreffer sjeldnere enn hvert 5. år)
3 = stor sannsynlighet (inntreffer oftere enn hvert år)
- Hva blir konsekvensene hvis forholdene inntreffer?
Kryss av for konsekvens. Kriterier som kan benyttes:
1 = liten konsekvens (skaden koster mindre enn 50 000 kroner)
2 = middels konsekvens (skaden koster mindre enn 250 000 kroner)
3 = stor konsekvens (skaden koster mer enn 250 000 kroner)
Her er økonomiske verdier brukt som eksempel. Andre kriterier som bør vurderes separat er liv, helse og miljø.
- Ved å multiplisere sannsynlighetstallet med konsekvenstallet får du produktallet, som angir risikobildet til det forholdet som er analysert. Jo høyere produkttall, jo høyere er risikoen. Tiltak mot risiko med høyest produkttall skal prioriteres først.

[illegible]

Risikoakseptkriterier og risikomatrise

Når risikoanalysen er utarbeidet, må resultatet av analysen vurderes opp mot et eller flere forhåndsbestemte risikoakseptkriterier. En risikomatrise synliggjør hvor alvorlig et forhold er. Sammenlign produktallet fra risikoanalysen med tallkombinasjonen i matrisen.

Risikomatrisen viser områder med ulikt risikonivå; «kritisk» for produktall med verdien 6 eller høyere, «betydelig» for produkttallene 3 og 4, og «ubetydelig» for produkttallene 1 og 2.

Fargene rød, gul og grønn benyttes for å symbolisere de tre risikonivåene.

- **Kritiske** (røde) risikoer er i utgangspunktet uakseptable og må omgående reduseres ved hjelp av risikoreduserende tiltak.
- **Betydelige** (gule) risikoer er enten uakseptable eller akseptable. Behov for tiltak må vurderes, og tiltak iverksettes, med mindre det kan dokumenteres at dette ikke er hensiktsmessig. Som et minimum må betydelige risikoer overvåkes over tid.
- **Ubetydelige** (grønne) risikoer er akseptable.

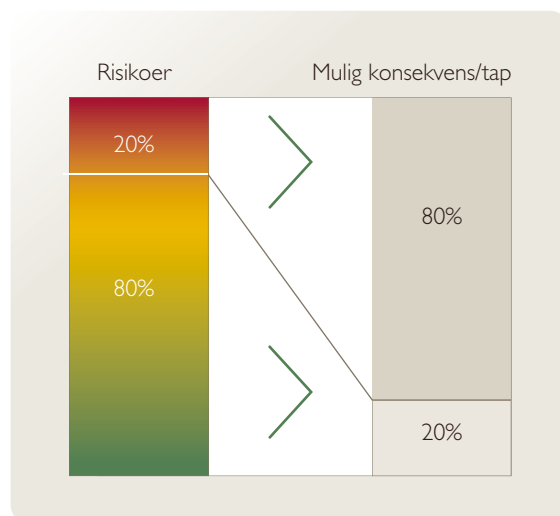
Aksept av enkeltrisiko avhenger av plasseringen den har i risikomatrisen. Matrisen vil være til hjelp for beslutningstakere når de skal foreta sin risikoevaluering.

SANSYNLIGHET	KONSEKVENS		
	Liten	Middels	Stor
	Ubetydelig 1	Ubetydelig 2	Betydelig 3
	Betydelig 2	Betydelig 4	Kritisk 6
Stor	Betydelig 3	Kritisk 6	Kritisk 9

Paretos prinsipp (20:80-regelen)

Et forholdsvis lite antall kritiske eller betydelige risikoer (det røde og gule feltet øverst i søylen til venstre) bidrar til størsteparten av mulig framtidig tap (den mørke delen av søylen til høyre).

Å prioritere tiltak for disse risikoene er langt mer effektivt enn å bruke tid og penger på tiltak for de mindre kritiske risikoene. Tallene 20 og 80 % må ikke tas alt for bokstavelig, men er kun en indikasjon på størrelsesforholdet.



Trinn 2: Lag en handlingsplan

- Lag en handlingsplan for risikoreducerende tiltak. Handlingsplanen skal beskrive hva som skal gjøres for å redusere risikoen ved virksomheten.
- Overfør alle forhold som er analysert fra risikoanalyseskjemaet til handlingsplanskjemaet.
- Bestem hvilke tiltak som vil bedre risikoforholdene, når tiltaket skal være gjennomført og hvem som er ansvarlig for at det blir gjennomført.
- Prioriter tiltakene etter risiko. Tiltak mot hendelser med høy risiko må få førsteprioritet.

Firma:				
Deltatt i utarbeidelse:				
Dato:				
Plan gjelder for perioden:				
Forhold som kan medføre risiko	Tiltak	Frist for gjennomføring	Ansvarlig for gjennomføring	Økonomi

Eksempel på handlingsplan

Trinn 3: Gjennomfør handlingsplanen

- Følg opp alle tiltak for å påse at tidsrammene overholdes.
- Kvitter ut tiltaket i handlingsplanen når det er gjennomført.

Trinn 4: Oppfølging

Virksomhetens risikovurdering må jevnlig følges opp. Bestem dato for gjennomgang. Gå gjennom tiltak og vurderinger som er gjort, og foreta om nødvendig endringer.

Kontrollspørsmål:

- Er alle tiltakene gjennomført?
- Har tiltakene hatt ønsket effekt?
- Har det skjedd endringer i virksomheten som gjør at nye faremomenter må tas med i risikovurderingen?

IK-bygg: Dataverktøy for systematisk sikkerhetsforvaltning

Sammen med veilederens modul 2 tilbys et enkelt dataverktøy som kan lastes ned og brukes uten kostnader for kommunene. Dataverktøyet IK-bygg tilfredsstiller internkontrollforskriftens krav til skriftlig dokumentasjon av sikkerhetsarbeid.

Verktøyet er utformet som et Excel-regneark, og krever at Microsoft Excel er installert på datamaskinen der det skal brukes. Brukerveiledning kan du laste ned sammen med dataverktøyet. Det er dessuten utviklet kurs i metodikk og verktøy for systematisk sikkerhetsforvaltning. Kontakt Norsk brannvernforening for nærmere informasjon om dette kurstilbudet.

Excel-regnearket består av en forside og underliggende arkfaner for hvert av de kommunale byggene som registreres:

Forsiden: Forvalters rapport til eier og bruker

Forsiden gir en komplett rapport på tilstanden i kommunens bygg. Siden egner seg godt for rapportering mellom kommunestyret, rådmann, eiendomssjef, sektorsjefer og virksomhetsledere.

Utskrift	Velkommen som bruker. Pek over trafikklýset så får du fram en bruker-beskrivelse.																			
Legg til ny bygning			ANSVAR		BYGNING		INNEMILJØ		FORM		BRANN		FUKT		MILJØ					
Legg til bygning																				
Forenklet vurdering																				
Rekkefølge på bygninger																				
Du kan endre rekkefølgen ved å nummerere bygningene i kolonne B. Du kan også legge inn overskrifter som Skoler, Boliger el. i nederst i kolonne D og sortere disse på samme måte. KUJKEHER			Areal per bruker Antall leasemeter		Eierskommunesynet Forvalter Bruker		Byggsledder - utvendig Byggsledder - innvendig Varme, ventilasjon og sanitær Elanlegg Hiss		Renhold Lukt Lys Lyd		Planløsning Fleksibilitet Universell utforming		Brannokumentasjon organisatorisk Brannokumentasjon teknisk Brannskilting EL-liggetidskontroll		Frostskadet ledningsnett Vann og avløp - alder Løslagsvurdering Elektrisk bortledning av vann Førstehjelp		Nedgravede tanker Helsefarlige stoffer i bygningen Rørfare		INNBRISSIKRING OFFENTLIGE PÅLEGG	
Bygningsrekkefølge	Bygning Bygningsgruppe		OTA																	
	Sum		8 000																	
	Kirkvoll skole		12,86 4500		1,2 1,0 1,0		1,0 1,0 1,0 1,0 1,0		1,0 1,0 1,0 1,0		1,0 1,0 1,0 1,0		1,0 1,0 1,0 1,0		1,0 1,0 1,0 1,0		1,0 1,0 1,0 1,0		1,0 1,0	
	Toppes skole		18,42 3500		2,0 1,0 --		3,0 2,0 -- 2,0 --		1,0 3,0 2,0 1,0		-- -- --		-- -- --		-- -- --		-- -- --		-- --	
	Hurtumhei barnehage - Forenklet vurdering		2,0 2,0 2,0		1,0 2,0 3,0 1,0 0,0		1,0 1,0 2,0 2,0		2,0 2,0 2,0		3,0 2,0 2,0 1,0		1,0 2,0 3,0 1,0 1,0		0,0 1,0 1,0		2,0 1,0			

Underliggende arkfaner: Detaljopplysninger om det enkelte bygg

Bak forsiden kan man opprette egne arkfaner med til sammen ca. 150 sjekkpunkter for hvert av kommunens bygg. For hvert sjekkpunkt angis når og hvor ofte punktet skal kontrolleres. Sjekklisten bør gjennomgå grundig og tilpasses kommunens bygg og virksomheter.

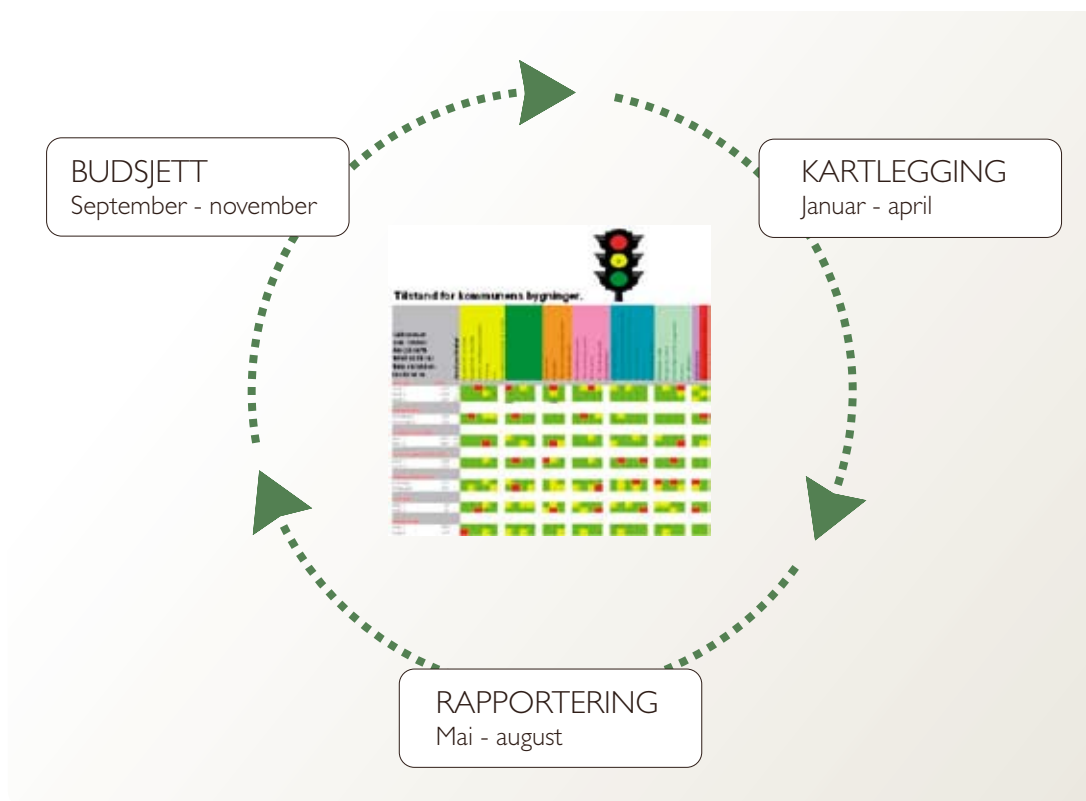
Til oversikt for denne bygningen	Til oversikt for alle bygninger	Utskrift	Vis røde	Vis gule og røde	Vis alle farger	Sjåk! besvares ikke besvares ikke	Vis	Legg til ny bygning
Tilstandsoversikt for Toppen skole								
Område	Oppgaver	INTERVAL	Eier	Forvalter	Utfører	Bruker	Kommentarer	Beregnet utførelseskostnad i 1000 kr.
Dato for utfylling								
Antall brukere	190	kom	0 = brett i orden (ikke relevant)				Legg inn en kort kommentar eller sett inn en hyperkobling (CTRL+K) til ett dokument med kommentarer og/eller bilder.	
Areal bta m2	3 500	kom	1 = ja (grønt lys, oppfylles forskriften)					
Beregnet utførelseskostnad i 1000 kr	-	kr	2 = merknad/devis (gult lys)					
			3 = avviket (rødt lys)					
00 - HMS/IK organisering								
00-1 Eier/kommunestyret	Har kommunestyret vedtatt retningslinjer for føringer, arbeidsmetoder og fremgangsmåte som skal gjelde ved innføring av systematisk sikkerhetsforvaltning?	1	2	Besvares ikke	Besvares ikke	Besvares ikke		
00-2 Forvalter	Har forvalter etablert nødvendige samarbeidsordninger med bruker for å sikre at alle forhold som har betydning for systematisk sikkerhetsforvaltning blir ivarettatt og dokumentert?	1	Besvares ikke	1	Fyll ut tilstand	Fyll ut tilstand		
00-2 Forvalter	Har forvalter og bruker etablert rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge skade i henhold til gjeldende lover og forskrifter eventuelt egne bestemmelser?	1	Fyll ut tilstand	1	Fyll ut tilstand	Fyll ut tilstand	ref møte 15.02.2007.doc	
01 - Bygning								
01-1 Byggsikader - utvendig	Tegn på vannlekkasjer - klimaskall (tak og fasader)	2	Besvares ikke	3	Besvares ikke	Besvares ikke	MQ_0273.JPG	
01-1 Byggsikader - utvendig	Tegn på vanninntrengning fra grunnen (gjeller mv.)	2	Besvares ikke	3	Besvares ikke	Besvares ikke		
01-2 Byggsikader - innvendig	Synlige fuktskader - gulvvegg	2	Besvares ikke	3	Besvares ikke	Besvares ikke	MQ_0273.JPG	
01-2 Byggsikader - innvendig	Synlige skader på vinduer, dører	2	Besvares ikke	1	Besvares ikke	Besvares ikke		
01-4 Elanlegg	Kursledningsopplegg. Er utstyr tilkoblet med skjøteledninger	3	Besvares ikke	2	Besvares ikke	Besvares ikke	MQ_0273.JPG	
02 - RÅK/IK								
02-1 Renhold	Forbuds oppdaterte malbildeplater	1	Besvares ikke	1	Besvares ikke	Besvares ikke		
02-2 Luft	Vindløyrensing	2	Besvares ikke	3	Besvares ikke	Besvares ikke	MQ_0274.JPG	
02-3 Lyd	Solevskjerming	2	Besvares ikke	2	Besvares ikke	Besvares ikke		
02-4 Lyd	Isøy	2	Besvares ikke	1	Besvares ikke	Besvares ikke		
03 - FORM								
04 - BRANN								
05 - FUKT								
06 - MILJØ								
07 - BARN/UDSSIKRING								
08 - ORIENTERING PÅLEGG								

Dataverktøyet kan lastes ned fra denne internettsadressen:

www.nkfnett.no

Årshjul for rapportering

Kommuner følger ofte et «årshjul» i arbeidet med budsjett, regnskap og årsrapport. Årshjulet ivaretar en regelmessig rapportering om økonomi og drift, samt planer og ressursdisponering for kommende periode. Rapportering om systematisk sikkerhetsforvaltning hører med som en naturlig del i dette årshjulet.



Januar-april

Forvalter kartlegger tilstanden sammen med bruker ved hjelp sjekkpunktene i dataverktøyet. Forvalter vurderer resultatet og foreslår tiltak for utbedring i egen rapport.

Mai-august

Forvalter rapporterer tilstanden til rådmannen/kommunestyret. Rapporten beskriver hva som er utført siste år, samt behov for nye tiltak.

September-november

Forvalter foreslår budsjett for gjennomføring av tiltak.

Ytterligere informasjon

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter gjelder for virksomheter som omfattes av:

- Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr
- Sivilforsvarsloven § 48 jf. § 41 (industrivernpliktige virksomheter)
- Produktkontrollloven
- Forurensningsloven dersom virksomheten sysselsetter arbeidstakere
- Genteknologiloven
- Strålevernloven
- Brann- og eksplosjonsvernloven

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)

Temaveilederens to moduler ligger 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 kan bestilles via Norsk brannvernforening.

Andre nyttige lenker:

- www.regelhjelp.no
- www.lovdatab.no



Tema

Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

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

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

HR-2155
ISBN 978-82-7768-207-5
September 2008