



Fylkesmannen i Telemark

Miljøvernavdelingen
Saksbehandler, innvalgstelefon
Elisabeth Hammerli, 35 58 61 36

Kontrollrapport - systemrevisjon

Kontrollrapport nr: 2014.001.R.FMTE
Saksnummer: 2014/448
Dato for kontrollen: 24.04.2014, 28.04.2014

Informasjon om kontrollert virksomhet:

Navn: Skien kommune, Enhet for vannforsyning og avløp	Organisasjonsnr. (Skien kommune avløp): 988 807 125 Foretaksnr. (Skien kommune): 938 759 839
Postadresse: Postboks 158, 3701 Skien	Tlf. kontaktperson: 91 77 22 44
Besøksadresse, Elstrøm renseanlegg: Sliperivegen 23, Skien	e-post kontaktperson: anette.hoppestad.hardli@skien.kommune.no
Kommune/ kommunenr.: Skien / 0806	Bransjenr. (NACE-kode) org 988 807 125: 37.000 Oppsamling og behandling av avløpsvann
Tilstede ved kontrollen: Se vedlegg 2	Anleggsnr: 0806.0106.01

Kontrollomfang

Kontrollen er ikke en uttømmende kontroll innen Fylkesmannens tilsynsområde. Den er avgrenset til hovedtema for denne systemrevisjonen, dvs. ytre miljø og overløp fra Elstrøm avløpsanlegg, inkl. renseanlegg, pumpestasjoner og ledningsnett. Ytterligere avgrensing er gjort til aktuelle undertema nærmere spesifisert i kapittel 3 samt internkontroll for disse undertemaene

Kontrollrapportens innhold

Rapporten beskriver avvik og anmerkninger som ble konstatert under kontrollen i forhold til Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) og Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kap. 14.

Resultater fra kontrollen

Fylkesmannen avdekket 2 avvik*, det er ikke gitt anmerkninger*.

Oppsummering avvik: Avvik nr. 1 med underpunkt gjelder mangler ved internkontroll, avvik nr. 2 gjelder mangler ved kontroll med begrensning av forurensning fra avløpsanlegget.

Oppfølging etter kontrollen

Rapporten skal følges opp fra virksomhetens side slik dette framgår av pålegg med frister i denne rapportens oversendelsesbrev.

Skien	04.06.2014	Elisabeth Hammerli
Sted	Dato	Fylkesmannen i Telemark

(etter fullmakt, rapporten er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift)

* Avvik og anmerking er definert på side 3 i rapporten

Innholdsfortegnelse

1. Innledning
2. Dokumentunderlag
3. Omfang
4. Avvik
5. Anmerkninger
6. Andre forhold
7. Gjennomføring

Vedlegg:

Vedlegg 1: Dokumentunderlag fra virksomheten

Vedlegg 2: Deltakere ved Fylkesmannens revisjon

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter systemrevisjon ved Elstrøm avløpsanlegg i Skien kommune 24.04.2014 og 28.04.2014. Revisjonen er en del av Fylkesmannens planlagte kontrollvirksomhet for inneværende år.

Formålet med systemrevisjonen var å gjennomgå hvordan Skien kommune ivaretar ansvar og plikter fastsatt i regelverk knyttet til avløpsanlegget samt bidra til utvikling av internkontrollsystemet mv.

Systemrevisjonen ble gjennomført ved gjennomgang av dokumenter, ved intervjuer, ved verifikasjon av om krav overholdes og rutiner blir fulgt opp i praksis slik de er beskrevet, og ved befaring i rensedistriktet og ved renseanlegget.

Rapporten omhandler avvik og anmerkninger som er avdekket under revisjonen.

Definisjon - avvik:

Overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

Definisjon - anmerkning

Forhold som tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet og som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

2. Dokumentunderlag

Mottatte dokumenter før gjennomføring av revisjonen er opplistet i vedlegg 1.

3. Omfang

Kontrollen er ikke en uttømmende kontroll innen Fylkesmannens tilsynsområde, men er avgrenset til temaene for denne systemrevisjonen, dvs. ytre miljø og overløp fra Elstrøm avløpsanlegg. *Avløpsanlegg* er definert som renseanlegg og avløpsnett inkludert pumpestasjoner. Ytterligere avgrensning av tema er gjort til følgende undertema relatert til overløp: drift og vedlikehold, overløpsmålinger, overløpsregistreringer, problemstrekninger, saneringsplaner, plan for ettersyn, samt internkontroll for disse undertemaene. *Internkontroll* inkluderer også risikovurderinger, beredskap og klimatilpasninger knyttet til de nevnte tema.

4. Avvik

Avvik 1: Virksomheten har mangelfull internkontroll

Avvik fra: Forskrift om systematisk helse- miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (*internkontrollforskriften*), § 5, 2. ledd, pkt. 2, 5, 6, 7 og 8

a) Virksomhetens internkontrollsystem beskriver ikke ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet.

Avvik fra: Internkontrollforskriften § 5, 2. ledd pkt. 5

Kommentar:

Virksomheten har internkontroll i form av bl.a. driftsinstruks for renseanlegget, og hver enkelt ansatt har stillingsbeskrivelse, men det mangler en generell del i internkontrollen hvor mål, ansvarsfordeling mm. skal beskrives.

Fylkesmannens forventninger til virksomhetens oppfølging og tilbakemelding:

Virksomheten må beskrive ansvar, myndighet og oppgavefordeling i arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i internkontrollsystemet. Kopi sendes Fylkesmannen innen frist satt i oversendelsesbrev.

b) Virksomheten har ikke skriftlige rutiner for intern revisjon, og har ikke gjennomført slik revisjon de siste årene.

Avvik fra: internkontrollforskriften § 5, 2. ledd pkt. 8

Kommentar:

Virksomheten har ikke skriftlig rutine for intern revisjon i sitt internkontrollsystem. Det opplyses at en systematisk intern revisjon ikke er gjennomført de siste årene, men at rutiner går gjennom på driftsmøter o.l. Det foreligger en del skriftlige rutiner som ikke er revidert på mange år, og det er ikke dokumentert at disse er gjennomgått som del av en revisjon.

Fylkesmannens forventninger til virksomhetens oppfølging og tilbakemelding:

Virksomheten må gjennomføre intern revisjon med jevne mellomrom og lage en skriftlig rutine for dette, hvor det beskrives hvordan og hvor ofte det skal gjennomføres. Kopi av rutine sendes Fylkesmannen innen frist satt i oversendelsesbrev.

c) Kunnskap om og opplæring i virksomhetens eget internkontrollsystem er varierende og til dels mangelfull

Avvik fra: internkontrollforskriften § 5, 2. ledd pkt. 2

Kommentar:

Ingen av intervjuobjektene kunne opplyse om at de har fått noen opplæring i eget internkontrollsystem. Det opplyses ellers at det er fokus på opplæring i HMS når det gjelder arbeidsmiljø, og at det er et godt system for ekstern faglig opplæring. Alle driftsoperatører gjennomgår 3-ukers kurs for driftsoperatører i regi av Norsk vann.

Fylkesmannens forventninger til virksomhetens oppfølging og tilbakemelding:

Virksomheten må lage en konkret plan for hvordan de ansatte skal få innføring i og holde seg oppdatert på eget internkontrollsystem. En beskrivelse av planlagt oppfølging av dette avviket sendes Fylkesmannen innen frist satt i oversendelsesbrev

d) Risikovurderinger knyttet til ytre miljø er mangelfulle.

- det er ikke gjennomført systematiske risikovurderinger av alle aktuelle hendelser knyttet til ytre miljø.
- det er ikke laget tiltaksplan ut fra risikoanalysen.
- det er ikke laget en tilfredsstillende beredskapsplan for større hendelser på avløpsanlegget.

Avvik fra: internkontrollforskriften § 5, 2. ledd pkt. 6

Kommentarer:

- Virksomheten har utført risikovurdering av overløp/utslipp og andre store hendelser, men ikke systematisk gått gjennom alle aktuelle hendelser på renseanlegg, pumpestasjoner og ledningsnett. Dette gjelder eksempelvis større ledningsbrudd, tomt lager for fellingskjemikalie, svikt i PLS, havari av viktige komponenter på RA, svikt i bemanning. Klimaendringer og mer intensive nedbørsperioder må også vurderes i en risiko- og sårbarhets-analyse (ROS-analyse) for ytre miljø.
- Det er ikke tydeliggjort i risikovurderingen hvordan man har kommet fram til sannsynlighet og konsekvens (risiko) for hendelsene.
- Virksomheten har ikke laget noen liste over prioritering av hendelser ut fra ROS-analysen og heller ikke laget tiltaksplan.
- Beredskap er beskrevet i sist tilsendt ROS-analyse, men denne beskriver bare vaktordning, organisasjon, driftsovervåkning mm. Det er ikke laget en beredskapsplan som beskriver hvordan større hendelser skal håndteres.

Vi viser til rapport nr. 197/2013 fra Norsk Vann, «Avløpsanlegg - Vurdering av risiko for ytre miljø» og kan tilrå at denne benyttes som veiledning i videre arbeid med risikovurderinger.

Fylkesmannens forventninger til kommunens oppfølging og tilbakemelding:

Kopi av følgende planer og risikovurderinger sendes Fylkesmannen innen frist satt i oversendelsesbrev:

- Revidert ROS-analyse for avløpsanlegg med tilhørende tidfestede tiltaks-/handlingsplaner.
- Det må lages en beredskapsplan for større hendelser på avløpsanlegget, som f.eks. brann, ras, flom og andre hendelser som kan sette avløpsanlegget ut av funksjon over lengre tid. Planen bør forankres i kommunens overordnede beredskapsplan.

e) Virksomheten har ikke iverksatt tilstrekkelige skriftlige rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav og bestemmelser.

- Virksomheten har ikke skriftlige rutiner for avviksbehandling, og det er noe uklart hva som skal rapporteres som avvik.
- Virksomheten har mangelfull dokumentstyring
- Virksomheten har ikke skriftlig rutine for vurdering av prioritet på alarmer i driftskontrollanlegg.

Avvik fra: internkontrollforskriften § 5, 2. ledd pkt. 7

Kommentar:

-Virksomheten har tatt i bruk et utfyllende avviksskjema, men mangler skriftlig rutine for avviksbehandling og rutiner for korrigerende tiltak. Av en slik rutine må det bl.a. framkomme hvem har ansvar for hva og hva skal rapporteres som avvik. Videre avviksbehandling i form av utfylling av skjema med strakstiltak, korrigerende tiltak og lukking av avvik må også beskrives.

Ansatte har ikke samme formening om hva som skal meldes. Noen sier kun ved overløp, andre melder fra om hendelser som er «utenom normalen» eller fyller ut skjema for pumpestasjoner som leveres oppsynsmann, og noen sier det er opp til ingeniør å vurdere hva som er avvik og ikke.

Det ble nevnt at det meldes avvik ved overløp i mer enn 24 timer, ved feil på elektriske anlegg og ved planlagte stopp/overløp. Virksomheten må foreta egen intern avviksbehandling ved feil og mangler – ikke bare ved melding til Fylkesmannen eller i årsrapport.

-Virksomheten har driftsinstruks for rensesanlegg og en del rutiner som er laget på forskjellige tidspunkt, men dokumentene er ikke samlet og merket med utgavenummer, dato og signatur og hvor de hører til i kommunens internkontrollsystem. I tilsendte rutiner for tilsyn med regnvannsoverløp og for pumpestasjoner er det vist til lister. Disse listene er ikke beskrevet med navn, nummer eller hvor de finnes i internkontrollsystemet.

-Virksomheten har et driftskontrollsystem med alarmer som er delt inn i A-, B- og C-alarmer. A-alarm går ut som SMS. Driftspersonalet vurderer selv hvordan alarmene skal prioriteres, men har ikke noen retningslinjer/skriftlig rutine for dette. Ved befaringen virket det uklart hvordan alarmprioritet var vurdert.

Virksomheten må lage skriftlige retningslinjer for hvordan alarmer skal prioriteres. F.eks. kan overløp fra pumpestasjoner ha forskjellig prioritet etter hvilken resipient det går til, hvilken årstid det er og hvor stort overløpet er regnet som antall PE inn til stasjonen.

Fylkesmannens forventninger til kommunens oppfølging og tilbakemelding:

Kopi av rutine for avviksbehandling og for prioritering av alarmer sendes Fylkesmannen innen frist satt i oversendelsesbrev. Virksomheten må også dokumentere at det er innført dokumentstyring av alle internkontrolldokumenter.

Avvik 2: Virksomheten har ikke tilfredsstillende kontroll med begrensning av forurensning fra avløpsanlegget

a) Det er ikke dokumentert at det registreres eller beregnes driftstid på alle overløp av betydning

Avvik fra: *Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften), § 14.5, 4. ledd*

Kommentar:

Tidsregistrering av overløp skal, i tillegg til i pumpestasjoner, også etableres ved andre overløp av betydning.

Virksomheten har montert overløpsfølere med sms-varsling på noen overløp, men det er ikke utført en systematisk vurdering av risikoforhold når det gjelder hvilke overløp som må ha måling.

En vurdering av hvilke overløp på ledningsnett som skal ha tidsregistrering bør tas med i en ROS-analyse.

For alle overløp der det ikke etableres tidsregistrering, må det gjøres en vurdering og beregning av forurensningsbidraget fra hvert enkelt overløp. Grunnlaget kan her bl.a. være oppstrøms abonnentantall og - type, driftserfaringer med de aktuelle overløpspunktene osv.

Fylkesmannens forventninger til virksomhetens oppfølging og tilbakemelding:

- Oversikt over overløp ved alle pumpestasjoner og ved andre overløp av betydning der det skal etableres tidsregistrering sendes Fylkesmannen innen frist satt i oversendelsesbrev. Det skal vedlegges en tilhørende tidsplan for gjennomføring av disse tidsregistreringstiltakene.

- For alle mindre overløp der det ikke etableres tidsregistrering, skal det vedlegges dokumentasjon som begrunner at det ikke er behov for tidsregistrering.

b) Virksomheten har ikke tilstrekkelig kontroll med drift av avløspumpestasjoner

- Driftsjournal i pumpestasjon 527 var ikke ført siden 28/2-14

Avvik fra: forurensningsforskriften § 14.5, 1. ledd og egen prosedyre «tilsyn med avløspumpestasjoner».

Kommentar:

Driftsjournal i pumpestasjon 527 var ikke ført siden 28/2-14 pga. lavere bemanning. Virksomhetens egne prosedyrer viser til hovedregel om ukentlig tilsyn og føring av driftsjournal. Det var noe uklart om stasjonen har hatt ukentlig tilsyn, eller om det ikke er blitt ført driftsjournal ved tilsyn. Da driftsjournal ikke er ført på to måneder, har de heller ikke blitt sjekket av oppsynsmann som skal gå gjennom disse og føre data inn i en database. Virksomheten har ikke avviksbehandlet denne svikten i systemet.

Fylkesmannens forventninger til kommunens oppfølging og tilbakemelding:

Virksomheten må sørge for å ha tilstrekkelig kontroll med pumpestasjoner og overløp, dette gjelder også i perioder med lavere bemanning. Alle driftsoperatørene må få opplæring i tilsyn med pumpestasjoner og føring av driftsjournal dersom de periodevis skal utføre dette arbeidet.

6. Andre forhold

Gjeldende tillatelse for Elstrøm avløpsanlegg etter forurensningsloven for utslipp av avløpsvann, er gammel og finnes for tiden kun i form av utkast. Vi vil i oppfølgingen av denne kontrollen gi føringer for videre arbeid med ny tillatelse.

7. Gjennomføring

Systemrevisjonen omfattet følgende aktiviteter:

- Utsendelse av brev datert 29.01.2014 med varsel om systemrevisjon og gebyrsats
- Bekreftelse v/ epost 17.02.2014 av dato for formøte og kontroll dager
- Forberedende møte 10.03.2014 med avklaring av aktuell dokumentasjon for oversendelse
- Åpningsmøte 24.04.2014
- Intervju og verifikasjon/befaring 24.04.2014 og 28.04.2014
- Avsluttende møte 07.05.2014 med presentasjon av funn

Vedlegg:

- I vedlegg 1 er det gitt en oversikt mottatte dokumenter fra virksomheten.
- I vedlegg 2 er det gitt en oversikt over deltakerne på kontrollen

VEDLEGG 1

Dokumentunderlag:

- **Følgende materiale mottatt fra kommunen tidligere ble på formøtet 10.03.2014 vurdert som tilstrekkelig oppdatert:**
 - Kart med avgrensning av Elstrøm rensedistrikt og grense mot Knardalstrand rensedistrikt og med inntegnet pumpestasjoner, overløp mv

- **Følgende materiale ble mottatt før revisjonen pr epost, 18.03.14, 20.03.14, 24.03.14, 26.03.14, 10.04.14, 27.04.14**
 - Utskrift fra Kostra-rapportering 2013 m/ kommentarer
 - Diverse vedlegg i form av info/ foredrag om dykkerledninger
 - To regneark for beregning av tilrenning og for dokumentasjon av forhold mellom driftstid på regnvannsoverløp kontra overløp i RA
 - Info/ dokumentasjon om tema organisasjonsplan VA, vaktordning, IK-prosedyre tilsyn regnvannsoverløp, IK-prosedyre tilsyn avløpspumpestasjoner, kartlegging av risiko datert 21.03.2014, flytskjema Elstrøm RA
 - Info om status for ROS-analyse, rutiner for avviksbehandling
 - Notat 27.04.2014 om risikoforhold, internkontroll, kort om vaktordning/ beredskap mv.

- **Følgende materiale ble mottatt ved intervju/ kontroll 28.04.2014:**
 - Skjema/ liste over overløp: med nr., adresse, type, funksjon og driftsstatus, 8 sider, 23.04.14
 - Delvis utarbeidet dokument: internkontroll, forurensning, avløpsnett: oversikt 2014
 - Skjema: driftsjournal avløps-/pumpestasjoner
 - Skjema/ liste over regnvannsoverløp «solskinnsrute», 3 sider, 23.04.2014
 - Oversikt med kart: overløpsvakter
 - Skjema saneringsplan/ prosjektframdrift 2014, 24.04.2014
 - Kopi av epost 24.04.2014 fra Gunnar Mosevoll: Fornyelse av avløpsnettet i Elstrøm rensedistrikt
 -

- **Følgende materiale ble mottatt etter kontroll ved epost 30.04.2014:**
 - oppdatert vaktliste, 15.04.2014 - Viktige telefoner avløp
 - utskrift av skjema Driftsmøte Elstrøm

VEDLEGG 2

Oversikt over personer fra kommunen som var direkte involvert i systemrevisjonen.

I tabellen under er det gitt en oversikt over deltakere i ulike deler av systemrevisjonen:

Navn	Funksjon	Formøte 10.03.14	Åpnings- møte 24.04.14	Intervju 24.04.14/ 28.04.14	Verifikasjon/ befaring 28.04.14	Sluttmøte 07.05.14
Fra kommunen:						
Finn Jensen	VA-sjef	X	X			X
Anette Hardli	fagansvarlig avløp	X	X	X	X	X
Daria Bura	driftsingeniør	X	X	X	X	X
Gunnar Mosevoll	overingeniør	X				
Oluf Simonsen	oppsynsmann avløp		X	X	X	X
Nils Erik Nikolaisen	driftsleder/ oppsynsmann renseanlegg		X	X	X	
Jan Skarnes	fagarbeider			X		X
Terje Sverdsten					X	
Geir Tovslid					X	
Per Åge Eriksen	driftsoperatør					X
Fra Fylkesmannen:						
Gunnar Djuvik	senioringeniør	X	X	X	X	X
Elisabeth Hammerli	overingeniør	X	X	X	X	X