



STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2005 -10- 2 5
Dnr:	309- 4087/2005
Till:	R VIII

Kommunstyrelsen
Stockholms brand- och räddningsnämnd
Styrelsen för S:t Erik Försäkring

Revisionsrapport "Granskning av stadens säkerhetsarbete – Internt skydd"

Revisionskontoret har granskat stadens säkerhetsarbete med det interna skyddet, dvs det arbete som bedrivs i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. Granskningen har avgränsats till att omfatta egendomsskador till följd av brand, vatten, inbrott och skadegörelse.

I revisionsrapporten redovisas en rad brister. Vi vill särskilt lyfta fram följande.

Säkerhetspolicyns övergripande mål är att höja säkerhetsnivån och minska stadens skadekostnader. Det kan konstateras att det vare sig finns en samlad bild över stadens nuvarande säkerhetsnivå eller vad skadekostnaderna uppgår till. Därmed går det inte att bedöma om kommunfullmäktiges mål har uppnåtts.

Stadens säkerhetsarbete ska bl a utgå från kommunfullmäktiges säkerhetspolicy. Enligt vår uppfattning är säkerhetspolicyn inte i tillräcklig grad vägledande för stadens nämnder och bolag. Policyn är otydlig i vissa avseenden men har också förlorat i aktualitet sedan den antogs 1993.

Vi ser allvarligt på att kommunstyrelsen inte har tagit sitt samordnings- och uppföljningsansvar. Det finns ingen funktion vid stadsledningskontoret som har till uppgift att samordna stadens säkerhetsfrågor avseende det interna skyddet. Denna funktion finns hos Stockholms brandförsvaret men inte heller därifrån har säkerhetsarbetet samordnats eller följts upp i någon större omfattning.

Avsaknaden av ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete påverkar enligt vår bedömning stadens skadeutfall negativt. Den skadestatistik som finns att tillgå utgörs av de skadehändelser som har blivit försäkringsärenden, dvs skador över självrisk. Denna visar att de skador för vilka staden har erhållit försäkringersättning uppgår till 112 mnkr för perioden 2002-2004. Enligt revisionskontorets antaganden kan stadens skadekostnader under självrisk uppskattas till 600 mnkr för motsvarande period eller 200 mnkr per år.

2005-10-24

Sammanfattningsvis ser vi mycket allvarligt på de brister som har identifierats vid revisionskontorets granskning. För att kunna minimera antalet förluster, störningar och skador inom stadens verksamheter måste stadens risk- och säkerhetsarbete bli mer aktivt och systematiskt.

Enligt vår uppfattning är det därför angeläget att det görs en översyn av stadens säkerhetsorganisation, även arbetssätten måste ses över. Vidare måste en ny säkerhetspolicy tas fram omgående. I övrigt hänvisar vi till revisionskontorets rekommendationer i bilagda revisionsrapport.

Vi överlämnar härmed revisionsrapporten till kommunstyrelsen, brand- och räddningsnämnden och styrelsen för S:t Erik Försäkring för yttrande senast den 15 december 2005. Rapporten överlämnas till övriga nämnder och styrelser för kännedom och eventuellt yttrande.



Bo Dahlström
Ordförande i revisorsgrupp 1



Gunilla Axelsson
Sekreterare



REVISIONSKONTORET

REVISIONSRAPPORT

NR 10 Oktober 2005

DNR 420/149-05

Granskning av stadens säkerhetsarbete – Internt skydd

**Stadens risk- och säkerhetsarbete avseende det interna skyddet
bedrivs inte på ett systematiskt sätt**

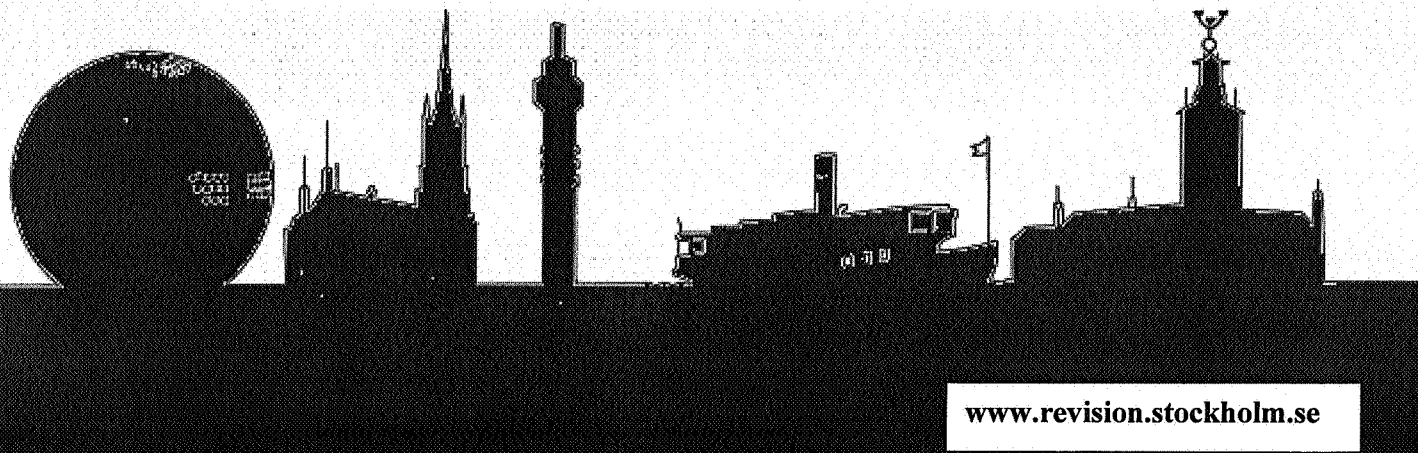
**Det finns ingen fungerande samordning och uppföljning av
stadens säkerhetsarbete**

Stadens säkerhetsorganisation och arbetssätt bör ses över

En ny säkerhetspolicy bör tas fram omgående

**Risk- och säkerhetsarbetet är en ledningsfråga och bör därför
integreras i stadens lednings- och uppföljningssystem, ILS**

Stadens skadekostnader uppgår till betydande belopp





Kommunstyrelsen
Stockholms brand- och räddningsnämnd
Styrelsen för S:t Erik Försäkring

Revisionsrapport "Granskning av stadens säkerhetsarbete – Internt skydd"

Revisionskontoret har granskat stadens säkerhetsarbete med det interna skyddet, dvs det arbete som bedrivs i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. Granskningen har avgränsats till att omfatta egendomsskador till följd av brand, vatten, inbrott och skadegörelse.

I revisionsrapporten redovisas en rad brister. Vi vill särskilt lyfta fram följande.

Säkerhetspolicyns övergripande mål är att höja säkerhetsnivån och minska stadens skadekostnader. Det kan konstateras att det vare sig finns en samlad bild över stadens nuvarande säkerhetsnivå eller vad skadekostnaderna uppgår till. Därmed går det inte att bedöma om kommunfullmäktiges mål har uppnåtts.

Stadens säkerhetsarbete ska bl a utgå från kommunfullmäktiges säkerhetspolicy. Enligt vår uppfattning är säkerhetspolicyn inte i tillräcklig grad vägledande för stadens nämnder och bolag. Policyn är otydlig i vissa avseenden men har också förlorat i aktualitet sedan den antogs 1993.

Vi ser allvarligt på att kommunstyrelsen inte har tagit sitt samordnings- och uppföljningsansvar. Det finns ingen funktion vid stadsledningskontoret som har till uppgift att samordna stadens säkerhetsfrågor avseende det interna skyddet. Denna funktion finns hos Stockholms brandförsvaret men inte heller därifrån har säkerhetsarbetet samordnats eller följts upp i någon större omfattning.

Avsaknaden av ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete påverkar enligt vår bedömning stadens skadeutfall negativt. Den skadestatistik som finns att tillgå utgörs av de skadehändelser som har blivit försäkringsärenden, dvs skador över självrisk. Denna visar att de skador för vilka staden har erhållit försäkringersättning uppgår till 112 mnkr för perioden 2002-2004. Enligt revisionskontorets antaganden kan stadens skadekostnader under självrisk uppskattas till 600 mnkr för motsvarande period eller 200 mnkr per år.

2005-10-24

Sammanfattningsvis ser vi mycket allvarligt på de brister som har identifierats vid revisionskontorets granskning. För att kunna minimera antalet förluster, störningar och skador inom stadens verksamheter måste stadens risk- och säkerhetsarbete bli mer aktivt och systematiskt.

Enligt vår uppfattning är det därför angeläget att det görs en översyn av stadens säkerhetsorganisation, även arbetssätten måste ses över. Vidare måste en ny säkerhetspolicy tas fram omgående. I övrigt hänvisar vi till revisionskontorets rekommendationer i bilagda revisionsrapport.

Vi överlämnar härmed revisionsrapporten till kommunstyrelsen, brand- och räddningsnämnden och styrelsen för S:t Erik Försäkring för yttrande senast den 15 december 2005. Rapporten överlämnas till övriga nämnder och styrelser för kännedom och eventuellt yttrande.

Bo Dahlström
Ordförande i revisorsgrupp 1

Gunilla Axelsson
Sekreterare

Sammanfattning

Inledning

Revisionskontoret har granskat stadens arbete med det interna skyddet, dvs det arbete som bedrivs i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. Granskningen har avgränsats till att omfatta egen-
domsskador till följd av brand, vatten, inbrott och skadegörelse.

Syftet med granskningen är att granska och bedöma om risk- och säkerhetsarbetet inom staden bedrivs på det sätt som stadens säkerhetspolicy föreskriver.

De nämnder och bolag som har ingått i granskningen är utöver kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden, två facknämnder, fyra stadsdelsnämnder samt stadens helägda försäkringsbolag S:t Erik Försäkring och stadens skolfastighetsbolag Sisab.

Revisionskontorets iakttagelser

Stadens säkerhetspolicy antogs av kommunfullmäktige 1993. Det övergripande målet i policyn är att höja säkerhetsnivån och minska skadekostnaderna i staden. Policyn innehåller även anvisningar, om än på övergripande nivå, för hur risk- och säkerhetsarbetet ska bedrivas inom stadens verksamheter.

Revisionskontoret kan konstatera att det bland granskade nämnder inte bedrivs ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete avseende det interna skyddet på det sätt som säkerhetspolicyn föreskriver. De tjänstemän som har fått till uppgift att samordna det lokala risk- och säkerhetsarbetet har ett otydligt uppdrag. Det genomförs inte återkommande riskanalyser. Skador under självrisk eller tillbud rapporteras inte i stadens gemensamma skaderapporteringssystem och skadekostnaderna redovisas inte i tillräcklig utsträckning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har samordnat stadens arbete med det interna skyddet. Denna uppgift har lagts på stadens centrala säkerhetssamordnare som har sin hemvist hos Stockholms stads brandförsvaret. Den centrala säkerhetssamordnaren har inte fått något mandat eller några befogenheter att driva och samordna stadens säkerhetsarbete. Säkerhetssamordnarens uppdrag är således otydligt. Det sker heller ingen rapportering från den centrala säkerhetssamordnaren till stadsledningskontoret då det inte finns någon utsedd mottagare av informationen.

Som en konsekvens av att säkerhetspolicyn inte följs till alla delar saknas förutsättningar att bedöma om det övergripande målet i policyn, att höja säkerhetsnivån och minska skadekostnaderna i staden, uppnås.

Det bör påpekas att de brister revisionskontoret har identifierat inte betyder att det inte bedrivs något säkerhetsarbete inom staden. Stadens byggnader skyddas genom tekniska lösningar, t ex inbrottslarm och brandlarm etc.

Under granskningen har det dock framförts att vissa av de tekniska installationerna inte alltid är anpassade efter fastighetens skyddsvärde. Detta beror bl a på stadens hyressättningsprinciper vilket innebär att investeringar i säkerhetshöjande åtgärder belastar hyran, en merkostnad som hyresgästen inte alltid är beredd att ta.

Revisionskontorets granskning har på flera punkter visat att det finns mycket att utveckla inom risk- och säkerhetsområdet. Stadens årliga skadekostnad är betydligt högre än den officiella skadestatistiken på 30-50 mnkr. Den faktiska skadekostnaden kan uppgå till så mycket som 200 mnkr per år. Till detta ska erlagda försäkringspremier på drygt 80 mnkr läggas.

Revisionskontorets förslag till åtgärder

Enligt revisionskontoret är risk- och säkerhetsarbetet en ledningsfråga och det är angeläget att kommunstyrelsen leder och samordnar detta arbete. Kommunstyrelsen bör överväga att överföra den centrala säkerhetssamordnarfunktionen från Stockholms stads brandförsvaret till stadsledningskontoret.

Mot bakgrund av att det har tillkommit ny lagstiftning inom säkerhetsområdet och att staden har infört ett nytt lednings- och uppföljningssystem, ILS, sedan säkerhetspolicyn antogs bör en ny säkerhetspolicy upprättas. Policyn bör innehålla kommunfullmäktiges viljeinriktning. Även en lägsta ambitionsnivå för stadens säkerhetsarbete bör fastställas som är normerande för stadens nämnder och bolag. Därtill bör ansvars- och rollfördelningen för det löpande säkerhetsarbetet fastställas liksom formerna för uppföljning och rapportering. För att ge stadens nämnder och bolag stöd och vägledning i säkerhetsarbetet bör policyn kompletteras med riktlinjer och anvisningar.

Revisionskontoret föreslår vidare att:

- Risk- och säkerhetsarbetet integreras i stadens lednings- och uppföljningssystem ILS. Såväl nämnder som bolagsstyrelser bör ta fram åtaganden för det egna risk- och säkerhetsarbetet. Åtagandena bör följas upp kontinuerligt.
- Det skapas starkare incitament, i första hand för stadens nämnder, att bedriva ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete exempelvis genom att nämnderna ges möjlighet att påverka sin egen försäkringspremie.
- Det utreds i vilken utsträckning stadens hyressättningssystem utgör ett hinder för ett ändamålsenligt egendomsskydd i stadens fastigheter.
- Samarbetet mellan stadens fastighetsbolag/fastighetsförvaltare och stadens nämnder i egenskap av hyresgäster utvecklas.

Avslutningsvis vill revisionskontoret framhålla att det är angeläget att det bedrivs ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete inom staden i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. Staden har en skyldighet att vårda sin egendom så att den bibehåller sitt värde. Staden ska också kunna tillhandahålla en god servicenivå till kommunmedborgarna och bibehålla ett gott anseende. Ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete innebär även att skadekostnaderna kan reduceras. Vidare måste staden kunna möta de krav som försäkringsbolagen kan ställa i framtiden. Kan staden inte svara upp mot dessa krav kan detta leda till ökade försäkringskostnader och självrisker eller i värsta fall att S:t Erik Försäkring står utan återförsäkring. Genom att vidta de åtgärder som revisionskontoret föreslår skapas förutsättningar för ett mer systematiskt risk- och säkerhetsarbete.

Lars-Erik Örsing
Enhetschef

Mats Bergqvist
Projektledare

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
2. Revisionsuppdraget	5
3. Genomförande	6
4. Lagstiftning inom säkerhetsområdet	6
5. Stadens styrdokument inom säkerhetsområdet internskydd	7
6. Stadens organisation för internt skydd	9
7. Stadens skadeutfall	12
8. Nämndernas säkerhetsarbete med internt skydd	13
9. Kommunstyrelsens samordning och tillsyn av stadens interna skydd	16

1. Inledning

Kommunerna har enligt kommunallagen ansvar för att den egna verksamheten fungerar med så få störningar som möjligt. Med sin breda verksamhet och sitt stora lokalinnehav är kommunerna utsatta för skador, förluster och störningar i form av bränder, vattenskador, inbrott, skadegörelse mm.

För att minska antal skador och därmed störningar i verksamheten är det angeläget att det bedrivs ett aktivt risk- och säkerhetsarbete inom staden. Ett arbete som både är skadeförebyggande och skadebegränsande. Som stöd för detta arbete har Stockholms stad en säkerhetspolicy som omfattar all verksamhet inom Stockholms stads förvaltningar, bolag och stiftelser. Policyn antogs av kommunfullmäktige 1993. Kraven på kommunernas risk- och säkerhetsarbete har under senare år skärpts bl a genom införandet av lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting och lag om skydd mot olyckor. Även försäkringsbolagen ställer idag höga krav på att det bedrivs ett systematiskt säkerhetsarbete i kommunerna.

2. Revisionsuppdraget

Revisionskontoret har av de förtroendevalda revisorerna givits i uppdrag att granska arbetet med det **interna skyddet** i stadens verksamheter, dvs det arbete som bedrivs i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter. Granskningen har avgränsats till att omfatta egendomsskador till följd av brand, vatten, inbrott och skadegörelse med utgångspunkt från stadens säkerhetspolicy.

Syftet med granskningen är att:

- Kartlägga och bedöma om säkerhetsarbetet inom staden bedrivs på det sätt som stadens säkerhetspolicy föreskriver.
- Ge förslag på förbättringsåtgärder.

Följande moment ingår i granskningen:

- Styrning och uppföljning av säkerhetsarbetet på central nivå (kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden)
- Styrning och uppföljning av säkerhetsarbetet på lokal nivå (ett urval av stadens nämnder)
- Samarbete mellan central och lokal nivå inklusive S:t Erik Försäkring

Syftet med granskningen är i första hand att granska och bedöma hur säkerhetsarbetet samordnas och följs upp av respektive nämnd och av kommunstyrelsen. Det ingår inte i granskningen att göra fördjupade granskningar av hur säkerhetsarbetet bedrivs på enhetsnivå inom respektive förvaltning.

3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom studier av stadens styrdokument och gällande lagar inom det granskade området. Intervjuer har genomförts med stadens centralt placerade säkerhetssamordnare vid Stockholms stads brandförsvär. Vidare har tjänstemän vid fyra stadsdelsförvaltningar, två fackförvaltningar och stadsledningskontoret samt representanter från S:t Erik Försäkring och stadens skolfastighetsbolag Sisab intervjuats.

Under granskningens genomförande har rådgivning erhållits från Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers.

4. Lagstiftning inom säkerhetsområdet

Det finns flera lagar som påverkar och styr kommunernas säkerhetsarbete. Nedan redovisas de lagar som i första hand berör området internt skydd, dvs det arbete som ska bedrivas i syfte att undvika förluster, störningar och skador inom stadens egna verksamheter.

Av *kommunallagen* framgår att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning och att verksamheten ska bedrivas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. I detta ingår bl a att skydda egendomar och övriga tillgångar mot skador. Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Nämnderna ska var och en inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer. Nämnderna har således ansvar för att det bedrivs ett säkerhetsarbete inom sina respektive ansvarsområden och kommunstyrelsens ansvar är att leda och samordna samt att ha uppsikt över stadens säkerhetsarbete.

Den 1 januari 2003 trädde *lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting* i kraft. Lagen utgör en del av ett helt nytt krishanteringssystem för landets kommuner och landsting. Det innebär bl a att fullmäktige ska tillsätta en krisledningsnämnd och för varje mandatperiod fastställa en plan för hantering av extraordinära händelser.

Den 1 januari 2004 trädde *lag om skydd mot olyckor (LSO)* i kraft. Lagen ersätter räddningstjänstlagen. I LSO föreskrivs att kommunerna ska vidta åtgärder för att förebygga bränder samt verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor. Här finns en tydlig koppling till lagen om extraordinära händelser. Den utlösande faktorn till en kris är många gånger en olycka som kräver räddningstjänstinsats. En nyhet med LSO är att varje kommun ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet med kommunens samhällsansvar som utgångspunkt.

Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod och ska visa på dels vad kommunen vill uppnå i sin olycks- och skadeförebyggande verksamhet, dels i sin räddningstjänst. I lagen tydliggörs att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar i skäligen omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. För att uppfylla kravet bör ett systematiskt och kontinuerligt brandskyddsarbete bedrivas.

En annan lag som till viss del berör säkerhetsområdet internt skydd är *arbetsmiljölagen*. Lagen ställer bl a krav på att arbetsgivaren arbetar systematiskt med att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ansvarar för att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten så att arbetsmiljön uppfyller kraven i arbetsmiljölagen.

Revisionskontorets kommentar

Det kan konstateras att det inte finns någon enskild lagstiftning som reglerar hur säkerhetsarbetet ska bedrivas inom landets kommuner utan det är flera lagar som var och en ställer krav på säkerhetsarbetet. Kommunallagen ställer krav på att kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning vilket inbegriper att kommunens tillgångar ska skyddas.

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting ställer endast krav på hur händelser av extraordinär natur ska hanteras. Få av de skadehändelser som stadens verksamheter drabbas av är föranlett av en extraordinär händelse.

LSO ersätter räddningstjänstlagen. Lagen omfattar de olyckor som föranleder en räddningstjänstinsats. När det gäller stadens säkerhetsarbete är det främst bränder i stadens fastigheter som kräver räddningstjänstinsats. Önskade skadehändelser till följd av vattenläckage, inbrott och skadegörelse föranleder normalt inte någon insats från räddningstjänsten varför LSO normalt inte berörs för denna typ av skador.

5. Stadens styrdokument inom säkerhetsområdet internskydd

Stadens säkerhetspolicy

Kommunfullmäktige antog under 1993 en policy för säkerhetsarbetet i Stockholms stad¹. Policyn omfattar all verksamhet inom Stockholms stads förvaltningar, bolag och stiftelser.

¹ Policy för säkerhetsarbetet inom Stockholms stad.

Nedan redovisas en kort sammanfattning av innehållet i stadens säkerhetspolicy.

Det övergripande målet är enligt policyn att höja säkerhetsnivån och minska skadekostnaderna i staden. Detta ska enligt policyn ske genom att:

- Bedriva verksamheten med god säkerhet.
- Minska sårbarheten så att skador undviks.
- Beakta risk- och beredskapshänsyn i den framtida samhällsplaneringen för att minska stadens sårbarhet i fred, kris och krig.

Enligt policyn ska varje förvaltningschef, verkställande direktör eller motsvarande inom sitt verksamhetsområde svara för att:

- En god riskekonomi uppnås.
- All personal har hög riskmedvetenhet.
- Säkerhetsarbetet utgör en naturlig del av den dagliga verksamheten.
- Återkommande riskanalyser genomförs.
- Regelbundet redovisa hur målen uppnås.
- Uppkomna skador och tillbud redovisas till riskhanteraren vid Stockholms brandförsvär.
- Skadekostnaderna särredovisas.

Därtill ska varje förvaltning och bolag efter behov inrätta en funktion för säkerhetssamordning. Säkerhetssamordnaren ska:

- Verka för att förvaltningen/bolaget följer stadens policy för säkerhetsarbetet.
- Utgöra förvaltningens/bolagets kontaktperson gentemot riskhanteringsfunktionen vid Stockholms brandförsvär.
- Ansvara för förvaltningens/bolagets skaderapportering.

Stadens försäkringspolicy

I mars 2004 antog kommunfullmäktige en försäkringspolicy som anger rollfördelning, ansvar och befogenhet när det gäller försäkring förutom pensions- och kollektivavtalsreglerade försäkringar. Nedan redovisas en sammanfattning av policyn.

Enligt policyn ska stadens förvaltningar och bolag teckna försäkring om det är ekonomiskt försvarbart och tekniskt möjligt. Beslut om försäkring fattas av respektive nämnd och styrelse efter samråd med S:t Erik Försäkring.

S:t Erik Försäkring har till uppgift att skapa en gemensam återförsäkringsportfölj som ska upphandlas i syfte att uppnå bästa möjliga försäkringslösning. S:t Erik Försäkring ska i sin prissättning tillämpa självkostnadsprincipen.

S:t Erik Försäkrings styrelse ska årligen fastställa en försäkringsplan. Av planen ska uppgift om kommunkoncernens försäkringstyper, försäkringarnas omfattning samt uppgift om självrisker framgå.

Vidare framgår av policyn att vid en inträffad försäkringsskada ska detta omgående anmälas till S:t Erik Försäkrings och Stockholms stads brandförsvars gemensamma skaderapporteringssystem. S:t Erik Försäkring ska redovisa en sammanställning av kommunkoncernens skadeutveckling och vid behov stimulera till skadeförebyggande åtgärder.

Avslutningsvis ska det vid varje förvaltning och bolag inom staden finnas en utsedd kontaktperson för försäkringsfrågor.

Revisionskontorets kommentar och förslag till åtgärder

Sedan stadens säkerhetspolicy antogs 1993 har det tillkommit ny lagstiftning inom säkerhetsområdet. Därtill har kommunfullmäktige antagit en försäkringspolicy som har bäring på stadens risk- och säkerhetsarbete. Vidare har det införts ett nytt styrsystem inom staden, integrerat system för ledning och uppföljning av stadens verksamheter (ILS). Utöver det har kommunfullmäktige antagit regler för intern kontroll. Mot bakgrund av dessa förändringar finns det skäl att revidera säkerhetspolicyn.

Enligt revisionskontoret bör även stadens mål för säkerhetsarbetet revideras. Målet, att höja säkerhetsnivån och minska skadekostnaderna i staden, ger inga begränsningar. Det innebär att policyn ställer krav på att stadens förvaltningar och bolag ständigt ska höja sin säkerhetsnivå och sänka sina skadekostnader även om det inte är motiverat.

Enligt revisionskontoret bör policyn innehålla kommunfullmäktiges viljeinriktning. Vidare bör en lägsta ambitionsnivå för stadens säkerhetsarbete fastställas som är normerande för alla nämnder och bolag. Därtill bör ansvars- och rollfördelningen för det löpande säkerhetsarbetet fastställas liksom formerna för uppföljning och rapportering. Policyn bör enbart omfatta stadens nämnder och bolag då stiftelserna juridiskt sätt vare sig lyder under kommunfullmäktige eller koncernstyrelsen. För att ge stadens nämnder och bolag stöd och vägledning i sitt säkerhetsarbete bör policyn kompletteras med centrala anvisningar.

Enligt revisionskontoret är det positivt att en försäkringspolicy har antagits som fastställer roll- och ansvarsfördelningen inom koncernen för teckning av försäkring mm.

6. Stadens organisation för internt skydd

Drätselnämnden beslutade 1987 att inrätta en tjänst med huvudsaklig inriktning på riskhantering. Under 1990 överfördes tjänsten till Stockholms brandförsvär som sedan dess har haft till uppgift att samordna stadens arbete med det interna

skyddet. Enligt stadens säkerhetspolicy har respektive förvaltning och bolag ansvar för att det bedrivs ett säkerhetsarbete inom respektive verksamhetsområde samt att efter behov inrätta en funktion för säkerhetssamordning.

Av säkerhetspolicyen framgår inte vilken roll och vilket ansvar kommunstyrelsen har för stadens arbete med det interna skyddet. Revisionskontoret kan emellertid notera att kommunstyrelsen har fått ett större samordningsansvar för stadens säkerhetsarbete. Detta är bl a föranlett av att lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting har tillkommit. Lagen ställer bl a krav på att fullmäktige ska tillsätta en krisledningsnämnd. I staden är det kommunstyrelsen som är krisledningsnämnd. Införandet av LSO har ökat kommunstyrelsens engagemang inom säkerhetsområdet. Lagen ställer krav på att kommunerna varje mandatperiod ska fastställa ett handlingsprogram för räddningstjänsten men även att det fastställs en handlingsplan för det förebyggande arbetet. Utvecklingsavdelningen inom stadsledningskontoret har fått till uppgift att samordna beredskaps- och säkerhetsarbetet med hänvisning till de krav som ovan nämnda lagar ställer på staden.

S:t Erik Försäkring är stadens försäkringsbolag. Bolaget som bildades 1986 är helägt av Stockholms stad och ingår i koncernen Stockholms Stadshus AB. S:t Erik Försäkrings mål och uppgifter är enligt stadens budget för 2005 att förmedla försäkringslösningar, minimera försäkringskostnaderna och förbättra riskhanteringen för samtliga enheter inom kommunkoncernen. Samtliga förvaltningar och bolag inom staden tecknar sina försäkringar hos eller genom S:t Erik Försäkring med undantag för Sisab som äger stadens skolfastigheter där extern försäkringsgivare anlitas efter samråd med S:t Erik Försäkring.

För att öka riskspridningen har S:t Erik försäkring upphandlat återförsäkring hos sju olika försäkrings- och återförsäkringsbolag i Sverige och utomlands. S:t Erik Försäkring utfärdar försäkringsbrev för egendomsförsäkring med egna försäkringsvillkor. De förvaltningar och bolag som har tecknat försäkring för fast egendom betalar sin egen försäkringspremie. Försäkringspremien för lös egendom betalas av stadsledningskontoret. Varje försäkringstagare betalar dock sin egen självrisk.

Under 2004 betalade stadens nämnder och bolag ca 74 mnkr i premier för fast och lös egendom till S:t Erik Försäkring. Erlagd premie för stadens skolfastigheter uppgick till ca 7 mnkr. Den totala premiekostnaden för kommunkoncernens egendomsförsäkring uppgår därmed till drygt 80 mnkr. S:t Erik Försäkrings premie har stigit med ett par procent sedan 2002. Sisabs premie har däremot stigit med 15 % sedan 2002.

För de fastigheter som är försäkrade hos S:t Erik Försäkring är självrisken vid skada på byggnad 10 prisbasbelopp², dvs ca 0,4 mnkr. För lös egendom är självrisken 1 prisbasbelopp. S:t Erik Försäkrings självrisk har varit oförändrad de tre senaste åren. Försäkringsvillkoren för stadens skolfastigheter har försämrats förhållandevis mycket de tre senaste åren genom att såväl premierna som självrisknivåerna har höjts. S:t Erik Försäkring avser dock att fr o m 2006 även bli försäkringsgivare för stadens skolfastigheter vilket kommer att innebära bättre försäkringsvillkor för Sisab.

Revisionskontorets kommentar och förslag till åtgärder

Säkerhetspolicyn är tydlig på var i organisationen säkerhetsarbetet ska bedrivas. Det bör dock påpekas att det är respektive nämnd som bär ansvaret för säkerhetsarbetet och inte förvaltningschefen som det står i policyn. Även om inte kommunstyrelsens roll och ansvar framgår av säkerhetspolicyn har kommunstyrelsen enligt kommunallagen till uppgift att leda och samordna kommunens angelägenheter, häri ingår att leda och samordna stadens säkerhetsarbete.

Det finns inte fastlagt någon roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen, Stockholms brandförsvaret och S:t Erik Försäkring. Stadens centralt placerade säkerhetssamordnare vid brandförsvaret har inte givits något uppdrag utöver det som framgår av säkerhetspolicyn. Enligt policyn ska säkerhetssamordnaren bistå med utbildning, lämpliga metoder för riskanalys och riskbehandling. Det är i dag oklart vilket mandat han har att driva ett aktivt säkerhetsarbete, ej heller är det klarlagt hur rapporteringen till stadsledningskontoret ska gå till. När det gäller S:t Erik Försäkring har de även i uppdrag att förbättra riskhanteringen inom staden, dvs samma uppgift som den centrala säkerhetssamordnaren har. Även här är roll- och ansvarsfördelningen oklar.

Det är angeläget att kommunstyrelsen tar ett större ansvar för stadens säkerhetsarbete avseende det interna skyddet och den nu rådande säkerhetsorganisationen bör ses över. Enligt revisionskontoret bör kommunstyrelsen överväga att flytta den centrala säkerhetssamordnarfunktionen från brandförsvaret till stadsledningskontorets utvecklingsavdelning. Genom en sådan lösning skapas förutsättningar för ökad samordning mellan de olika säkerhetsområdena som till vissa delar går in i varandra.

Väljer staden däremot att behålla den nuvarande säkerhetsorganisationen är det viktigt att kommunfullmäktige fastställer roll- ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan kommunstyrelsen och brand- och räddningsnämnden.

² För år 2005 uppgår prisbasbeloppet till 39 400 kr.

7. Stadens skadeutfall

Enligt säkerhetspolicyn ska samtliga förvaltningar rapportera uppkomna skador och tillbud. Fr o m år 2000 ska rapportering ske i skaderapporteringssystemet Prevnet som är ett web-baserat skaderapporteringssystem som S:t Erik Försäkring tillhandahåller på sin hemsida.

Enligt uppgifter från S:t Erik Försäkring uppgår kostnaden för skador över självrisk för perioden 2002-2004 till ca 112 mnkr. Inklusive försäkringstagarnas självrisk uppgår skadekostnaden till ca 160 mnkr. Dessa uppgifter baseras på skador för vilka det har utgått försäkringsersättning. Kostnader för skadehändelser under självrisk ingår inte i denna statistik då sådana skadehändelser sällan rapporteras. Det finns därför ett stort mörkertal vad gäller stadens totala skadekostnad.

De vanligaste försäkringsskadorna i staden under perioden 2002-2004 framgår av nedanstående tabell.

Typ av skada (antal)	2002	2003	2004
Brand	35	45	47
Vatten	40	45	49
Inbrott	37	26	20
Övrigt	19	14	15
Summa	131	130	131

Av tabellen framgår att antal bränder och vattenskador har ökat under perioden. Inbrotten har däremot minskat. Posten övrigt består främst av skador till följd av stöld. Det finns bara två inrapporterade skadehändelser där skadegörelse är angiven som skadeorsak. Att denna typ av frekvensskador inte rapporteras i större omfattning förklaras av att kostnaderna för den denna skadetyp i regel understiger självrisk.

I nedanstående tabell redovisas hur skadekostnaderna över självrisk fördelas per skadetyp. Skadekostnaderna för 2004 har ännu inte slutreglerats varför kostnaderna kan komma att justeras uppåt något.

Skadekostnad i mnkr	2002	2003	2004
Brand	13,1	38,4	22,9
Vatten	12,4	11,4	9,7
Inbrott	0,9	0,3	1,4
Övrigt	0,6	0,5	0,5
Summa	27,0	50,6	34,5

Statistiken visar att kostnaderna för brandskador har ökat markant sedan 2002. Att skadekostnaden var betydligt högre under 2003 beror på att en gymnastikhall blev totalförstörd vid en anlagd brand. Skadekostnaden för detta objekt

uppgick till ca 15 mnkr. Däremot har kostnaderna för vattenskador minskat något under perioden trots att antalet vattenskador har ökat.

För ett antal år sedan uppskattade dåvarande Svenska Kommunförbundet att skadekostnaden inom den kommunala sektorn uppgick till 5-6 mdkr kr per år. Av dessa bedömdes att 4 mdr utgjorde skadekostnader under självrisk. Genom att anta att samma relation skulle gälla för Stockholms stad kan skadekostnaden under självrisk beräknas till över 600 mnkr för perioden 2002-2004. Den sammanlagda skadekostnaden skulle därmed uppgå till närmare 800 mnkr. Det bör dock påpekas att det råder stor osäkerhet kring Kommunförbundets uppskattning av kommunernas skadekostnader. Oavsett denna osäkerhet kan konstateras att stadens skadekostnader är högre än vad tillgänglig statistik visar.

Revisionskontorets kommentar och förslag till åtgärder

Även om det inte finns några säkra uppgifter om det totala antalet skador och vad stadens skadekostnader uppgår till kan det konstateras att antal skador är betydligt fler och överstiger de kostnader som redovisas i S:t Erik Försäkrings skadestatistik.

Av tabellerna ovan går att utläsa att antalet bränder har ökat sedan 2002 liksom skadekostnaderna för dessa. De krav LSO ställer genom att det ska bedrivas ett systematiskt brandskyddsarbete kan dock resultera i att antal bränder kommer att minska.

Enligt revisionskontoret är det viktigt att skade- och tillbudsrapporteringen fungerar då denna utgör en viktig del i det skadeförebyggande arbetet. Det är därför viktigt att rapporteringsdisciplinen bli högre. Skälet till att det främst är skador över självrisk som rapporteras beror på att det är en förutsättning för att försäkringssättning ska erhållas från S:t Erik Försäkring. Skälen till att rapportera skadehändelser under självrisk är därför inte lika starka. Enligt revisionskontoret är det angeläget att det skapas tydliga incitament för att rapportera samtliga tillbud och skador oavsett skadekostnad. Detta kan bli ske genom att förvaltningar och bolag informeras om vikten av att skadehändelser även under självrisk liksom tillbud rapporteras. Därtill bör det upprättas rutiner för uppföljning och rapportering av inträffade skadehändelser både på kommun-centralnivå och vid nämnder och bolag.

8. Nämndernas säkerhetsarbete med internt skydd

Vid revisionskontorets granskning kan noteras att stadens säkerhetspolicy är okänd vid flertalet av de granskade nämnderna. Detta innebär att stadens övergripande mål för säkerhetsarbetet, dvs att höja säkerhetsnivån och minska skadekostnaderna inte är känd hos de verksamhetsansvariga där säkerhetsarbetet ska bedrivas.

Inte vid någon av nämnderna gick det att finna ett uttalat engagemang för säkerhetsfrågor med koppling till egendomsskador på förvaltningsledningsnivå.

Att stadens säkerhetspolicy är okänd och/eller att det saknas engagemang från förvaltningsledningarna innebär att säkerhetsarbetet inte bedrivs i enlighet med stadens policy eller i övrigt på ett systematiskt sätt. Detta kommer bl a till uttryck genom att det inte finns säkerhetssamordnare utsedda vid samtliga förvaltningar. Där säkerhetssamordnare saknas har vanligtvis förvaltningens lokalsamordnare tilldelats säkerhetssamordnarrollen. Inte någon av samordnarna har givits något tydligt uppdrag, befogenheter eller mandat att driva förvaltningens säkerhetsarbete.

Enligt säkerhetspolicyn ska återkommande riskanalyser genomföras. Inte vid någon av de granskade förvaltningarna har det genomförts riskanalyser på det sätt som policyn föreskriver. Skärholmens stadsdelsförvaltning har dock genomfört riskanalyser vid ett par enheter. Vid Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltning och utbildningsförvaltningen görs riskanalyser i samband med upprättandet av internkontrollplanen. Analyserna är dock på en väl övergripande nivå. De riskanalyser som har genomförts inom staden har skett på S:t Erik Försäkrings initiativ. Under 2001 genomfördes ett stort riskanalysprojekt i samarbete med Arthur Andersen. Syftet med projektet var att kartlägga riskbilden inom stadens förvaltningar och bolag. Ett flertal riskanalyser vid stadens förskolor inom ramen för projektet Stockholm Blue genomfördes under 2002. Projektet bedrevs i samarbete med en försäkringsmäklare. Därtill genomför S:t Erik Försäkring ett 30-tal riskbesiktningar årligen på större försäkringsobjekt.

Enligt säkerhetspolicyn ska skador och tillbud rapporteras. Revisionskontoret har tagit del av de skaderapporter som finns i Prevnet. De egendomsskador som har rapporterats är sådana skador som berättigar till försäkringsersättning. Skador under självrisk rapporteras i mycket begränsad omfattning eller inte alls. Vidare ska skadekostnaderna särredovisas.

Revisionskontoret kan konstatera att endast de kostnader för de skador som blivit försäkringsärenden särredovisas i den ekonomiska redovisningen. De skadehändelser som ligger under självrisk särredovisas således inte.

Revisionskontoret kan även notera att det inte finns något formaliserat samarbete mellan fastighetsägaren Sisab och stadsdelsnämnderna samt utbildningsnämnden i egenskap av hyresgäster. Sisab har dock täta kontakter med rektorerna vid skolorna men det förs sällan någon dialog mellan rektorerna och förvaltningens säkerhetssamordnare eller mellan Sisab och säkerhetssamordnaren. Ett samarbete har dock kommit igång genom kravet på systematiskt brandskyddsarbete vilket är ett steg i rätt riktning för att hitta samarbetsformer.

Det bör påpekas att de brister revisionskontoret har identifierat inte betyder att det inte bedrivs något säkerhetsarbete inom staden. Stadens byggnader skyddas genom tekniska lösningar, t ex inbrottslarm och brandlarm etc. Ett annat exempel på åtgärder som har vidtagits är att det har installerats sk magnetlås vid

stadens förskolor i syfte att begränsa antalet vattenskador. Revisionskontoret har inte kartlagt vilka tekniska lösningar som finns för att förebygga oönskade händelser. Däremot har det under granskningen framförts att vissa av de tekniska installationerna inte alltid är anpassade efter fastighetens skyddsvärde. Detta beror bl a på stadens hyressättningsprinciper vilket innebär att investeringar i säkerhetshöjande åtgärder belastar hyran, en merkostnad som hyresgästen inte alltid är beredd att ta.

Vidare ska nämnas att förvaltningarnas hantering av kriser och händelser av extraordinär natur sker på ett mer systematiskt sätt. Det finns en krisorganisation vid förvaltningarna och krisplaner med tillhörande checklistor framtaget på förvaltningscentral nivå och i en del fall på enhetsnivå. Av granskade nämnder har utbildningsnämnden kommit längst i detta arbete där kris- och katastrofhanteringen ingår som en viktig del i förvaltningens arbetsmiljöarbete. Vidare har förvaltningarna kommit igång med det systematiska brandskyddsarbetet i enlighet med de krav som LSO ställer. Därtill kan noteras att förvaltningarna har utarbetade rutiner för sitt arbetsmiljöarbete. Här ställer lagstiftningen krav på att det bedrivs ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Revisionskontorets kommentar och förslag till åtgärder

Inledningsvis kan konstateras att de granskade nämnderna inte till alla delar bedriver säkerhetsarbetet på det sätt som säkerhetspolicyn föreskriver. Därtill har förvaltningarna inte någon uppfattning om antalet inträffade skador och tillbud eller skadekostnadernas storlek vilket ger som konsekvens att det inte går att bedöma om det övergripande målet i stadens säkerhetspolicy har uppnåtts.

Det är inte tillfredsställande att det inte har utsetts säkerhetssamordnare vid samtliga granskade förvaltningar och/eller att det inte har avsatts tillräckliga resurser för risk- och säkerhetsarbetet. Många av stadens stadsdelsnämnder är lika stora som landets medelstora kommuner. Flertalet av dess har heltidsanställda säkerhetschefer. Revisionskontoret förespråkar inte att respektive nämnd ska heltidsanställa en säkerhetschef men det ger en bild av hur många av landets kommuner hanterar säkerhetsfrågorna. Det är heller inte ovanligt att kommunernas försäkringsgivare ställer krav på att det finns en central säkerhetsfunktion i kommunen. S:t Erik Försäkring kan inte ställa krav på att det bedrivs ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete vid stadens nämnder och bostadsbolag. Det kan dock inte hållas för osannolikt att sådana krav kommer att ställas av S:t Erik Försäkrings återförsäkringsbolag i framtiden.

Enligt revisionskontoret bör det skapas starkare incitament för stadens nämnder att bedriva ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete. Detta kan ifrågasättas om den modell som tillämpas idag, då stadsledningskontoret betalar försäkringspremien för lös egendom, ger rätt incitament för stadens nämnder. Enligt revisionskontoret bör respektive nämnd betala sin egen försäkringspremie för lös egendom. Samtidigt bör nämnderna ges möjlighet att påverka sina premier genom att påvisa att de bedriver ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete.

Härigenom skapas incitament för nämnderna att vara systematiska i sitt säkerhetsarbete.

Vidare är det viktigt att det utreds i vilken utsträckning stadens hyressättnings-system utgör ett hinder för ett ändamålsenligt egendomsskydd i stadens fastigheter. Därtill kan samarbetet mellan stadens fastighetsbolag/fastighetsförvaltare och stadens nämnder i egenskap av hyresgäster utvecklas.

Eftersom risk- och säkerhetsarbetet utgör en viktig ledningsfråga bör detta arbete integreras i stadens styr- och uppföljningssystem, ILS. Det innebär att både nämnder och bolagsstyrelser bör ta fram åtaganden, eller på annat sätt formulera mål, för det egna risk- och säkerhetsarbetet. Åtaganden/målen bör följas upp kontinuerligt.

9. Kommunstyrelsens samordning och tillsyn av stadens interna skydd

Enligt kommunallagens 6 kapitel 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Enligt § 2 ska styrelsen uppmärksam följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen har i dag inte något tydligt uppdrag eller någon funktion med uppgift att samordna och följa upp stadens arbete med det interna skyddet. Det finns som tidigare nämnts en central säkerhetssamordnare, i policyn benämnd riskhanterare, som är organisatoriskt placerad på Stockholms Brandförsvaret. Utöver vad som finns angivet i policyn finns inga instruktioner för hur samordningen av säkerhetsarbetet ska bedrivas varför det är oklart vilka befogenheter och uppgifter den centrala säkerhetssamordnaren har.

Sedan 1993 har det varit olika tjänstemän vid brandförsvaret som innehaft tjänsten som säkerhetssamordnare. Den nuvarande säkerhetssamordnaren tillträdde tjänsten i september 2004. Under början av 1990-talet anordnades säkerhetsutbildningar och en säkerhetspärm sammanställdes till stöd för de lokala säkerhetssamordnarna. Revisionskontoret kunde dock notera att säkerhetspärmen var okänd bland flertalet av de säkerhetssamordnare som revisionskontoret träffade i samband med granskningen. Den har heller inte uppdaterats i nämnvärd utsträckning. Däremot har utbildning för säkerhetssamordnare anordnats under senare år. För närvarande pågår ett omfattande arbete med att utbilda stadens anställda i systematiskt brandskyddsarbete.

Det har inte skett och sker ingen informationsöverföring från den centrala säkerhetssamordnaren vid brandförsvaret till stadsledningskontoret av det enkla skälet att det inte finns någon utsedd mottagare av informationen. Däremot finns ett samarbete mellan S:t Erik Försäkring och säkerhetssamordnaren vilket uppges av båda parter fungera bra men att samarbetsformerna inte är reglerade.

Revisionskontorets kommentar och förslag till åtgärder

Revisionskontoret kan konstatera att kommunstyrelsen inte har samordnat och följt upp stadens säkerhetsarbete avseende det intern skyddet. Det har heller inte funnits någon dialog mellan den centrala säkerhetssamordnaren vid brand-försvaret och stadsledningskontoret. En bidragande orsak till detta kan vara att roll- ansvarsfördelningen är otydlig i gällande säkerhetspolicy.

Stadens risk- och säkerhetsarbete är i högsta grad en ledningsfråga för kommunstyrelsen och bör därför inarbetas i ILS. Enligt revisionskontoret är det angeläget att kommunstyrelsen tar ett stort ansvar för stadens arbete med det interna skyddet. Revisionskontorets granskning har på flera punkter visat att det finns mycket att utveckla inom detta område. Stadens årliga skadekostnad är betydligt högre än vad den officiella skadestatistiken visar. Skadekostnaden under självrisk kan uppgå till 600 mnkr för perioden 2002-2004 eller 200 mnkr per år.

Det är inte omöjligt att S:t Erik Försäkrings återförsäkringsbolag kommer att ställa allt högre krav i framtiden på att staden bedriver ett systematiskt risk- och säkerhetsarbete. Kan staden inte svara upp mot dessa krav kan detta leda till ökade försäkringskostnader eller i värsta fall att S:t Erik Försäkring står utan återförsäkring.