

TEMA

Tilsynsaksjon med alpine nedfarter

2018

 **dsb** Direktoratet for
samfunnsikkerhet
og beredskap



Tema

Tilsynsaksjon med alpine nedfarter

2018

01	Bakgrunn.....	5
02	Gjennomføring.....	6
03	Funn fra spørreundersøkelsen.....	6
04	Funn fra tilsynet.....	7
05	Erfaringer og effekter.....	9

01. BAKGRUNN

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap forvalter fagområdet sikkerhet ved forbrukertjenester. Dette er et område hvor stadig nye tilbydere av ulike forbrukertjenester etableres, mer eller mindre profesjonelle. Det tilbys også stadig nye aktiviteter som regnes som en forbrukertjeneste. Ofte tilbyr en virksomhet mange ulike forbrukertjenester, f.eks. både rafting, brevandring, klatring, topturer, båtutleie mv. Dette stiller store krav til virksomhetene når det gjelder å etablere god internkontroll.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomførte i 2018 tilsyn med tilbydere av forbrukertjenesten alpine nedfarter. Virksomhetene som tilbyr denne tjenesten varierer i størrelse og er spredt over hele landet. Aktiviteten i tilknytning til anleggene foregår i stor grad uorganisert, i et "ikke lukket" område og med brukere med veldig varierende ferdighetsnivå. Hvert år skjer det en eller flere dødsulykker i eller i tilknytning til anleggene. Aktivitetene medfører også flere alvorlige og mindre alvorlige personskader. Det er få indikasjoner på at ulykkene utelukkende skyldes tilbyderne av forbrukertjenesten. Flere av ulykkene skjer delvis utenfor tilbyderens åpningstider, delvis utenfor anlegget eller grunnet uaktsomhet eller manglende ferdigheter.

Den enkelte virksomhet er ansvarlig for å kartlegge farer og problemer i anlegget og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tiltak for å redusere risikoforholdene. Det er viktig at virksomheten før aktivitetene igangsettes vurderer hva som kan oppstå av farlige situasjoner og hvordan disse skal løses. Tiltak kan iverksettes på forhånd, men noen risikofaktorer kan det være vanskelig å eliminere helt. Man må derfor ha en plan for å løse disse dersom de inntreffer.

DSB ønsker gjennom tilsyn som virkemiddel å synliggjøre kravene i regelverket som pålegger den enkelte virksomhet herunder lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) og forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

02. GJENNOMFØRING

Tilsynsaksjonen ble planlagt og gjennomført fra høsten 2017 og fram til påsken 2018. I planleggingsfasen har DSB hatt nyttig kontakt med Alpinanleggenes Landsforening (ALF). ALF deltok som observatør på ett av tilsynene.

I januar 2018 sendte vi ut en spørreundersøkelse til alle alpinanleggene som var medlem av ALF samt noen anlegg som ikke er en del av bransjeorganisasjonen. Bruk av spørreundersøkelse kan som virkemiddel gi DSB nyttig informasjon og kunnskap om bransjen samt indikasjoner på mulige utfordringsområder. DSB mottok svar fra 109 av 225 virksomheter, en svarprosent på 51, som anses som normalt for denne typen undersøkelser.

Fra januar 2018 til begynnelsen av mars 2018 ble det gjennomført seks stedlige tilsyn. Tilsynsobjektene var geografisk fordelt fra Narvik i nord til Hovden i sør. Det ble gjort et utvalg av middels store alpinanlegg. DSB gjennomførte tilsyn hos følgende virksomheter: Kongsberg, Norefjell, Narvik, Hovden, Oppdal og Skeikampen. Tilsynene ble gjennomført som ett-dags tilsyn og alle tilsynene var varslet på forhånd. DSB fikk i forkant av tilsynene tilsendt organisasjonskart og sentrale deler av internkontrollsystemet til virksomhetene. Under tilsynene ble det gjennomført intervjuer av ledelsen og de som hadde ansvar for internkontrollen i virksomheten. Dette ga DSB et inntrykk av hvordan internkontrollsystemene var bygd opp, hvilke elementer som ble dekket og hvordan dette ble gjennomført i praksis.



Tilsynet ble avsluttet ved at virksomhetene fikk forelagt de avvik DSB hadde gjort basert på intervjuer og dokumentgjennomgang. Alle virksomhetene fikk tilsendt en formell tilsynsrapport innen 2-3 uker, med frist for å utarbeide en plan for når og hvordan avvikene skal lukkes.

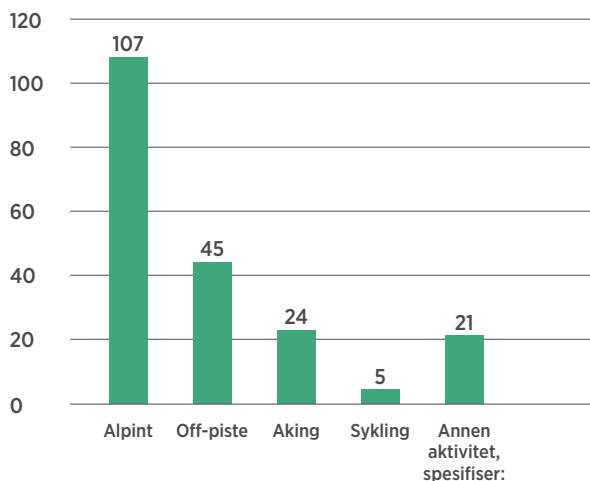
Tema for tilsynene:

- Risikokartlegging.
- Avvikshåndtering.
- Virksomhetens systematiske gjennomgang av internkontrollsystemet.
- Hvordan virksomheten håndterer og lærer av hendelser og lignende, herunder også meldinger og rapportering.
- Informasjon til bruker i anlegget
- Mulig verifikasjon av skilting og polstring i anlegget.



03. FUNN FRA SPØRRE-UNDERSØKELSEN

Spørreundersøkelsen omhandlet temaer knyttet til produktkontrollloven og interkontrollforskriften og virksomhetenes kjennskap til og etterlevelse av disse. I hovedsak fokuserte undersøkelsen på forbrukertjenesten alpine nedfarter, men undersøkelsen gikk også inn på andre forbrukertjenester som potensielt ble tilbudt av de samme virksomhetene.



FIGUR 1. Forbrukertjenester som tilbys.

Som figuren viser sier 45 av 109 respondenter at de også tilbyr offpiste-kjøring og 24 at de tilbyr aking. Bare fem sier at de tilbyr sykling som en tjeneste. Av de seks tilsynsobjektene som ble besøkt var det bare en av disse som faktisk tilrettela for offpiste-kjøring og behandlet tilbudet på lik linje med de preparerte nedfartene. Aking ble kun tilbudt til spesielle grupper eller som et lukket arrangement utenfor åpningstid. Gruppen på "Annen aktivitet" dreier seg i hovedsak om langrennsløyper eller små-tilbud som ikke er systematisert.

Besvarelse spørreundersøkelse:

Kontrollpunkt/tema	Besvarelser på spørreundersøkelsen
<p>Oppgave- og ansvarsfordeling (internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 5) Er oppgaver og ansvar til de ansatte beskrevet skriftlig?</p>	95 av 107 svarte at de hadde beskrevet oppgaver og ansvarsforhold i internkontrollsystemet.
<p>Etablering av system for sikkerhet ved forbrukertjenesten (produktkontrollloven § 3 og § 3 b, internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 6)</p> <p>Foreligger det en sikringsplan for nedfartene i anlegget?</p> <p>Er det etablert rutiner for risikokartlegging av forbrukertjenesten?</p> <p>Er risikokartleggingen/scenariene tatt hensyn til i beredskapsplanen?</p>	90 av 107 sier at det foreligger en risikovurdering for aktivitetene som tilbys.
<p>Iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge uønskede hendelser (internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 7)</p> <p>Er det etablert rutiner/sjekklister for hva som skal følges opp? Er det klart hvem som har ansvar for at oppfølging utføres? Følges uhell og nesten uhell opp med tiltak?</p>	100 av 107 sier de gjennomfører daglig kontroll med anlegget.
<p>Systematisk overvåking av HMS-arbeidet (internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 8)</p> <p>Gjennomføres systematisk oppfølging av sikkerheten ved forbrukertjenesten - gjennomgang av internkontrollsystemet?</p>	101 av 107 sier de har gjennomgang av internkontrollsystemet minst en gang hvert år.
<p>Meldingsrutiner ved uhell og alvorlige ulykker (produktkontrollloven § 6b)</p> <p>Krav om meldeplikt har til hensikt å gi tilsynsmyndighetene en bedre oversikt samtidig som det gir mulighet for å kunne vurdere eventuelle risikoreducerende tiltak som er eller vurderes iverksatt av virksomheten.</p>	56 av 107 sier de har rutine for å melde DSB.

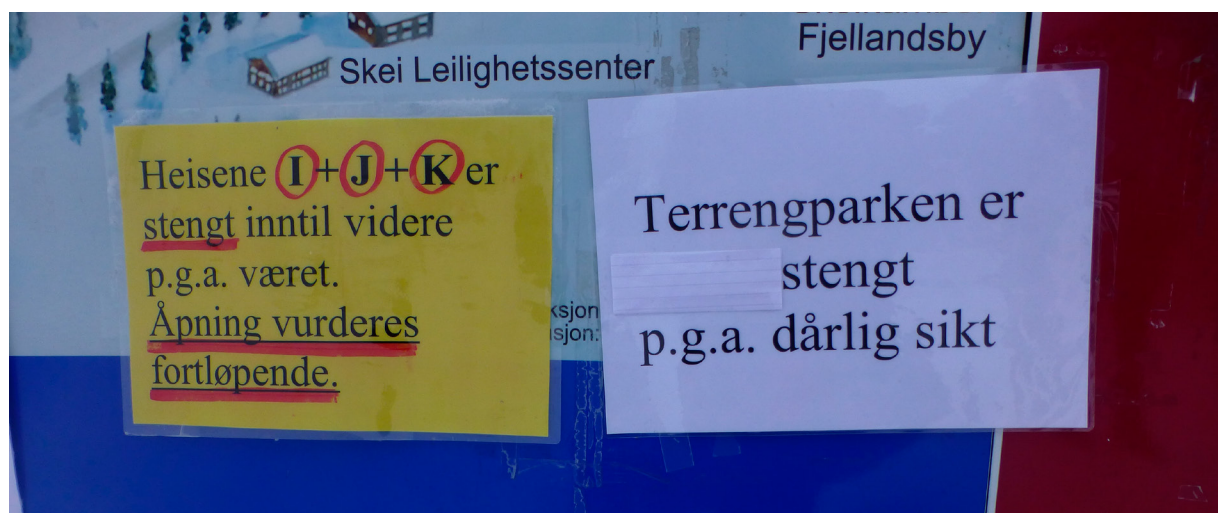
Avvik er definert som manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov.

Anmerkning er et forhold som tilsynsmyndighetene mener det er nødvendig å påpeke, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik. Virksomhetens manglende etterlevelse av egne regler som er strengere enn lovkravene, vil fra tilsynsmyndighetenes side ikke betraktes som et avvik, men kan omtales som en anmerkning.



Resultater fra tilsynene:

Kontrollpunkt/tema	Resultat fra tilsyn
Oppgave- og ansvarsfordeling (internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 5) Er oppgaver og ansvar til de ansatte beskrevet skriftlig?	Tilsynet viste at 1 av 6 virksomheter ikke har utarbeidet klare oppgave- og ansvarsbeskrivelser for å ivareta sikkerheten ved alpine nedfarter.
Etablering av system for sikkerhet ved forbrukertjenesten (produktkontrollloven § 3 og § 3 b, internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 6) Foreligger det en sikringsplan for nedfartene i anlegget? Er det etablert rutiner for risikokartlegging av forbrukertjenesten? Er risikokartleggingen/scenariene tatt hensyn til i beredskapsplanen?	Tilsynet viste at 4 av 6 virksomheter ikke hadde skriftliggjort fullstendige risikokartlegginger av tjenesten alpine nedfarter.
Iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge uønskede hendelser (internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 7) Er det etablert rutiner/sjekklistor for hva som skal følges opp? Er det klart hvem som har ansvar for at oppfølging utføres? Følges uhell og nesten uhell opp med tiltak?	Tilsynet viste at 5 av 6 virksomheter ikke hadde skriftlige rutiner for sjekk og kontroll av sikkerhetslementer i de alpine nedfartene. Oppfølging av uhell og nesten-uhell med tilhørende korrektive tiltak var ikke dokumentert.
Systematisk overvåking av HMS-arbeidet (internkontrollforskriften § 5, 2. ledd punkt 8) Gjennomføres systematisk oppfølging av sikkerheten ved forbrukertjenesten - gjennomgang av internkontrollsystemet?	Tilsynet viste at 5 av 6 virksomheter ikke hadde skriftlige rutiner som sørget for en helhetlig gjennomgang av internkontrollsystemet. Dette er viktig for å kunne vurdere om det fungerer etter hensikten og om det eventuelt er nødvendig med endringer og/eller tillegg som bidrar til å ivareta sikkerheten i alpine nedfarter.
Meldingsrutiner ved uhell og alvorlige ulykker (produktkontrollloven § 6b) Krav om meldeplikt har til hensikt å gi tilsynsmyndighetene en bedre oversikt samtidig som det gir mulighet for å kunne vurdere eventuelle risikoreducerende tiltak som er eller vurderes iverksatt av virksomheten.	Tilsynet viste at 5 av 6 virksomheter ikke kjente til kravet om meldeplikt.



04. FUNN FRA TILSYNET

DSBs hovedinntrykk etter tilsynsaksjonen er at virksomhetene innehar god kompetanse rundt sikringstiltak og praktisk tilrettelegging vedrørende sikkerhet. De hadde alle et aktivt forhold til sikkerhetsarbeidet i nedfartene og en praktisk tilnærming til å løse sikkerhetsutfordringer når de oppstår.

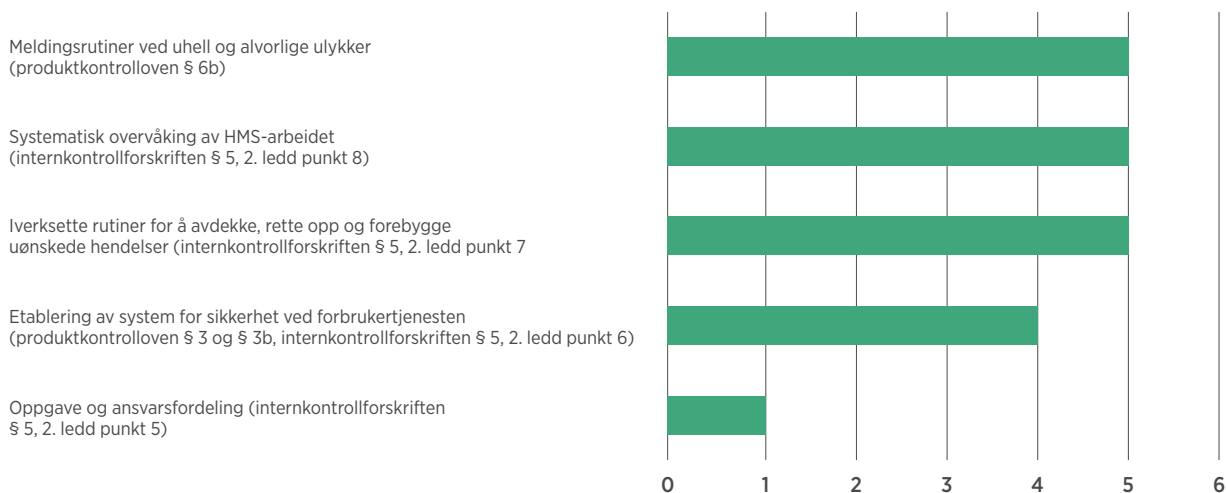
DSBs erfaring er at virksomhetene har stor fokus på sikkerhet i anlegget.

Tilsynene avdekket derimot en rekke mangler når det gjelder virksomhetens etterlevelse av regelverkets krav til skriftliggjøring av sikkerhetsarbeidet som forutsettes etter internkontrollforskriften.

Skriftlig dokumentasjon og systematisk oversikt over hendelser og rutiner er en forutsetning for å kunne bedrive systematisk og effektivt forbedringsarbeid. Ved alvorlige hendelser må også virksomheten kunne vise til at egne rutiner følges, at personell har fått opplæring og at aktiviteten er risikovurdert og nødvendige tiltak er iverksatt.

Mangelfulle skriftlige rutiner og mangelfull dokumentasjon kan utgjøre et problem når uønskede situasjoner oppstår, som ulykker, uforutsett fravær hos sentrale medarbeidere mv. Gjennom skriftliggjøring av internkontrollsystemet vil alle medarbeidere være kjent med og forberedt på hva som til enhver tid skal gjøres.

ANTALL VIRKSOMHETER (TOTALT 6) MED AVVIK PER KONTROLLPUNKT



FIGUR 2. Grafisk framstilling av avvik gitt under tilsynsaksjonen, med referanse til internkontrollforskriften og produktkontrollloven.

Tilbakemeldinger fra virksomhetene:

- *Positivt at DSB gjennomfører tilsyn og har fokus på dette området – mye nyttig informasjon og veiledning.*
- *Ønske om mer informasjon og veiledning om gjeldende regelverk.*
- *DSBs rolle som fag- og tilsynsmyndighet er lite kjent.*
- *Mer tilsyn og større grad av spesifikke informasjonstiltak rettet mot bransjen.*
- *Viktig med kontinuerlig bransjekontakt.*

05. ERFARINGER OG EFFEKTER

DSB gir under tilsynene mye veiledning om gjeldende regelverk, og synliggjør de kravene som påligger den enkelte virksomhet. Tilsynene forventes å ha en effekt i de anleggene som omfattes av disse.

For DSB er tilsyn et viktig virkemiddel for å kunne kartlegge status og kontrollere etterlevelse av regelverket i ulike bransjer. Slik bidrar DSB til å ivareta sikkerheten. Det er også interessant å få tilbakemeldinger på utfordringer den enkelte virksomhet opplever knyttet til regelverket, samt forventninger til DSB som myndighet. Det er viktig for DSB å bidra til å spre kunnskapen også ut til de aktører som ikke har fått gjennomført tilsyn i sin virksomhet. DSBs vurdering er at stedlige tilsyn, informasjonstiltak og samarbeid med bransjen bidrar til å heve sikkerheten ytterligere i alpine nedfarter.

DSB sine funn ved tilsynene var i liten grad i overensstemmelse med de svarene som ble gitt av virksomhetene i spørreundersøkelsen. DSB mener følgelig at tilsyn og informasjon vil være nødvendige tiltak overfor aktører i bransjen også i årene fremover. Samtidig er det viktig å opprettholde den allerede eksisterende kontakten DSB har med ulike aktører og bransjeorganisasjoner. Dette er viktige arenaer i det forebyggende arbeidet med produktsikkerhet og sikkerhet til forbrukertjenester. DSB ser også viktigheten av å videreutvikle samarbeidet med politi og bransje, særlig når det gjelder oppfølging av alvorlige ulykker og dødsfall. Dette vil bidra til å kartlegge årsaksforhold knyttet til ulykker slik at den kunnskapen kan tas inn i det forebyggende arbeidet.

DSB erfarer at tilsyn med tilbydere av forbrukertjenester øker virksomhetenes bevissthet knyttet til arbeidet med sikkerheten til den tjenesten de tilbyr.





Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Telefon 33 41 25 00
Faks 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

ISBN 978-82-7768-468-0 (PDF)
HR 2397
2018

 /DSBNorge

 @dsb_no

 dsb_norge

 dsbnorge

