

Systemrevisjon i Ringsaker kommune

Endelig rapport.
Dato: 02.12.02

Kommunens adresse:	Ringsaker kommune 2380 Brumunddal	Tlf. nr.:	62 33 50 00
Tidsrom for revisjonen:	11.-12.11.02	Kommunens kontaktperson:	Harald Berg (Personal- og organisasjonssjef)
Arkivkode:	413 461.21 (0412)	Revisjonen utført av:	Arbeidstilsynet 3. distrikt Fylkesmannen i Hedmark
Utslippstillatelse av:	01.02.93	(tilsynsmyndigheter)	
Rapportnr.:	02-06-12	Revisjonsteam:	Anne Sørum (AT) Stein Indsetviken (AT) Morten S. Andersen (FM) Steinar Østlie (FM)
		Revisjonsleder:	Anne Sørum
		Revisjonsansv. FM	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:

Ringsaker kommunes internkontroll er i hovedsak dekkende og hensiktsmessig for aktivitetene på HMS-området. Det er etablert god systematikk i arbeidet, både i den løpende driftssituasjonen, i forhold til kortsiktige mål, faglig risiko og avvikssituasjoner, samt i forhold til gjennomgang, evaluering og oppdatering av strukturen og innholdet i internkontrollen. Organisasjonen har god forståelse og innsikt i den systematiske arbeidsmåten.

Det er påpekt 4 anmerkninger i rapporten.

Utarbeidet dato: 02.12.02

Godkjent dato:

Sign.:

Sign.:

Revisjonsansvarlig: Steinar Østlie

Ola Gillund, seksjonssjef

1. Innledning

Rapporten er utarbeidet etter en systemrevisjon i Ringsaker kommune i perioden 11.-12.11.02.

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).
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- Utslippstillatelse av 01.02.93.
- Forskrift om spesialavfall.
- Forskrift om sortering, oppbevaring og levering til gjenvinning av brunt papir.
- Forskrift om avløpsslam.
- Overordnet internkontrollhåndbok – Rådmannens føringer vedrørende helse- miljø- og sikkerhetsarbeid i Ringsaker kommune.
- Metodehåndbok – Skjema og sjekklister til bruk i det systematiske helse- miljø- og sikkerhetsarbeid i Ringsaker kommune.
- Lokal arbeidsperm – Internkontroll for avløpssystemet (Ringsaker kommune).

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
- Registreringssystem for evt. uhell og håndtering av uhell
- Kommunens håndtering av naboklager.
- Drift og vedlikehold av kommunens avløpsanlegg.
- Ledningssystemer (separering av avløpsstrømmer, sikring av pumpestasjoner)
- Håndtering av produksjons- og spesialavfall.
- Drift av kommunens deponi.
- Gjennomgang av kommunens driftsjournaler
- Beredskapstiltak

Følgende anlegg og anleggskomponenter er gjennomgått ved revisjonen:

- Moelv renseanlegg
- Pumpestasjoner
- Ledningssystemer og kummer
- Tilknytninger

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

4. Anmerkninger

Følgende forhold ble avdekket under revisjonen:

Felles anmerkning for Arbeidstilsynet og Fylkesmannen:

Anmerkning 1:

Rutiner for HMS-aktiviteter og ansvar- og oppgavefordeling er beskrevet i overordnet internkontrollhåndbok. Oppfølging for å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt er ikke tilstrekkelig dokumentert.

Se forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (Internkontrollforskriften) § 4 – Plikt til internkontroll og § 5, 2.ledd nr 8.

Kommentarer:

Rådmannen har det overordnede ansvaret for internkontrollen. Ansvar for systematisk gjennomgang av lokal arbeidsperm (og for at internkontrollen fungerer etter hensikten i etatene), er delegert til etatssjef/stedlig leder (Overordnet internkontrollhåndbok, kap. 3 og 14). En slik delegering av en oppgave innebærer likevel at rådmannen må forsikre seg om at oppdraget blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Rådmannen må beskrive hva slags form for rapportering han ønsker fra etatene (IK-status, bekreftelse på gjennomført systematisk gjennomgang, evt. resultater eller sammendrag fra denne m.m.). Kommunen har ikke dokumentert noen slik rapportrutine.

Det synes som om det er mangelfulle krav til rapportering og tilbakemelding for at rådmannen/ledelsen skal kunne ha kontroll med at internkontrollen fungerer som forutsatt på de forskjellige nivåene i organisasjonen.

Anmerkninger påpekt av Fylkesmannen:

Anmerkning 2:

IK-avløp er ikke fullt utviklet og implementert.

Kommentarer:

Internkontrollen for avløpssektoren omfatter og inneholder alle elementer som kreves etter regelverket. Kvaliteten på den faglige driften er også høy, og tilfredstiller kravene som stilles gjennom utslippstillatelsen. Driftsseksjonen er likevel ikke kommet i mål med utviklingen av internkontrollen for dette driftsområdet.

Som følge av dette er det ikke gjennomført systematisk gjennomgang av IK-avløp. Kommunen har imidlertid til hensikt at denne skal gjennomføres etter mal av IK-vann. Prosessen for denne gjennomgangen synes i hovedtrekk å oppfylle kravene og forventningene som er nedfelt i IK-forskriften.

Ettersom fokus har vært rettet mer mot utvikling av internkontroll for vannforsyning enn for avløpsbehandling, har det også blitt drillet mer hvilke forhold og hendelser som skal rapporteres i den løpende avviksregistreringen. Det framstår følgelig ikke fullt så klart i organisasjonen hva som skal registreres som avvik i avløpssektoren.

Det er ikke utarbeidet beredskapsplan for avløpssektoren.

Anmerkning 3:

Rutiner ved dokumentasjon av utslipp og vurdering av utslippsmålinger ved Moelv rensesanlegg kan forbedres.

Kommentarer:

Avlastning av avløp ved nedbør og snøsmelting forekommer både ved Moelv RA og ved pumpestasjonen foran anlegget. Overløpsdriften ved rensesanlegget blir ikke registrert automatisk, overløpsmengden blir heller ikke forsøkt kvantifisert basert på faglig skjønn.

Følgende driftsparametre måles og registreres daglig som et ledd i egenkontrollen: Siktedyp, orto-P og pH. Det er ikke fastsatt kriterier eller formelle grenseverdier for god drift knyttet til parametrene, der overskridelse av en slik grenseverdi skal avviksbehandles. Driftsoperatørene har lang erfaring og god kjennskap til anlegget, slik at den faglige kvaliteten ved driften av anlegget likevel er godt ivaretatt.

Anmerkning 4:

Rutiner for sortering og lagring av avfall ved Brumunddal bo- og aktivitetssenter er ikke tilfredsstillende.

Kommentarer:

Avfall fra avdelingene sorteres i fraksjonene papp/papir, glass, restavfall (inkl. bind/bleier), samt smittefarlig avfall (sprøytespisser, bandasjer). Returpunkt i 3 etg. er vaskerom, hvor avfall i sekker ble oppbevart sammen med skittentøy. Romtemperaturen ved verifikasjonen anslagsvis lå mellom 30 – 40 °C. Den høye temperaturen fremmer bakterieutvikling. Dette kan være uheldig med tanke på at det foretas steril vask i samme rom. Institusjonen har tidligere hatt urene lagre, disse er blitt avviklet. Kommunen bør vurdere den hygieniske og arbeidsmiljømessige situasjonen rundt nåværende rutiner for avfallshåndtering.

Avfallssortering er ikke feilfritt utført, bl.a ble det observert kjeramikkskår i glassfraksjonen.

Matavfall fra kjøkkenet gjenvinnes til grismat. Oppsamlingsdunkene står oppstilt ved parkeringsplassen utenfor kjøkkenet. Det ble hevdet at hundemøkk har blitt henlagt i dunkene, disse er ikke sikret mot at uvedkommende legger fra seg uegnet avfall. Bedre sikring av dunkene bør vurderes.

5. Andre forhold

Ringsaker kommunes internkontroll er i hovedsak dekkende og hensiktsmessig for aktivitetene på HMS-området. Det er etablert god systematikk i arbeidet, både i den løpende driftssituasjonen, i forhold til kortsiktige mål, faglig risiko og avvikssituasjoner, samt i forhold til gjennomgang, evaluering og oppdatering av strukturen og innholdet i internkontrollen. Organisasjonen har god forståelse og innsikt i den systematiske arbeidsmåten.

Fylkesmannen har gjennom revisjonen fokusert på kommunens overordnede internkontroll og teknisk etat, driftsseksjonen og avløpssektoren, samt kommunens rutiner for sortering og disponering av avfall fra egen virksomhet. Ringsaker kommune har startet en omorganiseringssprosess, der etatsmodellen vil bli erstattet av 60 resultatenheter. I en slik situasjon vil det være en ny utfordring å opprettholde ordinære prosesser tilknyttet internkontrollen, samt å tilpasse denne til organisatoriske endringer underveis.

Teknisk etat/Driftsseksjonens internkontroll har 4 lokale permer for områdene vann, HMS, nyanlegg og avløp. HMS-begrepet er i denne sammenheng innsnevret i forhold til internkontrollforskriftens terminologi og definisjoner, der forurensningsmessige forhold som utslipp fra egen virksomhet også inngår i betydningen av begrepet. Vi forstår det slik at årsaken til dette er at internkontroll for vannforsyning ble utarbeidet med forankring i Næringsmiddeltilsynets internkontrollforskrift (IK-Mat), til forskjell fra HMS-regelverkets krav og retningslinjer. Den lokale arbeidspermen for avløpssektoren ble bygd opp mest mulig lik IK-permen for vannforsyning, ettersom oppfølgingen av disse to permene ville være nært sammenlignbar. I denne rapporten bruker vi HMS-begrepet slik forskriften definerer det, så fram det ikke er referert direkte til kommunens inndeling i arbeidspermer.

Målfastsettelse og målprosesser – teknisk etat/driftsseksjonen

Internkontrollen har overordnede og generelle mål som dekker hele HMS-området. Systemdokumentasjonen omfatter ikke kortsiktige operasjonelle mål. Slike mål fastsettes likevel gjennom kommunens ordinære drift, bl.a gjennom budsjettprosesser og i kommunedelplaner. Kortsiktige tiltaksplaner fastsettes for hvert enkelt fagområde (vann, veg, renseanlegg, ledninger), disse blir ikke samlet i noe formelt felles måldokument eller handlingsplan.

Hovedmål evalueres i årsmeldinga. Underordnede arbeids- og tiltaks mål evalueres løpende gjennom driftsseksjonens månedlige framdriftsmøter og halvårlige personalmøter. HMS-mål- og -tiltak er i denne sammenhengen integrert i øvrige driftsmål. Denne løpende prosessen med fastsettelse, oppfølging og evaluering av mål og planlagte tiltak synes å være svært grundig, hensiktsmessig og tilfredsstillende med sikte på å fremme forbedringer innenfor HMS-området.

Risikokartlegging

Det er ikke foretatt systematisk og fullstendig kartlegging og vurdering av risiko innenfor hele HMS-området. Vi vurderer likevel at de kartleggingene og gjennomgangene som er foretatt synes tilfredsstillende i forhold til aktiviteter og tilgjengelige ressurser på avløpssektoren. Tiltakene er basert på resipientovervåking, alarmvarsling og regelmessig manuelt tilsyn med kritiske punkter på anleggene og vernerunder som omfatter ytre miljø. Det er imidlertid ikke utarbeidet beredskapsplan for avløpssektoren.

Selv om det føres regelmessig tilsyn med utvalgte utslippspunkter utenom pumpestasjoner, vil dette ikke være tilstrekkelig til å kunne forhindre relativt langvarige utslipp fra kummer på ledningsnett. Antall kummer på det kommunale ledningsnett er høyt (7-8000 på 500 km ledninger), og kommunen har ikke tilstrekkelig ressurser til å overvåke alle disse. Kommunen vurderer imidlertid daglig hydrauliske pumpedata på renseanlegg og pumpestasjoner med sikte på å avdekke uregelmessigheter og større variasjoner i registreringene, selv om slike vurderinger i stor grad utføres på skjønn.

6. Gjennomføring

Kontrollen omfattet følgende aktiviteter:

Formøte 01.11.02:

Forberedende møte for planlegging av kontrollen.

Åpningsmøte 11.11.02:

Informasjon om gjennomføring av kontrollen.

Samtaler og verifikasjoner 11.-12.11.02:

6 personer deltok i samtaler med fylkesmannen. Det ble foretatt befarings ved Brumunddal bo- og aktivitetssenter, samt ved Moelv renseanlegg.

Sluttmøte 29.11.02.

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

Deltagere ved revisjonen:

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

Navn	Funksjon/stilling	Formøte	Åpningsmøte	Samtale	Sluttmøte
Arne Olav Loeng	Rådmann			x	x
Harald Berg	Pers- og org. sjef	x	x		x
Einar Melheim	Teknisk sjef		x	x	x
Per Even Johansen	Driftssjef		x	x	x
Irene Mauseth Elveos	Avd. ing., tekn.etat		x	(x)	x
Jonas Myhre	Overing. renseanlegg		x	x	x
Torgeir Dynna	Overing. ledninger		x	x	x
Gert Ove Nordmoen	Driftsoperatør Moelv		x	x	x
Brede Haugseth	Opps.mann, tekn. etat		x		x
Tor Sveen	Formann, tekn. etat				x
Ole Roger Strandbakke	Miljøvernrådgiver			(x)	
Solfrid Grøndalen	HMS-konsulent			(x)	
Lundberg	Vaktmester,			(x)	
Oddvar Johansen	Br.dal bo- og akt. senter, vaktmester		x		
Ruth Bjørhovde	HMS-konsulent				x
Britt Hovland	Hovedvernebud	x	x		x
Sverre Thomassen	VO, adm.bygget		x		
Gaute Lillebo	Barnverntj., nestleder		x		x
Gerd Nustad	Barneverntjenesten		x		
Roy Carstens	Sosialsjef		x		x
Lisbet Gjønnes	Barnevernleder				x
Ernst Kr. Thomassen	Kommunekassa		x		x
Per Kollstrøm	Kommunekassa		x		x
Torild Nybakken	Kommunekassa		x		

(x) - Deltatt ved verifikasjon.