

## Systemrevisjon i Elverum kommune

Endelig rapport.  
Dato: 16.10.03

---

Kommunens adresse:	Storgata 18 2418 Elverum	Tlf. nr.:	62 43 30 00
Tidsrom for revisjonen:	29.09 – 01.10.03	Kommunens kontaktperson:	Gyda Lømo Fjeld
		Revisjonen utført av:	Øyvind Mathisen
		(tilsynsmyndigheter)	Arbeidstilsynet 3. distrikt
Arkivkode:	413 461.21	Revisjonsteam:	Fylkesmannen i Hedmark
Utslippstillatelse av:	29.03.1993, med senere endringer		Arne Stokke (AT)
Rapportnr.:	03.072	Revisjonsleder:	Marit Lånkan (AT)
		Revisjonsansv. FM	Morten S. Andersen (FM)
			Steinar Østlie (FM)
			Arne Stokke
			Steinar Østlie

---

### Rapportens innhold:

Denne rapporten beskriver de *avvik* og *anmerkninger* som ble avdekket innen følgende reviderte områder: Internkontrollen, aktiviteter og utstyr av betydning for *ytre miljø* i tilknytning til kommunens avløpsbehandling og avfallshåndtering.

### Hovedkonklusjon:

Overordnet internkontroll ihht. forskriftens krav har i liten grad vært utøvd. Det er tatt initiativ til å innføre internkontroll på nytt, og utøvelsen er organisert på en ny måte med klarere ansvarliggjøring av linjeledelsen og systemansvarlig plassert i rådmannens stab.

Innenfor kommunalteknisk avdeling, VA-virksomheten, er internkontrollen hensiktsmessig og velfungerende. Det er imidlertid ikke gjennomført systematisk gjennomgang (intern revisjon).

---

Utarbeidet dato: 16.10.2003

Godkjent dato:

Sign.:

Sign.:

Revisjonsansvarlig: Steinar Østlie

Ola Gillund, seksjonssjef

## 1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter en systemrevisjon i Elverum kommune i perioden 29.09. – 01.10.2003.

Revisjonen inngår som en del av Arbeidstilsynets (AT) og fylkesmannens (FM) planlagte tilsynsvirksomhet for inneværende år.

Formålet med revisjonen var å vurdere om det systematiske helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet fungerer tilfredsstillende. Det ble særlig sett på områder som har betydning for arbeidsmiljø og det ytre miljø. Revisjonen omfattet bl.a undersøkelse av og om:

- Kommunens internkontroll innenfor nevnte områder er hensiktsmessig og dekkende
- Aktiviteter utføres slik som beskrevet og uttalt
- Kommunen når sine mål og driver sin virksomhet innenfor egne rammer og de rammer som myndighetene har satt

Revisjonen ble gjennomført ved gransking av dokumenter, ved intervjuer av sentralt plasserte personer i organisasjonen, og ved verifikasjon av at rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis.

Revisjonen fokuserer på overholdelse av krav, og rapporten beskriver eventuelle *avvik* og *anmerkninger* som ble avdekket under kontrollen. Rapporten gir således ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunens miljøarbeid eller miljøstatus.

Definisjoner på et avvik og en anmerkning er som følger:

- **AVVIK** defineres som overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.
- **ANMERKNING** er et forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men som tilsynsmyndighetene mener det er riktig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet.

## 2. Dokumentunderlag

Dokumentunderlag for kontrollen var :

- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (Internkontrollforskriften).
- Generell HMS-håndbok for Elverum.
- Internkontrollhåndbok for Elverum kommune, vann og avløp
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- Utslippstillatelse av 29.03.1993 med senere endringer
- Forskrift om farlig avfall.

## 3. Omfang

Følgende områder ble dekket under revisjonen:

- Kommunens organisasjonsstruktur, ansvarsplassering, myndighetsforhold og rapporteringsrutiner, styring av internkontrollen
- Rutiner for oppdatering av og kjennskap til regelverket
- Organisering av arbeidet, rutiner for drift og vedlikehold
- Opplæring, informasjonsrutiner
- Formidling av erfaringer, arbeidstakermedvirkning
- Målsettinger for ytre miljø, overordnede og operasjonelle mål
- Risikovurderinger – tiltak, planer og beredskap
- Avviksbehandling og korrigerende tiltak
- Kommunens egen overvåking og gjennomgang med internkontrollen

Kommunens avløpsanlegg

- Registreringssystem for evt. uhell og håndtering av uhell
- Kommunens håndtering av naboklager.
- Renseanlegg for utslipp til luft fra renseprosess
- Ledningssystemer (separering av avløpsstrømmer, sikring av pumpestasjoner)
- Håndtering av avfall fra egen virksomhet.
- Støy fra virksomheten (renseanlegget)
- Gjennomgang av kommunens driftsjournaler
- Beredskapstiltak

Følgende anlegg og anleggskomponenter er gjennomgått ved revisjonen:

- Elverum (Helset) renseanlegg
- Pumpestasjoner
- Ledningssystemer og kummer
- Tilknytninger
- Driftssentralen (rutiner for lagring, deklarerer og levering av farlig avfall)

Fylkesmannen har under inspeksjonen ikke vurdert andre forhold ved kommunens virksomhet.

#### 4. Avvik

Følgende avvik ble avdekket under revisjonen:

##### **Avvik 1 (felles avvik AT+FM):**

**Overordnet internkontroll for Elverum kommune utøves ikke i henhold til forskrift om internkontroll.**

Avvik fra:

Forskrift om helse-, miljø- og sikkerhet i virksomheter (best.nr. 544) § 4.

Kommentarer:

Utøvelse av internkontrollen i Elverum kommune er et lederansvar og påhviler øverste administrative ledelse (rådmann) og de enkelte fagsjefer. Dette betyr at internkontrollen skal utøves, praktiseres og prioriteres som all annen aktivitet i virksomheten. Krav til skriftlige rutiner i internkontrollen er angitt ovennevnte forskrift § 5, annet ledd, pkt. 5-8.

Mottatt dokumentasjon er datert 12.06.02, senere revisjon er ikke gjennomført. Ut fra samtaler har det framgått at overordnet internkontroll ikke har vært utført i kommunen. Dette er nærmere utdypet i avvikene 2 – 9.

##### **Avvik 2 (felles avvik AT+FM):**

**Generell oversikt over lover og forskrifter knyttet til internkontrollen finnes i mottatt internkontrolldokumentasjon, men det kunne ikke verifiseres at lov og forskriftssamling som vil gjelde for den enkelte fagavdeling er oppdatert og tilgjengelig for arbeidstakerne.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 1.

Kommentarer:

Ved verifikasjon på Elverum ungdomsskole kunne lov- og forskriftssamling med relevant innhold ikke forevises. Dette innebærer at virksomheten må sørge for at alle lover og forskrifter knyttet til internkontrollen er fysisk eller elektronisk tilgjengelig for alle arbeidstakere. Virksomheten skal identifisere hvem som har til oppgave å holde regelverkssamling oppdatert samt fortolkning av regelverket, og hvordan man informerer internt om nye og/eller endrede myndighetskrav.

Ved kommunalteknisk avdeling, VA-virksomheten, brukes Lovdata. Dette sikrer tilgang til oppdatert regelverk. I tillegg har avdelingen (i likhet med de fleste andre kommuner i Hedmark), avtale med Driftsassistansen, som skal informere om nye forskrifter eller endringer innenfor VA-området. Avviket anses ikke å være relevant for denne virksomheten.

I forskriftssamlingen på renseanlegget ble det funnet en gammel forskrift om spesialavfall, denne ble erstattet av forskrift om farlig avfall fra 01.01.03. Rutine for oppdatering av regelverk bør omfatte en prosedyre for fysisk utskifting og kassasjon av utdaterte forskrifter.

**Avvik 3 (felles avvik AT+FM):**

**Det kunne ikke verifiseres at alle ansatte har fått opplæring/innføring i oppbyggingen av og hensikten med internkontrollen i Elverum kommune.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 3.

Kommentarer:

Kravet innebærer at arbeidstakerne skal ha kunnskap og ferdigheter som setter dem i stand til å utføre arbeidsoppgavene sine slik at helse-, miljø- og sikkerhetskravene innen de aktiviteter virksomheten har, overholdes.

Dette innebærer at arbeidstakerne skal ha tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter:

- Til å utføre egne arbeidsoppgaver på en sikker måte
- Om ulykkes- og helsefarer som kan være forbundet med arbeidet. Dette vil medføre behov for kunnskaper i forhold til spesielle problemområder innenfor arbeidsområdet, for eksempel brann, bruk av tekniske hjelpemidler, kjemiske forhold, utslippskrav, fare for muskel-/skjelettlidelser på lengre sikt osv.
- Om regelverk i forhold til HMS på eget arbeidsområde
- Om styrings- og rapporteringslinjer innen eget arbeidsområde
- Om HMS-arbeid som berører egen arbeidssituasjon.

**Avvik 4 (felles avvik AT+FM):**

**Elverum kommunes overordnede internkontrolldokumentasjon er utarbeidet av bedriftshelsetjenesten. De ansatte har ikke i særlig grad medvirket til oppbygging og innføring av overordnet internkontroll.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 3.

Kommentarer:

Arbeidstakerne har både rett og plikt til å medvirke ved innføring og utøvelse av HMS-arbeidet. Arbeidsgiver skal ta med arbeidstakernes representanter i planlegging, utøvelse og oppfølging av HMS-arbeidet.

Arbeidstakernes kunnskap og erfaring må brukes i kartlegging, ved planlegging og i den daglige utøvelse av internkontrollen. Virksomheten må vise både hvordan de vil gjøre dette på en planmessig måte og at dette gjennomføres i praksis.

Påpeking av manglende medvirkning gjelder ikke for VA-virksomheten.

**Avvik 5 (felles avvik AT+FM):**

**Det er fastsatt overordnede mål for Elverum kommunes HMS-arbeidet i internkontrolldokumentasjonen, men målene dekker ikke hele HMS-området (bl.a ytre miljø). Det er uklart om kontrollerbare delmål er fastsatt for alle fagavdelinger.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeide i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 4.

Kommentarer:

Målsetting skal være realistisk, målbar og evaluerbar. Mål kan settes på forskjellige nivå, det er opp til virksomheten å bestemme om de vil ha få eller mange mål. Det er viktig at måloppnåelsen er kontrollerbar.

For VA-virksomheten er det nedfelt 5 konkrete delmål for 2003. Slike mål utarbeides for hvert år. Målene evalueres i Elverum kommunes årsrapport.

**Avvik 6 (felles avvik AT+FM):**

**Overordnet organisasjonsplan for Elverum kommune og overordnet organisasjonsplan for de enkelte fagavdelinger finnes, men planene viser ikke hvilke personer som har HMS-ansvar og hvem som er verneombud.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 5.

Kommentarer:

Organisering, oppgaver, ansvar og myndighetsfordeling skal være dokumentert skriftlig. Organisasjonsplan for vernetjenesten bør inneholde navn på verneombudene i de enkelte verneområdene.

Organisasjonskart for kommunalteknisk avdeling (VA-virksomheten) viser en organisasjonsgren med 4 nivåer, der avd. ing og formann/oppsynsmann har lederansvar. Den formelle strukturen er nå flat, mens i virkeligheten ligger flere faglige lederoppgaver hos avd. ing. Kommunalteknisk sjef har totalansvar i avdelingen, delegering og rapporteringsrutiner i forhold til underordnede trenger mer presis avklaring.

**Avvik 7 (felles avvik AT+FM):**

**Rutine for utarbeidelse av handlingsplan for HMS-tiltak og rutine for risikovurdering finnes i internkontrolldokumentasjonen, men disse rutinene er uklare og gir uklare anvisninger på hvordan risikovurdering skal gjennomføres og hvordan handlingsplan skal utarbeides og gjennomføres. Eksempel på samlet handlingsplan kunne ikke forevises for hele virksomheten eller for alle fagavdelinger.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeide i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 6.

Kommentarer:

Virksomheten må gjennomføre en kartlegging av HMS-problemer basert på risiko for skader og ulykker for alle fagsektorer. De kartlagte farer og problemer skal analyseres videre og prioriteres. Kartlegging og risikovurdering må ha en detaljeringsgrad som er nødvendig for å få belyst risikopotensialet.

Detaljeringsgraden kan variere fra en grov gjennomgang av til en detaljert gjennomgang der risikoen for skader og ulykker ved den enkelte arbeidsplass og utstyrsenhet blir vurdert. Vurderingen bør gjennomføres systematisk og etter et opplegg laget fortrinnsvis av virksomheten selv.

For de farer og problemer som virksomheten mener innebærer en risiko for yrkessykdommer, skader og ulykker, skal det lages en plan for å fjerne eller redusere risikoen. Tiltakene må prioriteres i forhold til den risikofaktor som avdekkes. I den forbindelse må det utarbeides plan for lukking av risikofaktorene, planen skal angi:

- Tiltaksbeskrivelse
- Ansvarlig for gjennomføring av tiltakene
- Tidsfrister
- Rapportering når tiltak er gjennomført

I forbindelse med kartlegginger og risikovurderinger vil en understreke at det er viktig å gi verneombud og hovedverneombud og øvrige ansatte informasjon i planleggingsfasen. Disse skal gis anledning til å medvirke under både planlegging og utførelse, de skal også gis informasjon om resultatene. Medvirkning og informasjon kan bidra til å sikre kvaliteten av kartleggingene og vurderingene, samt gi tillit til de resultater som framkommer.

\*

For kommunalteknisk avdeling, VA-sektoren, er det foretatt kartlegging og vurdering av risikoforholdene. Det er også utarbeidet en enkel beredskapsplan.

Det er også foretatt vernerunder inneværende år.

**Avvik 8 (felles avvik AT+FM):**

**Rutine for melding og lukking av HMS-avvik finnes ikke i overordnet HMS-dokumentasjon. Det kunne ikke verifiseres i alle fagavdelinger hvordan HMS-avvik meldes og lukkes.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeide i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 7.

Kommentarer:

Kommunens generelle HMS-håndbok mangler en fullstendig rutine for behandling av avvik.

I kommunalteknisk avdeling, VA-sektoren, er det etablert praksis med ukentlig driftsmøter med gjennomgang av ukens hendelser. Det føres referat fra møtene. Ordinære avviksskjema brukes kun i helt spesielle, men klart definerte, situasjoner. Rutinene synes å være hensiktsmessige og fungere bra.

Nesten-uhell blir imidlertid ikke systematiske registrert.

**Avvik 9 (felles avvik AT+FM):**

**Skriftlige retningslinjer for intern revisjon i mottatt internkontrolldokumentasjon er uklare og beskriver egentlig kartlegging av HMS-problemer. Intern revisjon er ikke gjennomført.**

Avvik fra:

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeide i virksomheter (best.nr. 544) § 5, annet ledd, pkt. 8.

Kommentarer:

Den som er ansvarlig for virksomheten må ha en jevnlig overvåkning og gjennomgang av det totale HMS-arbeidet for å vurdere om det fungerer i praksis og gir de forventede resultater.

Gjennomgangen må omfatte bl.a. følgende forhold:

- Om HMS-aktiviteten omfatter krav angitt i forskriftens § 5, annet ledd, pkt. 1-8.
- Om dokumentasjonen dekker de krav regelverket omfatter
- Om det er samsvar mellom skriftlig dokumentasjon og praksis
- Om rutiner er hensiktsmessige i forhold til fastsatt måloppnåelse
- Om rutiner fungerer og gir forventet resultat
- Om oppsatte mål nås.

Virksomheten skal kunne dokumentere skriftlig hvordan de systematisk overvåker og gjennomgår HMS-arbeidet, og hvordan evaluering av resultater ender opp i endring/korrigeringer i det totale HMS-aktiviteter, dvs. erfaringstilbakeføring.



## 5. Anmerkninger

Følgende forhold ble *anmerket* under revisjonen:

### Anmerkning 1:

**Kommunen har 2 nedgravde tanker for lagring av olje ved driftssentralen, disse er ikke tilstandskontrollert.**

Kommentarer:

Det er ikke etablert rutiner for tilstandskontroll for 2 nedgravde oljetanker ved driftssentralen. Tankene, en 8-9 år gammel glassfibertank på 3000 liter for lagring av spillolje og en ståltank på 9000 liter for lagring av diesel.

Det vises til ”Forskrift om tiltak for å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker.” Kommunen er myndighet for tanker større enn 3200 liter, unntatt når det gjelder tanker for lagring av brannfarlig væske klasse A. For forskriftens innhold vises til Lovdata:

<http://www.lovdata.no/for/sf/md/xd-19970131-0102.html>.

GUP-tanker skal trykktestes etter 2 år, deretter første ordinære tilstandskontroll etter 30 år. Ståltanker (dobbel- og enkeltbunnede) skal førstegangskontrolleres etter 15 år, deretter ordinær kontroll hvert 5. år.

Utslipp fra oljetanker som følge av lekkasjer eller skader på tanker, har ofte store forurensningsmessige konsekvenser med kostbare saneringstiltak som følge.

## 6. Andre forhold

Internkontroll har ikke vært utøvd ihht. forskriftens intensjon på overordnet nivå i Elverum kommune. Signalene fra ledernivå indikerer imidlertid at kommunen vil ta ansvar for at internkontrollen implementeres i organisasjonen heretter. Ledelsen vil vektlegge å ansvarliggjøre lederlinja og inkludere HMS-saker i ordinær tertialrapportering. Det er også nevnt at gjennomføring av vernerunder og kartlegging skal prioriteres.

I den sammenheng vil vi understreke at det er svært viktig å ivareta internkontrollideens innebygde systematikk ved å påse at disse rutinene fungerer etter hensikten gjennom systematiske gjennomganger (kfr. internkontrollforskriftens § 5, 2. ledd, pkt. 8). Gjennom slike gjennomganger vil kommunen kunne avdekke om internkontrollen er dekkende og hensiktsmessig for de målsetningene og aktivitetene kommunen har, samt om elementer og rutiner ved internkontrollen har mangler eller ikke utføres slik de er ment.

Det er f.eks. essensielt at avviksrutiner fungerer, og at de fanger opp forhold, hendelser og nesten-uhell som måtte inntreffe. Dette må aktivt verifiseres (ved den systematiske gjennomgangen). Rapporterte avvik og resultater fra kartlegginger må tas på alvor og følges opp, ellers mister slike rutiner troverdighet og interesse. Handlingsplaner må evalueres.

Videre er det påkrevet at organisasjonen har en systemansvarlig, dvs. at noen har som oppgave å iverksette systematiske rutiner på vegne av ledelsen eller påse at slike rutiner blir fulgt opp. Det må settes av tilstrekkelig tid for å ivareta denne oppgaven. Kommunen har plassert dette ansvaret i en stabsfunksjon i den nye organisasjonen, vi tror dette er en fornuftig løsning.

Det er vår oppfatning at kommunen nå er inne på rett spor og har fokus på de riktige og vesentlige tingene.

\* \* \*

Når det gjelder kommunalteknisk avdeling, VA-virksomheten, synes internkontrollen å være funksjonell og praktisk. Det er utviklet en oversiktlig og strukturert dokumentasjon som fokuserer på sentrale kontrollkrav og viktige instruksjoner. Det er etablert en praktisk og fungerende rutiner for regelmessig evaluering av driftssituasjonen gjennom ukentlige driftsmøter, som dokumenteres med møtereferater. Systematisk gjennomgang er imidlertid heller ikke gjennomført her.

## 7. Gjennomføring

Kontrollen omfattet følgende aktiviteter:

### Formøte 05.09.03:

Arbeidstilsynet gjennomførte forberedende møte for planlegging av kontrollen, fylkesmannen deltok ikke ved dette møtet.

### Åpningsmøte 29.09.03:

Informasjon om gjennomføring av kontrollen.

### Samtaler og verifikasjoner 29.09 og 01.10.03.

6 personer deltok i samtaler med fylkesmannen. Det ble foretatt befarings ved Elverum renseanlegg og ved driftssentralen.

### Sluttmøte 15.10.03.

Oppsummering med presentasjon av resultatene i form av avvik og anmerkninger.

## Deltagere ved revisjonen:

Følgende personer fra Elverum kommune har deltatt på formøte/åpningsmøte, intervju og sluttmøte:

Navn	Funksjon/stilling	Formøte	Åpningsmøte	Samtale	Sluttmøte
Morten Lang-Ree	Rådmann		x	x	x
Ove T. Arnesen	Kommunaltekn. sjef		x	x	x
Øyvind Mathisen	Avd. ing		x	x	x
Torfinn Surén	Oppsynsmann avløp		x	x	x
Erik Lundquist	Driftsoperatør		x	x	
Gyda Lømo Fjeld	Stabssjef	x	x	(x)	x