



Forvaltningsrevisjon

***Vannforsyning –
Skutvik vannverk***

Hamarøy kommune

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Kontrollutvalget i Hamarøy kommune vedtok i møte 9. desember 2010 å gjennomføre en undersøkelse av internkontroll og beredskap for Skutvik vannverk. Dette på bakgrunn av en konkret situasjon som oppstod med forurensning av drikkevannet. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Svein Erik Moholt.

Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

Bodø, den 20.5.2011.



Svein Erik Moholt
ansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold:

0. SAMMENDRAG.....	4
1. INNLEDNING.....	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER.....	6
2.1 FORMÅL.....	6
2.2 PROBLEMSTILLING	6
2.3 AVGRENSNINGER	7
3. METODE OG GJENNOMFØRING	7
4. REVISJONSKRITERIER.....	7
5. FAKTA OG VURDERINGER	12
5.1 Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk et internkontroll- og beredskapssystem som tilfredsstiller krav i lov og forskrift?	12
5.1.1 FAKTA	12
5.1.2 VURDERING	17
5.2 Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk en tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging av internkontroll og beredskap (med utgangspunkt i lov og forskriftskrav og eget system?)	20
5.2.1 FAKTA	20
5.2.2 VURDERING	22
6. KONKLUSJON.....	23
7. ANBEFALING.....	25
8. RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	26
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar.....	27

0. SAMMENDRAG

Formålet med denne rapporten er å belyse svikt i kommunens internkontroll og beredskap i forhold til Skutvik vannverk, og en konkret situasjon som har oppstått med mistanke om forurensning av vannet.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med en rekke personer som har vært involvert i prosessen.

I undersøkelsen ligger følgende problemstilling til grunn:

1. Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk et internkontroll- og beredskapssystem som tilfredsstiller krav i lov og forskrift?

Internkontroll

Hamarøy kommune har et internkontrollsystem. I denne rapporten fremgår det at systemet er foreldet, og ikke oppdatert i tråd med endringer i lov og forskrift og føringer lagt i dokumentet. I beskrivelsen av ik-systemet, står det at intern revisjon skal gjennomføres årlig. Det gjeldende dokumentet fremstår som ikke å ha vært fulgt opp på mange år, noe som er svært kritikkverdig.

Etter den aktuelle forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, ble det satt i gang et arbeid med å oppdatere internkontrolldokumentet. Driftsansvarlig og enhetsleder teknisk avdeling gir uttrykk for at de ikke vet når internkontrolldokumentet kan bli ferdigstilt, eller om man klarer å gjennomføre arbeidet. Dette er etter revisjonens oppfatning en uholdbar situasjon for kommunen.

Beredskap

I kommunens beredskapsplan fremgår det at det er systemansvarlig (teknisk sjef) som er ansvarlig for å vedlikeholde og oppdatere beredskapsplanen, og at den skal gjennomgås i sin helhet en gang per år. Planen skulle vært gjennomgått i fjor, men det ble ikke gjennomført.

I forbindelse med den konkrete forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, kom det fram at det var uklarheter angående ansvarsforhold på vannforsyningsområdet. I beredskapsplanen står det at det er enhetsleder teknisk avdeling som er ansvarlig, og oppsynsmannen (driftsansvarlig) er stedfortreder. På beredskapslista til kommunens vaktentral, var det oppført at avdelingsingeniøren i avdelingen var stedfortreder. I forbindelse med at enhetsleder teknisk var sykemeldt, håndterte kommunalrådgiveren situasjonen. Med utgangspunkt i beredskapslista på vaktentralen, kommanderte han ut feil person til å håndtere situasjonen. At det oppstod uklarhet om ansvarsforholdene i krisesituasjonen, bidro til å komplisere håndteringen av situasjonen. Dette må sies å være svært uheldig.

I følge Mattilsynet var det en forutsetning for godkjenningen av Skutvik vannverk, at det hadde alarm med vaktberedskap i tilknytning til desinfeksjonen. Dette har ikke vært oppfylt

og er etter revisjonens oppfatning et alvorlig brudd på vilkårene for godkjenning av vannverket.

De ansvarlige for vannforsyningstjenesten har opplevd situasjonen som uholdbar, og gir uttrykk for å ha meldt fra om dette oppover i systemet til rådmannsnivået, både skriftlig og muntlig. Revisjonen registrer at rådmannen uttaler å ikke ha kjent til de konkrete forhold som forårsaket situasjonen som nå er avdekket. Rådmannen var likevel klar over at kommunen ikke hadde beredskapsvakt. Revisjonen mener det er svært kritikkverdig at rådmannen til tross for gjentatte oppfordringer har unnlatt å etablere en beredskapsordning på området.

Etter revisjonens oppfatning er det bekymringsverdig at enhetsleder teknisk avdeling opplyser at det fortsatt ikke er kommet på plass en tilfredsstillende beredskapsordning.

2. Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk en tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging av internkontroll og beredskap? (med utgangspunkt i lov og forskriftskrav og eget system)

Internkontroll

I rapporten fremgår det at kommunen har hatt prøvetakingsplan for vannverket og har gjennomført prøvetaking av vann. I tillegg har man hatt en logg hvor besøkene ved vannverket har vært ført. Ut over dette har ikke internkontrollen vært virksom. Driftsleder for vannforsyning bekrefter også at internkontrollen ikke har vært i bruk, at man ikke har hatt kapasitet til det.

Dette er et alvorlig brudd på drikkevannsforskriftens krav om internkontrollsystem.

Beredskap

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at kommunen ikke har en operativ beredskapsplan. Føringer om ulike tiltak i planen følges ikke opp, og planen hadde ikke operativ betydning i forbindelse med den konkrete forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk i 2010.

Etter revisjonens oppfatning fremstår beredskapsplanen som både lite forankret i organisasjonen, og kanskje også tilpasset organisasjonens forutsetninger. Det fremstår som at administrasjonen ikke har hatt kapasitet til å ta planen i bruk, og at den har blitt "arkivert" direkte etter utarbeidelsen.

Det er svært kritikkverdig at ansvarlige for kommunens beredskap, reiste tvil om Mattilsynets kompetanse, og motsatte seg å gjennomføre pålegg for å sikre leveranse av hygienisk vann.

Rapportens anbefaling er at kommunen må revidere dokumenter for internkontroll og beredskap, og sikre at de kommer i drift.

Rådmannens kommentar til rapporten fremgår av vedlegg 1.

1. INNLEDNING

På bakgrunn av en konkret episode med forurensning av vannet ved Skutvik vannverk, ble det foretatt bestilling av dette forvaltningsrevisjonsprosjektet for å klargjøre omstendighetene i saken. På et noe senere tidspunkt enn bestillingen ble kommunen også politianmeldt for det aktuelle forholdet. På oppfordring fra Fauske lensmannskontor valgte derfor kontrollutvalget i kommunen å i første omgang utsette oppstarten av dette prosjektet til etter januar.

Til grunn for revisjonens gjennomgang og vurderinger i denne rapporten, er Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften) det viktigste grunnlaget. I forskriften fremgår bestemmelsene eier av vannverket må overholde for å *”sikre forsyning av drikkevann i tilfredsstillende mengde og av tilfredsstillende kvalitet, herunder å sikre at drikkevannet ikke inneholder helseskadelig forurensning av noe slag og for øvrig er helsemessig betryggende.”*

For å overholde dette formålet skal vannverkseier påse at det etableres og føres internkontroll for etterlevelse av forskriften og kartlegger mulige farer med drikkevannets helsemessige trygghet.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med denne rapporten er å belyse svikt i kommunens internkontroll og beredskap i forhold til Skutvik vannverk, og en konkret situasjon som har oppstått med mistanke om forurensning av vannet.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstilling:

1. Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk et internkontroll- og beredskapssystem som tilfredsstiller krav i lov og forskrift?
2. Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk en tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging av internkontroll og beredskap (med utgangspunkt i lov og forskriftskrav og eget system)?

2.3 AVGRENSNINGER

Denne forvaltningsrevisjonen er en systemrevisjon. Det innebærer at vi har sett på kommunens formelle kvalitetssystem for vannforsyning og oppfølgingen av det. Revisjonen har derfor ikke vært ute og sett på vannforsyningsanlegg.

I dette prosjektet er fokuset på system og rutiner. Vi går derfor ikke detaljert inn på tekniske løsninger og bruk av kjemikalier.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer: rådmann Elin Eidsvik, kommunalrådgiver¹ Odvar Nordnes, enhetsleder teknisk avdeling² Alf Steinar Abrahamsen, avdelingsingeniør Stein Thorbergsen, oppsynsmann/driftsleder Knut Thomassen, tidligere enhetsleder teknisk enhet Rolf Gerhardsen, seniorinspektør i Mattilsynet Tone Heggen Eriksen.

I undersøkelsen er det også gått igjennom diverse skriftlig dokumentasjon, internkontrolldokumenter, beredskapsplan og referater.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- Lov om helsemessig og sosial beredskap
- Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften)
- Veileder til Drikkevannsforskriften
- Internkontroll vannforsyning Skutvik vannverk
- Beredskapsplan vannverk - Hamarøy kommune

Revisjonskriteriene som er utledet her gjelder for begge problemstillingene.

Nærmere utledning:

¹ Administrativ ledelse består av rådmann og to kommunalrådgivere. Oppfølgingsansvaret for ulike deler av administrasjonen er fordelt mellom de tre. Rådmannen har oppfølgingsansvaret for bl a teknisk enhet.

² Stillingsbetegnelsene enhetsleder for teknisk avdeling, og teknisk sjef, brukes i stor grad om hverandre i kommunens dokumenter og i muntlige uttalelser. Det er samme stilling det dreier seg om.

Lov om helsemessig og sosial beredskap

§ 2-2. Planlegging og krav til beredskapsforberedelser og beredskapsarbeid

Kommuner, fylkeskommuner, regionale helseforetak og staten plikter å utarbeide en beredskapsplan for de helse- og sosialtjenester de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlige for. Beredskapsplanen skal også omfatte de tjenester som etter lov eller avtale tilbys av private virksomheter som en del av de respektive tjenester. Det skal også i nødvendig utstrekning utarbeides delplaner for aktuelle institusjoner og tjenesteområder.

Sykehus som omfattes av § 1-3 første ledd bokstavene a og b, og virksomheter nevnt i bokstavene d og e (vannverk), plikter å utarbeide beredskapsplan for virksomheten.

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap

§ 2. Fastsettelse og oppdatering av beredskapsplan mv.

Fylkesting og kommunestyre skal sørge for fastsettelse og oppdatering av beredskapsplanen. For virksomheter som ikke er fylkeskommunale eller kommunale, skal ansvarlig leder sørge for slik fastsettelse og oppdatering.

Det skal fremgå av beredskapsplanen hvor ofte planen og risiko- og sårbarhetsanalysen den bygger på skal evalueres og oppdateres. Evaluering og oppdatering skal dateres og dokumenteres.

Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften)

§ 5. Ansvar for vann som leveres og internkontroll (utdrag)

Vannverkseier skal påse at drikkevannet tilfredsstillt kravene til kvalitet, mengde og leveringssikkerhet når det leveres til mottaker.

Vannverkseier skal påse at det etableres og føres internkontroll for etterlevelse av denne forskriften. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art og omfang.

Vannverkseier skal kartlegge mulige farer forbundet med drikkevannets helsemessige trygghet og ha styring med punkter og prosesser som er kritiske.

Fra Veileder til drikkevannsforskriften:

Internkontroll pålegger vannverkseier en plikt til å påse og *dokumentere* at han etterlever regelverket.

Internkontroll skal være et verktøy for å sikre at drikkevannet tilfredsstillt krav til mengde, kvalitet og leveringssikkerhet. Vannverkseier må derfor:

1. klarlegge hvilke krav som stilles til vannverkene og ta standpunkt til hva dette innebærer for egen virksomhet.
2. fastsette mål for arbeidet med vannforsyningen som grunnlag for planer og tiltak
3. ha oversikt over vannverkets organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt
4. kartlegge svakheter i vannforsyningssystemet som er en risiko for vannkvalitet og leveranse, og planlegge og følge opp nødvendige tiltak for å redusere risikoen
5. ha rutiner for å rette opp feil, og rutiner for å hindre gjentakelse av feil og mangler
6. ha rutiner for å varsle tilsynsmyndigheter og abonnenter om endringer av betydning forbruken av vannet
7. sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse
8. jevnlig kontrollere at internkontrollen fungerer som forutsatt.

§ 6. Opplysningsplikt til mottakerne av vannet

Vannverkseier skal til enhver tid ha relevant informasjon om drikkevannskvaliteten tilgjengelig for mottakere av vannet som ønsker dette.

Vannverkseier skal uoppfordret gi relevant informasjon til mottakere av vannet om forhold som kan medføre helsemessig risiko samt vesentlige endringer i vannkvaliteten. Mottaker skal også holdes løpenede orientert i de tilfelle vannforsyningssystemet ikke tilfredstiller andre krav i forskriften, og om årsakene til dette. I nødvendig grad skal mottakere av vannet bli rettleidet om mulige forhåndsregler de bør ta.

§ 7. Opplysningsplikt til tilsynsmyndighetene og vannverksregisteret

Vannverkseier plikter å legge fram de opplysninger for tilsynsmyndighetene som er nødvendige for at disse skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter denne forskriften.

Ved overskridelse av grenseverdier satt i vedlegg I, tabell 1-3, jf § 12, skal vannverkseier varsle tilsynsmyndighetene slik det er bestemt for de enkelte tiltakstypene.

Vannverkseier plikter å gi de opplysningene som kreves til sentrale myndigheters vannverksregistre.

§ 12. Krav til kvalitet (utdrag)

Drikkevann skal, når det leveres til mottakeren, jf § 5, være hygienisk betryggende, klart og uten framtrædende lukt, smak eller farge. Det skal ikke inneholde fysiske, kjemiske eller biologiske komponenter som kan medføre fare for helseskade i vanlig bruk.

Drikkevann skal oppfylle kvalitetskravene i vedleggene i denne forskriften.

§ 14. Vannkilde og vannbehandling (utdrag)

Eier av vannforsyningssystem skal påse at det planlegges og gjennomføres nødvendig beskyttelse av vannkilden(e) for å forhindre fare for forurensning av drikkevannet, og om nødvendig erverve rettigheter for å opprettholde slik beskyttelse.

Vannbehandlingsprosessene skal være tilpasset den aktuelle råvannskvalitet, forholdene i tilsigsområdet, materialene i og utformingen av transportsystemet.

For å sikre hygienisk betryggende drikkevann, skal eier av godkjenningsspliktig vannforsyningssystem og meldepliktig vannforsyningssystem gjennom valg av vannkilde(r), beskyttelse av denne (disse) og etablering av vannbehandling sørge for at det til sammen finnes minimum 2 hygieniske barrierer i vannforsyningssystemet. En av disse skal sørge for at drikkevann blir desinfisert eller behandlet på annen måte for å fjerne, uskadeliggjøre eller drepe smittestoffer.

Beredskapsplan vannverk – Hamarøy kommune

I planen fremgår følgende i kapittel:

1.1 Systemansvar:

”Systemansvarlig er ansvarlig for å vedlikeholde og oppdatere beredskapsplanen. Beredskapsplanen gjennomgås i sin helhet en gang pr år. Ansvar for at dette utføres ligger hos Teknisk sjef. For øvrig oppdateres planen ved behov”.

2.3 Kriterier for valg av aksjonsplan

2.3.5 Aksjonsplan DFU-D: Kontaminering av råvann eller rentvann

3.3.1 Beskrivelse av beredskapsfunksjoner

Beredskapsledelse

Beredskapsleder (BL)

Funksjonen bemannes av Teknisk sjef eller dennes stedfortreder, og har følgende hovedoppgaver:

- Iverksette tiltak basert på valgt strategi (enkelt utdrag av punkt)

3.3.3 Opplæring og øvelser

Beredskapsleder er ansvarlig for å utarbeide årlige opplæringsplaner basert på retningslinjer i tabellen nedenfor og eventuelle tilleggsbehov.

Varslingsøvelse og ”Table top” øvelse gjennomføres årlig.

3.3.4 Evaluering av aksjoner

De operative målene for beredskapen skal i etterkant av en aksjon danne grunnlaget for en overordnet evaluering av aksjonen. Operative mål med tilhørende verifiserende spørsmål er beskrevet i eget evalueringsskjema. Evalueringen skal sikre at beredskapen videreutvikles på basis av erfaring.

Godkjenning av vannverket

I følge rapporten fra Mattilsynet etter hendelsen ved Skutvik vannverk i oktober, er det en forutsetning for godkjenning av vannverket, at det skal ha alarm med vaktberedskap i tilknytning til desinfeksjonen.

Internkontroll Vannforsyning – Skutvik vannverk

Rutinene i forhold til både kritisk punkt 4. Trykksil, og 6. Fellings – anlegget, tilsier at det skal gjennomføres tilsyn med anlegget ukentlig.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.1 Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk et internkontroll- og beredskapssystem som tilfredsstillt krav i lov og forskrift?

5.1.1 FAKTA

Fakta i denne problemstillingen baserer seg på dokumentasjon av internkontrollsystemet, på foreliggende beredskapsplan og den konkrete forurensningssituasjonen som oppstod ved Skutvik vannverk i oktober 2010. I tillegg viser vi til uttalelser fra ansatte i kommunen.

Internkontroll

Skutvik vannverk eies av Hamarøy kommune og inngår i kommunens internkontrollsystem. Vannverket betjener i følge internkontrolldokumentet for vannverket ca 350 personer og er dermed godkjenningsspliktig. I januar fikk revisjonen tilsendt et internkontrolldokument for vannverket. Det fremgår ikke datering av dokumentet (gjennomgående er ingen skjema eller rutine datert), men det fremgår at det ble produsert for mange år siden. Det fremstår ikke som oppdatert da ansvarsoversikten ikke er à jour. Personen oppført som daglig leder arbeider ikke lengre i kommunen.

I januar 2004 overtok Mattilsynet alt ansvar og alle oppgaver som tidligere ble utført av Statens næringsmiddeltilsyn og en rekke andre instanser. I tillegg ble 13 ulike lover til en ny lov: Lov om matproduksjon og mattrygghet (Matloven). Men internkontrolldokumentet til Hamarøy kommune har fortsatt gamle betegnelser som Næringsmiddeltilsynet og Næringsmiddeloven.

I følge enhetsleder teknisk avdeling, ble det 6. oktober 2009 gjennomført en revisjon av internkontrollen for Skutvik vannverk, der også en representant for Mattilsynet deltok. Det gjeldende internkontrolldokumentet har ingen spor etter revisjonen.

Etter hendelsen med E. coli-smitte ved Skutvik vannverk i oktober 2010, ble arbeidet med å oppdatere internkontrollen iverksatt. Revisjonen har fått tilgang til deler av revidert Internkontroll Skutvik vannverk, der informasjonen i dokumentet er oppdatert og rutiner gjennomgått. Arbeidet er ikke ferdigstilt, så revisjonen har fått tilgang til dokumentasjon så langt man er kommet i arbeidet. Derfor legger revisjonen til grunn at dette er et uferdig, ikke vedtatt arbeidsutkast, og at det fortsatt er det gamle dokumentet som er gyldig.

I forhold til dette materialet, gir driftsleder for vann- og avløp uttrykk for at det pågår et arbeid nå med å fornye internkontrollen. Driftsleder gir uttrykk for frustrasjon i forhold til situasjonen, når det gjelder kapasitet til å kunne ferdigstille internkontrollsystemet. Han sier videre at han ikke kan anslå når et ferdig revidert internkontrollsystem kan være klart, og på grunn av manglende kapasitet er han heller ikke sikkert på at man klarer å få det gjort.

Enhetsleder for teknisk avdeling sier i forhold til dette at:

”Jeg føler at vi har kommet litt i vranglås i den situasjonen vi har kommet i. Det må brukes en del penger på å få internkontrollsystemet i orden, og det tror jeg ikke det er vilje til. Slik situasjonen er nå, er driftsleder overbelastet med arbeid, og jeg har bedt om at de halvannen stillingene blir økt til to hele stillinger slik at vi klarer å få kontroll over situasjonen. De melder i fra til meg om at de ikke klarer å få i orden vannverkene”.

I veileder til Drikkevannsforskriften fremgår det spesifiserte minimumskrav til hva internkontrollen bør inneholde. Revisjonen har gått igjennom kommunens internkontroll-dokument for Skutvik vannverk, og vurdert det i forhold til kravene. Vi viser også til hva som fremgår i de deler av nytt utkast til internkontroll vi har mottatt. Kravene er følgende:

1. Klarlegge hvilke krav som stilles til vannverkene og ta standpunkt til hva dette innebærer for egen virksomhet.

Kommentar:

Internkontrolldokumentets kapittel 3 Lover, forskrifter og myndigheter, er ikke à jour og inneholder lover som ble avvirket i 2004. Dette er nå oppdatert i utkastet til revidert dokument som revisjonen har fått tilgang til (datert 10.12.2010).

2. Fastsette mål for arbeidet med vannforsyningen som grunnlag for planer og tiltak

Kommentar:

Internkontrolldokumentet har ikke fastsatte mål for arbeidet. Det er heller ikke fastsatt mål i utkast til reviderte dokument.

Beredskapsplanen har fastsatte målsettinger i forhold til beredskapsarbeidet.

3. Ha oversikt over vannverkets organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt

Kommentar:

I kapittel 1 Formelle forhold, fremgår det hvem som er daglig leder og driftsleder. Den som er oppført som daglig leder jobber ikke lengre i kommunen. I utkast til revidert dokument er informasjonen i forhold til ansvarsforhold oppdatert. I beredskapsplanen fremgår det liste over personell i beredskapen.

4. Kartlegge svakheter i vannforsyningssystemet som er en risiko for vannkvalitet og leveranse, og planlegge og følge opp nødvendige tiltak for å redusere risikoen

Kommentar:

I kapittel 4 Kritiske punkter i vannforsyningen, er det satt opp 14 kritiske punkter i vannforsyningen. I forhold til hvert av dem er det laget en rutine samt kontrollskjema for dokumentasjon av kontrollen. I utkast til nytt dokument er disse revidert og datert per 10.12.2010.

5. Ha rutiner for å rette opp feil, og rutiner for å hindre gjentakelse av feil og mangler

Kommentar:

Internkontrolldokumentet har ikke slike rutiner.

6. Ha rutiner for å varsle tilsynsmyndigheter og abonnenter om endringer av betydning for bruken av vannet

Kommentar:

I dokumentet er kritisk punkt nr 14 Varsling ved dårlig vannkvalitet. I forhold til dette er det utarbeidet en rutine for hva som skal gjøres, samt et loggskjema for oppfølging av gjennomførte varsler. Det fremgår ikke av denne at tilsynsmyndigheter skal varsles, men at: "En avklaring om hvorvidt vannet ansees som helsefarlig gjøres i samråd med helsemyndigheter/næringsmiddeltilsyn". Rutinen er revidert per 10.12.2010, men det fremgår fortsatt ikke eksplisitt at tilsynsmyndigheter skal varsles.

7. Sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse

Kommentar:

Dette forholdet er ikke omtalt i internkontrolldokumentet. Det er heller ikke omtalt i revidert utkast. I beredskapsplanen er det et eget punkt 3.3.3 Opplæring og øvelser. Her fremgår det at det årlig skal gjennomføres opplæring og trening i bruk av eget beredskapsmateriell og at beredskapsleder er ansvarlig for å gjennomføre årlige beredskapsøvelser.

8. Jevnlig kontrollere at internkontrollen fungerer som forutsatt.

Kommentar:

I kapittel 2 Beskrivelse av IK-systemet, fremgår det følgende:

"Denne håndboken omfatter internkontroll for vannforsyning ved Hamarøy kommune.

Eieren har det overordnede ansvaret for alle former for internkontroll ved bedriften. Driftsansvarlig for vannforsyning er tillagt ansvaret for internkontroll for dette fagområdet, dvs SYSTEMANSVAR for internkontroll og vannforsyning. Dette innebærer ansvar for:

- at IK-systemet er oppdatert til enhver tid
- intern revisjon, vedlikehold, utvikling og oppdatering av IK-systemet
- å kontrollere at IK-systemet fungerer som forutsatt

Dette gjøres bl a gjennom såkalt intern revisjon som gjennomføres en gang per år. Hensikten er å kontrollere at det er samsvar mellom det som er bestemt i regelverket/hva regelverket krever, hva som er sagt/skrevet og det som faktisk gjøres.

Følgende skal delta ved intern revisjon:

- eier/daglig leder
- driftsansvarlig for vannforsyning
- evt verneombud – ved behov

Følgende momenter skal gjennomgås:

- *oversikt over lover og forskrifter (evt oppdatering)*
- *at gjeldene rutiner blir fulgt*
- *at foreskrevne tiltak er utført*
- *at dokumentasjon utføres som forutsatt*

Disse delene ligger uendret i det nye dokumentet, og er ikke revidert.

Beredskap

Kommunen har en Beredskapsplan vann, som gjelder for alle vannbehandlingsanleggene i kommunen. Denne er datert 24.08.2009, og er utarbeidet av Norconsult AS.

Beredskapsplanen består av en operativ del og en administrativ del, med beredskapens overordnede mål. I den operative delen ligger bl a en Aksjonsplan: Kontaminering av råvann eller rentvann. I den administrative delen ligger beskrivelse av en rekke funksjoner som beskrivelse av beredskapsfunksjoner, opplæring og øvelser og evaluering av aksjoner.

I beredskapsplanen fremgår også følgende i kapittel 1.1 Systemansvar:

”Systemansvarlig er ansvarlig for å vedlikeholde og oppdatere beredskapsplanen.

Beredskapsplanen gjennomgås i sin helhet en gang pr år. Ansvar for at dette utføres ligger hos teknisk sjef. For øvrig oppdateres planen ved behov”.

Det fremgår av beredskapsplanen at risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS-analysen) den bygger på, skal revideres regelmessig, minimum hvert fjerde år. Det fremgår ikke når gjeldende ROS-analyse ble utarbeidet.

I forbindelse med forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk i oktober, var enhetsleder teknisk avdeling/beredskapsleder, sykemeldet. Stedfortredende beredskapsleder, er i følge beredskapsplanen, Knut Thomassen.

På rådmannsnivået er rådmannen selv oppfølgingsansvarlig for teknisk avdeling. Hun var på reise i det tidspunktet forurensningen oppstod, og kommunalrådgiver Odvar Nordnes var da fungerende rådmann. I det aktuelle tidspunktet da dette skjedde var kommunen i en personellmessig sårbar situasjon, ved at både rådmannen og enhetsleder teknisk avdeling/-beredskapsleder var fraværende.

I tillegg var det i følge tilbakemeldingen fra respondentene en situasjon med uklare ansvarsforhold på fagområde vann. I følge avdelingsingeniøren på teknisk, hadde det i 2010 skjedd en gradvis endring i ansvarsforholdene, ved at han var faset ut av vann-området. Men i følge kommunalrådgiveren var det enhetsleder teknisk avdeling og avdelingsingeniøren som var oppført på vaksentralens beredskapsliste for vann, da forurensningssituasjonen oppstod. I beredskapsplanen fra august 2009, er avdelingsingeniøren ikke oppført i listen over personell i beredskapen eller noe annet sted i dokumentet. Enhetsleder teknisk avdeling bekrefter utfasingen av avdelingsingeniøren i forhold til vannområdet, men sier samtidig at dette formelt sett, ikke var en realitet før 6.

desember 2010. I forbindelse med forurensningssituasjonen beordret kommunalrådgiveren, med utgangspunkt i vaktcentralens beredskapsliste, ut avdelingsingeniøren til å håndtere situasjonen. Kommunalrådgiveren gir uttrykk for at han ikke var klar over at ansvarsforholdene var endret.

I følge Mattilsynet var det en forutsetning for godkjenningen av Skutvik vannverk, at det hadde alarm med vaktberedskap i tilknytning til desinfeksjonen. I forbindelse med den aktuelle forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, ble det klart at vannverket ikke hadde en slik beredskap.

I følge driftsleder for vann (før nyttår oppsynsmann) ble det i forbindelse med oppstarten av Skutvik vannverk i 2005, ikke montert alarmsystem med stoppefunksjon for vannproduksjonen. Årsaken til dette var at det ikke var etablert en vaktberedskap:

”K M Dahl³ sa at så lenge vi ikke har alarm, så anbefalte de at ikke releene ble satt i, for da hadde vi ikke noe kontroll på om det ble fritt for vann. Jeg hadde bedt om at det skulle være en beredskapsordning, men det har ikke skjedd noe. Det har jeg snakket med enhetsleder teknisk avdeling om. Det har jeg ikke fått gehør for, og jeg har snakket om det i mange år. Og bemanningen har ikke økt etter hvert som vi har fått renseanlegg. Jeg har vært alene hele tiden. Renseanleggene har mye elektronikk og kjemikalier, og det skulle vi klare med samme bemanningen. Og det har jo ikke økt noe spesielt i dag heller. Det er jo bare halvannen stilling”.

I forhold til situasjonen omkring vaktberedskap, gir enhetsleder teknisk avdeling uttrykk for følgende:

”I 2006 sendte Knut Thomassen et brev til daværende teknisk sjef og rådmannen, og gjorde oppmerksom på at de ikke hadde en beredskapsordning for vann, og at det var et stort problem. Etter at jeg var begynt tok jeg det opp i kommunen i 2008, og fikk til en midlertidig løsning med Knut Thomassen, der han hadde vakter frem til mai 2008. Da skar forhandlingene seg, for kommunen så seg ikke råd til å betale det det koster å ha beredskap. Og da ble det slutt på beredskapen. Sommeren etter det fikk jeg en avtale med en rørlegger som jeg hadde jobbet med tidligere, og fikk han til å ha beredskap i sommerferien. Så jeg har gjort mitt for å få til beredskap, men de har rett og slett oversett mine anbefalinger om å ha beredskap. Ansvar for dette ligger hos mine overordnede alene, da jeg har prøvd å rette oppmerksomheten på forholdet.

Manglende beredskap er et forhold som har vært kjent på rådmannsnivå. Jeg mener man ikke tok dette alvorlig nok på rådmannsnivået, ved at man sa at dette blir for dyrt, det har man ikke råd til. Da mener jeg at jeg har gjort mitt”.

Enhetsleder teknisk avdeling opplyser også at det på et tidligere stadium har vært gjennomført forhandlinger om beredskapen i forhold til dette, med tidligere personalsjef.

³ Dette er bedriften som leverte vannbehandlingsanlegget.

Det aktuelle brevet fra oppsynsmannen⁴ ble ikke registrert inn i kommunens sak arkivsystem, men ble i følge ham selv lagt i posthylla til (daværende) teknisk sjef som mottaker, og rådmannen som kopimottaker. Daværende teknisk sjef bekrefter at brevet ble mottatt, rådmannen kan ikke bekrefte å ha sett brevet.

I følge rådmannen har det ikke vært gitt tilbakemelding fra enhetsleder om situasjonen omkring de forhold som nå er avdekket. I forbindelse med gjennomføringen av faktaverifiseringen av denne rapporten, opplyser rådmannen at:

"Enhetsleder har derimot gjentatte ganger utfordret kommunen mht å få på plass beredskapsvakt på VA".

Driftsleder for vannforsyningen opplyser at de omtalte releene som skal kutte vannforsyningen ved svikt i rensenalegget, nå er satt på plass. Man har også fått på plass en beredskapsordning ved at fire personer har vaktberedskap en uke hver. Han opplyser videre at det skal installeres et system hvor de får melding på mobiltelefon når alarmen går.

Når det gjelder den beredskapsavtalen som nå er inngått, opplyser enhetsleder teknisk avdeling at de ansatte ikke er tilfreds med den, og at man derfor har problemer med å få den til å fungere.

5.1.2 VURDERING

I forhold til krav i lov og forskrift om at kommunen skal ha en internkontroll og en beredskapsplan, så har Hamarøy kommune det.

Internkontroll

Når det gjelder internkontrollen, fremgår det av funnene i faktadelen, at denne er foreldet og ikke oppdatert i tråd med endringer i lov og forskrift og føringene lagt i dokumentet. Der fremgår det at dokumentet skal holdes oppdatert gjennom intern revisjon en gang per år. I følge de involverte på fagområdet ble det gjennomført en revisjon av internkontrollen for Skutvik vannverk 6. oktober 2009, der også en representant for Mattilsynet deltok. Det foreligger ingen dokumentasjon i forhold til det og det gjeldende internkontrolldokumentet har ingen spor etter denne revisjonen. Det gjeldende dokumentet fremstår som ikke å ha vært fulgt opp på mange år, noe som er svært kritikkverdig. Det vises der til lover og tilsynsorganer som opphørte å eksistere i 2004. I internkontrollen fremgår det at det er driftsansvarlig for vannforsyning som er tillagt ansvaret for gjennomføring av intern revisjon og at systemet er oppdatert til enhver tid.

Som det fremgår av faktadelen, ble det etter den aktuelle forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, satt i gang et arbeid med å oppdatere internkontrolldokumentet. I dette utkastet er flere av de påpekte manglene oppdatert. Driftsansvarlig og enhetsleder teknisk

⁴ Revisjonen har mottatt kopi av brevet.

avdeling gir uttrykk for at de ikke vet når internkontrolldokumentet kan bli ferdigstilt, eller om man klarer å gjennomføre arbeidet. Dette er etter revisjonens oppfatning en uholdbar situasjon.

I forhold til krav til internkontrollsystemer i drikkevannsforskriften, vil vi ellers kommentere følgende observerte forhold som oppfylte krav eller mangler i forhold til oppfylte krav:

- Internkontrolldokumentet mangler mål for arbeidet med vannforsyningen som grunnlag for planer og tiltak
- Det mangler en oppdatert oversikt over vannverkets organisasjon (justert i utkast)
- Det er gjennomført en kartlegging av svakheter i vannforsyningssystemet som er en risiko for vannkvalitet og leveranse
- Det mangler rutiner for å rette opp feil, og rutiner for å hindre gjentakelse av feil og mangler
- Internkontrolldokumentet mangler forordninger for å sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse
- Det foreligger føringer i forhold til å jevnlig kontrollere at internkontrollen fungerer som forutsatt.

Beredskap

I kommunens beredskapsplan fremgår det at det er systemansvarlig (teknisk sjef) som er ansvarlig for å vedlikeholde og oppdatere beredskapsplanen, og at den skal gjennomgås i sin helhet en gang per år. Planen skulle vært gjennomgått i fjor, men det ble ikke gjennomført.

Ellers er det slik at det i henhold til Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, § 2, er kommunestyret som skal sørge for fastsettelse og oppdatering av beredskapsplanen. Dette fremgår ikke av planen.

I kommunens plan står det i forhold til beredskapsledelse, at denne funksjonen bemannes av Steinar Abrahamsen (enhetsleder teknisk avdeling), eller hans stedfortreder. I forbindelse med den konkrete forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, ble det klart at det forelå moststridende opplysninger om dette. I beredskapsplanen står det at oppsynsmannen er stedfortredende beredskapsleder, mens det på beredskapslista til kommunens vaktentral, i følge kommunalrådgiver Odvar Nordnes, var oppført enhetsleder teknisk avdeling og avdelingsingeniøren i teknisk avdeling som stedfortreder. I forbindelse med at enhetsleder teknisk avdeling var sykemeldt håndterte kommunalrådgiveren situasjonen, og kommanderte dermed ut feil person som beredskapsleder for å håndtere den akutte situasjonen. At det oppstod uklarhet om ansvarsforholdene i en krisesituasjon, bidro til å komplisere håndteringen av situasjonen. Dette må sies å være svært uheldig.

I følge Mattilsynet var det en forutsetning for godkjenningen av Skutvik vannverk, at det hadde alarm med vaktberedskap i tilknytning til desinfeksjonen. Dette har ikke vært oppfylt og er etter revisjonens oppfatning et alvorlig brudd på vilkårene for godkjenning av vannverket.

Det fremgår at oppsynsmann og enhetsleder teknisk avdeling har opplevd situasjonen omkring den manglende beredskapen, som uholdbar og som en belastning. Dette opplyser man også å ha gitt uttrykk for oppover i systemet til rådmannsnivået, både skriftlig og muntlig.

Revisjonen registrerer at rådmannen gir uttrykk for å ikke ha kjent til konkrete forhold som forårsaket situasjonen som nå er avdekket. I forbindelse med faktaverifiseringen av denne rapporten opplyser rådmannen at enhetsleder gjentatte ganger har utfordret kommunen i forhold til å få på plass en beredskapsvakt på området. Rådmannen har dermed vært klar over at kommunen ikke hadde beredskapsvakt. Tatt i betraktning at rådmannen er oppfølgingsansvarlig for teknisk avdeling burde rådmannen etter revisjonens oppfatning satt seg bedre inn i hva denne mangelen konkret innebar. Revisjonen mener det er svært kritikkverdig at rådmannen til tross for gjentatte oppfordringer har unnlatt å etablere en beredskapsordning på området.

Etter revisjonens oppfatning er det bekymringfullt at enhetsleder teknisk avdeling opplyser at det fortsatt ikke er kommet på plass en tilfredsstillende beredskapsordning.

5.2 Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk en tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging av internkontroll og beredskap (med utgangspunkt i lov og forskriftskrav og eget system?)

5.2.1 FAKTA

Fakta i denne problemstillingen baserer seg på dokumentert oppfølging av internkontrollsystemet, på oppfølging av beredskap i forhold til beredskapsplan og den konkrete forurensningssituasjonen som oppstod ved Skutvik vannverk i oktober 2010. I tillegg viser vi til uttalelser fra ansatte i kommunen.

Internkontroll

I forhold til internkontrollsystemet gir driftslederen uttrykk for følgende:

”Vi har ikke kommet oss så langt at vi er begynt å bruke internkontrollsystemet. Systemet har ikke vært i bruk. Det har stått i bokhylla og har vært revidert etter hvert som jeg har fått tid. Det eneste vi bruker er den loggen som er ute på vannverket, som viser råvannmengde, trykk osv.”

Revisjonen har fått tilgang til en kopi av loggen med føringer tilbake til 10.01.2010. Påfølgende føring i loggen etter dette, var 10.05.2010. Loggen er sporadisk ført frem til den aktuelle hendelsen, etter dette og fremover er loggen ført svært ofte. Før den aktuelle hendelsen var loggen ført 01.09.2010, og ble deretter ført 21.10.2010 i forbindelse med at forurensningssituasjonen var oppstått. På grunn av det lange intervallet uten tilsyn, var det ikke mulig for kommunen å fastslå hvor lenge uv-anlegget hadde vært ute av drift. Dette var ikke i tråd med kritisk punkt 4 og 6 i internkontrollen som tilsier ukentlige tilsyn.

Kommunen har dokumentert prøvetakingsplan for vannverkene i kommunen. Denne er utarbeidet av laboratoriet Labora AS, og gjennomføres av kommunen, i følge driftsleder. Kritisk punkt 13. Kontroll med vannkvaliteten, anses derfor som ivaretatt.

I revisjonskriteriene og i problemstilling 1, fremgår kravene i Drikkevannsforskriften til internkontrollsystemet. Kommunen har ikke kunnet dokumentere oppfølging i forhold til disse utover det som fremkommer ovenfor.

I faktadelen i problemstilling 1, vises det til uttalelser fra driftsleder og enhetsleder teknisk avdeling om at det har vært kapasitetsmessige årsaker til manglende oppfølging av internkontrollsystemet.

Beredskap

Det fremgår av den Beredskapsplan vannverk – Hamrøy kommune, som revisjonen har fått tilgang til, at den er datert 24.08.2009. Planen er derved ikke oppdatert i tråd med systemansvaret, som sier at dette skal gjøres en gang per år.

Beredskapsplanen har flere inndelinger i mulige hendelseskategorier, deriblant kontaminering av vannet, ved akutt forurensning. I forhold til en slik situasjon skal Aksjonsplan DFU-D: Kontaminering av råvann eller rentvann, iverksettes. Aksjonsplanen inneholder en rekke faser og oppgaver. Aksjonsplanen/skjemaet ble ikke tatt i bruk i forbindelse med forurensningssituasjonen i Skutvik. Et av de aktuelle tiltakene i denne rutinen kan blant annet være skylling av nettet.

Da denne forurensningssituasjonen oppstod, fikk kommunen skriftlig pålegg fra Mattilsynet om å gjennomføre kloring av ledningsnettet frem til lakseslakteriet. Dette skulle gjennomføres selv om det ble fremsatt klage på Mattilsynets vedtak. Oppsynsmannen (nåværende driftsleder) gir uttrykk for at han vegret seg mot å gjennomføre kloringen, fordi han mente dette var uhensiktsmessig i forhold til lakseslakteriet på Skutvik. Årsaken til dette var at Mainstream AS hadde en garanti i forhold til sine kunder, om at det ikke ble brukt klor i produksjonen. Det oppstod derfor diskusjoner blant de involverte fra kommunen om kloringen skulle gjennomføres. Kommunalrådgiveren opplyser også at enkelte av kommunens folk hadde stilt spørsmålstegn ved Mattilsynets kompetanse til å vurdere situasjonen. Oppsynsmannen var i kontakt med den sykemeldte enhetslederen for teknisk avdeling, og de var av den formening at kloring ikke var rett tiltak å iverksette til tross for pålegget. I følge kommunalrådgiver fremstod det også som at det rådet en del usikkerhet i forhold til den praktiske gjennomføringen av kloringen.

For å få pålegget utført, måtte kommunalrådgiveren pålegge avdelingsingeniøren på teknisk avdeling å iverksette kloringen. Dette ble da utført. Kommunalrådgiveren gir uttrykk for at det var en ubehagelig situasjon i forhold til at de ansvarlige for tjenesteområdet vegret seg mot å iverksette pålegget.

I følge beredskapsplanens pkt 3.3.3 Opplæring og øvelser, skal det årlig gjennomføres varslingsøvelse og "Table top" øvelse. Dette er i følge enhetsleder ikke gjennomført.

I følge beredskapsplanens pkt 3.3.4 Evaluering av aksjoner, skal det gjennomføres en evaluering av aksjoner med utgangspunkt i eget evalueringsskjema. Dette opplyses av enhetsleder å ikke være gjort, men man har hatt samtaler etter episoden ved Skutvik vannverk i oktober. Det foreligger ikke dokumentasjon etter dette.

Rådmannen gir uttrykk for at det neppe var den mest "pedagogiske" måten å utarbeide beredskapsplanen på, ved at man fikk inn et eksternt konsulentfirma til å gjøre jobben. Det bidro til at man fikk et dokument på plass, uten at egne ansatte på tjenesteområdet hadde et godt nok eierforhold til den.

5.2.2 VURDERING

Internkontroll

Som det fremgår har kommunen hatt prøvetakingsplan for vannverket og gjennomført prøvetaking av vann. I tillegg har man hatt en logg hvor besøkene ved vannverket har vært ført. Ut over dette har ikke internkontrollen vært virksom. Driftsleder for vannforsyning bekrefter også at internkontrollen ikke har vært i bruk, at man ikke har hatt kapasitet til det.

Dette er et alvorlig brudd på drikkevannsforskriftens krav om internkontrollsystem.

Beredskap

I beredskapsplanen står det i forhold til pkt 3.3 Opplæring og øvelser, at det årlig skal gjennomføres varslingsøvelse og "Table top" øvelse. Dette ble ikke gjennomført i 2010. Dette er kritikkverdig. Manglende gjennomføring av øvelser svekker enhetens evne til å håndtere faktiske krisesituasjoner på en god måte.

Planens pkt 3.3.4 Evaluering av aksjoner, sier videre at de operative målene for beredskapen i etterkant av en aksjon, skal danne grunnlaget for en overordnet evaluering av aksjonen, med bruk av eget evalueringsskjema. Dette ble i følge enhetsleder teknisk avdeling ikke gjort i forbindelse med forurensningssituasjonen. Det ble gjennomført samtaler etter forurensningssituasjonen, men dette er udokumentert. Dette er etter revisjonens oppfatning kritikkverdig. En forutsetning for å lære av egne feil, er at man gjør grundige evalueringer i etterkant, og at forhold dokumenteres.

Det er svært kritikkverdig at ansvarlige for kommunens beredskap, reiste tvil om Mattilsynets kompetanse, og motsatte seg å gjennomføre pålegg for å sikre leveranse av hygienisk vann.

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at kommunen ikke har en operativ beredskapsplan. Føringer om ulike tiltak i planen følges ikke opp, og planen hadde ikke operativ betydning i forbindelse med den konkrete forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk i 2010.

Etter revisjonens oppfatning fremstår beredskapsplanen som både lite forankret i organisasjonen, og kanskje også tilpasset organisasjonens forutsetninger. Det fremstår som at administrasjonen ikke har hatt kapasitet til å ta planen i bruk, og at den har blitt "arkivert" direkte etter utarbeidelsen.

6. KONKLUSJON

Vi har i denne undersøkelsen sett på to forhold når det gjelder internkontroll og beredskap i forhold til vannforsyning i Hamarøy kommune/Skutvik vannverk:

1. Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk et internkontroll- og beredskapssystem som tilfredsstiller krav i lov og forskrift?

Internkontroll

Hamarøy kommune har et internkontrollsystem. I denne rapporten fremgår det at systemet er foreldet, og ikke oppdatert i tråd med endringer i lov og forskrift og føringer lagt i dokumentet. I beskrivelsen av internkontrollsystemet, står det at intern revisjon skal gjennomføres årlig. Det gjeldende dokumentet fremstår som ikke å ha vært fulgt opp på mange år, noe som er svært kritikkverdig.

Etter den aktuelle forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, ble det satt i gang et arbeid med å oppdatere internkontrolldokumentet. Driftsansvarlig og enhetsleder teknisk avdeling gir uttrykk for at de ikke vet når internkontrolldokumentet kan bli ferdigstilt, eller om man klarer å gjennomføre arbeidet. Dette er etter revisjonens oppfatning en uholdbar situasjon for kommunen.

Beredskap

I kommunens beredskapsplan fremgår det at det er systemansvarlig (teknisk sjef) som er ansvarlig for å vedlikeholde og oppdatere beredskapsplanen, og at den skal gjennomgås i sin helhet en gang per år. Planen skulle vært gjennomgått i fjor, men det ble ikke gjennomført.

I forbindelse med den konkrete forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk, kom det fram at det var uklarheter angående ansvarsforhold på vannforsyningsområdet. I beredskapsplanen står det at det er enhetsleder teknisk avdeling som er ansvarlig, og oppsynsmannen (driftsansvarlig) er stedfortreder. På beredskapslista til kommunens vaktentral, var det oppført at avdelingsingeniøren i avdelingen var stedfortreder. I forbindelse med at enhetsleder teknisk var sykemeldt, håndterte kommunalrådgiveren situasjonen. Med utgangspunkt i beredskapslista på vaktentralen, kommanderte han ut feil person til å håndtere situasjonen. At det oppstod uklarhet om ansvarsforholdene i krisesituasjonen, bidro til å komplisere håndteringen av situasjonen. Dette må sies å være svært uheldig.

I følge Mattilsynet var det en forutsetning for godkjenningen av Skutvik vannverk, at det hadde alarm med vaktberedskap i tilknytning til desinfeksjonen. Dette har ikke vært oppfylt og er etter revisjonens oppfatning et alvorlig brudd på vilkårene for godkjenning av vannverket.

De ansvarlige for vannforsyningstjenesten har opplevd situasjonen som uholdbar, og gir uttrykk for å ha meldt fra om dette oppover i systemet til rådmannsnivået, både skriftlig og muntlig. Revisjonen registrer at rådmannen uttaler å ikke ha kjent til de konkrete forhold som forårsaket situasjonen som nå er avdekket. Rådmannen var likevel klar over at kommunen ikke hadde beredskapsvakt. Revisjonen mener det er svært kritikkverdig at rådmannen til tross for gjentatte oppfordringer har unnlatt å etablere en beredskapsordning på området.

Etter revisjonens oppfatning er det bekymringsverdig at enhetsleder teknisk avdeling opplyser at det fortsatt ikke er kommet på plass en tilfredsstillende beredskapsordning.

2. Har Hamarøy kommune/Skutvik vannverk en tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging av internkontroll og beredskap? (med utgangspunkt i lov og forskriftskrav og eget system)

Internkontroll

Som det fremgår har kommunen hatt prøvetakingsplan for vannverket og gjennomført prøvetaking av vann. I tillegg har man hatt en logg hvor besøkene ved vannverket har vært ført. Ut over dette har ikke internkontrollen vært virksom. Driftsleder for vannforsyning bekrefter også at internkontrollen ikke har vært i bruk, at man ikke har hatt kapasitet til det.

Dette er et alvorlig brudd på drikkevannsforskriftens krav om internkontrollsystem.

Beredskap

Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at kommunen ikke har en operativ beredskapsplan. Føringer om ulike tiltak i planen følges ikke opp, og planen hadde ikke operativ betydning i forbindelse med den konkrete forurensningssituasjonen ved Skutvik vannverk i 2010.

Etter revisjonens oppfatning fremstår beredskapsplanen som både lite forankret i organisasjonen, og kanskje også tilpasset organisasjonens forutsetninger. Det fremstår som at administrasjonen ikke har hatt kapasitet til å ta planen i bruk, og at den har blitt "arkivert" direkte etter utarbeidelsen.

Det er svært kritikkverdig at ansvarlige for kommunens beredskap, reiste tvil om Mattilsynets kompetanse, og motsatte seg å gjennomføre pålegg for å sikre leveranse av hygienisk vann.

7. ANBEFALING

Hamarøy kommune må arbeide med sikte på å snarlig få på plass en ferdig ny internkontroll for Skutvik vannverk som oppfyller krav i lov og forskrift. Denne må deretter settes i verk som styrende for virksomheten på tjenesteområdet.

Hamarøy kommune må revidere beredskapsplanen i tråd med de føringer som er lagt. I følge aktuell forskrift er det kommunestyret som skal sørge for fastsettelse og oppdatering av beredskapsplanen. I forbindelse med revisjonen må det være viktig å se på om planen i større grad kan tilpasses forutsetningene i kommunen og at man oppnår en forankring hos de som arbeider i tjenesten.

8. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannes kommentar til rapporten fremgår som vedlegg 1 på neste side.

I sitt svar viser rådmannen til at driftsansvarlig skriftlig har bekreftet at forholdene (dvs revisjon av internkontroll og beredskapsdokumenter) rent formelt på det nærmeste nå er avklart.

Dette er etter revisjonens oppfatning positivt. Det er også positivt at rådmannen vil iverksette en egen oppfølgingssak med vurderinger og drøftinger av hvilke tiltak som må iverksettes for å få på plass en tilstrekkelig faglig kvalitet på vannområdet.

I sin avsluttende merknad kommenterer rådmannen at det er kommunestyret i Hamarøy sin beslutning og prioritering, at det ikke er iverksatt en beredskapsordning for vannverk. At dette *”er en beslutning som i siste instans er forankret i kommunestyret”*.

Etter det revisjonen kan se av saksfremlegget til budsjett 2011 og økonomiplan 2011-2014, er ikke spørsmålet om en beredskapsordning for vannverk, konkret nevnt. Om dette spørsmålet inklusive mulige konsekvenser av å ikke ha en slik beredskap, er tatt opp med kommunestyret på et tidligere tidspunkt, er ikke kjent for revisjonen. Dette vil sikkert kommunestyret selv kunne ta stilling til.

Rådmannens kommentar har slik vi ser det ikke betydning for rapportens vurderinger og konklusjon.

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

UTTALELSE – RÅDMANNENS KOMMENTAR TIL FORVALTNINGSREVISJON SKUTVIK VANNVERK

Det vises til oversendt utkast til dokument (mars 2011) vedr ovennevnte sak.

Undertegnede har så langt vært inne i forvaltningsprosessen ved to anledninger – som respondent i intervju og ved respons på faktadokumentasjonen fra denne. Jeg velger derfor å gi uttalelse til de momenter som framkommer i rapportens innledende sammendrag på rapportens s 4 ff.

Revisjonen har valgt å tilnærme seg saken på systemnivå. En generell bemerkning til dette er at det synes som en relevant avgrensing eller metodisk tilnærming.

Til pkt 1 i sammendraget.

Har Hamarøy kommune/ Skutvik vannverk et internkontroll og beredskapssystem som tilfredstiller krav i lov og forskrift?

Rådmann har ingen bemerkninger eller ytterligere kommentarer til det revisor konkluderer med under dette avsnittet. Det synes å speile den faktiske situasjon.

Rådmann må erkjenne at organisasjonen ikke har fungert i hht internkontroll og beredskapsplaner. Dette er ikke tilfredstillende.

De gjeldende dokumenter på hendelsestidspunktet skisserte en klar ansvars og rollefordeling. Det kan imidlertid synes som om enkeltpersoner i organisasjonen ikke har hatt full oversikt over disse – verken på egne eller kollegers vegne. Dette er sterkt å beklage og må selvsagt rettes opp i i fortsettelsen. Hendelsen på Skutvik avdekket da også nærmest full forvirring om hvem som hadde ansvar for hva og hvilke tiltak som burde - skulle – og ble iverksatt. Hadde organisasjonen vært klar ville det ikke gått slik.

At de ansvarlige for vannforsyningstjenesten har opplevd situasjonen som uholdbar er mulig. Når man som kommunalt ansatt gjør det (føler at en situasjon er uholdbar) – er det rådmanns vurdering at det kreves en formell tilnærming. Det foreligger få om ingen journalførte dokumenter som stadfester denne følte situasjonen. Det er derimot korrekt at forholdet ble påpekt muntlig ved flere anledninger. Men det er også slik at rådmann får svært mange slike henvendelser om økte ressursbehov i ulike deler av organisasjonen – hvorfor skulle da vannområdet ha en høyere prioritet enn andre? Ja, det må da bl.a. en dokumentasjon søke å vise.

Rådmann stiller seg uforstående til enhetsleders vurdering av at den någjeldende beredskapsordningen ikke fungerer tilfredstillende. Dette er ikke ”rapportert” til rådmann slik man må kunne kreve og forvente, og rådmann er dermed ikke kjent med hva innholdet i disse mangler bunner i. Det er dermed ikke gjort noen tiltak for å rette opp i evt utilfredstillende forhold.

Kommunen har fra 1.2.2011 en fast døgnkontinuerlig beredskapsordning der 4 personer har en rullerende turnus med ansvar for alle kommunale vannverk. Før denne dato – beordret rådmann 3 arbeidstakere til beredskap på midlertidig basis fram til en endelig avtale var på plass rent forhandlingsmessig. De berørte ansatte er pålagt å føre en nøyaktig logg over beredskapsarbeidet, slik at kommunen kan vurdere hvorvidt ordningen må tilpasses ytterligere. Det er avtalt evaluering mellom partene i avtalen allerede tidlig høst i år.

Oppfølging etter hendelsen.

Det har siden årsskiftet blitt satt inn betydelig økte ressurser på vannsiden (sammenlignet med tidligere) for å rette opp i bl.a. forholdene og rutinene ved Skutvik vannverk. Driftsansvarlig vann har i dag (11.5.) skriftlig bekreftet overfor rådmann at forholdene (dvs revisjonen av internkontroll og beredskapsdokumenter) rent formelt på det nærmeste nå er avklart. Man venter på en siste respons, klarering fra Mattilsynets side i den anledning.

Rådmannssvikt ifølge rapporten i fht manglende beredskapsordning

Rådmann ble aldri forelagt den dokumentasjon som etter hennes mening var avgjørende i saken – nemlig at godkjenningen var gitt under forutsetning av opprettelse av beredskapsordning. Det dokumentet ble aldri vedlagt og ikke formalisert i kommunikasjonen. Det kan hende at saken ville blitt grepet fatt i tidligere fra rådmannens side dersom dette hadde blitt gjort.

Det vil alltid være slik at rådmannsrollen (i betydningen sentral ledelse, økonomifunksjoner og lignende) søker å begrense nye, kostnadskreven og varige tiltak som pådrar kommunen faste løpende personalutgifter. Det må derfor arbeides systematisk og formelt for å få gjennomslag for slike - også internt i administrasjonen, og isiste instans i fht beslutning – det må argumenteres overfor det politiske beslutningssystem.

2. Har Hamarøy kommune/ Skutvik vannverk en tilstrekkelig og forsvarlig oppfølging av internkontroll og beredskap?

Revisjonen avdekker at ut over prøvetakingsplanen er ikke internkontrollen fulgt, - og dette avdekker et alvorlig brudd på drikkevannsforskriften.

Rådmann forutsetter at de organisatoriske grep som enhetsleder la opp til med virkning senest fra 1.1.2011 retter opp i dette. Slik at beredskapsplan og faktisk beredskapsorganisasjon "henger sammen".

Rådmann har ingen bemerkninger ut over det revisjonen skriver om at ansatte i organisasjonen trakk Mattilsynets kompetanse i tvil i forbindelse med kloring. Rådmann måtte gå så langt og til det uvanlige skritt som til aktiv beordring for å effektivere Mattilsynets vedtak.

Avsluttende merknader:

Denne hendelsen har for rådmann avdekket følgende forhold.

1. Kommunens ansvar og forpliktelser på ulike lovregulerte områder må med jevne mellomrom vurderes mht om det personell som er satt til å lede, organisere, styre, utvikle og utføre de tilhørende oppgaver har en tilstrekkelig kompetanse og oversikt over sitt tillagte

ansvarsområde. I denne saken kan det synes som om denne oversikten ikke var tilstrekkelig god for enkelte. Det er selvsagt rådmannens ansvar å påse dette, og rådmann må derfor ta kritikk og læring av dette forholdet.

2. Ansatte på lavere nivå i organisasjonen kan synes å ha hatt til dels for stort spillerom og har til dels tatt beslutninger på "egen hånd" uten å rapportere eller informere eller formalisere i fht foresatte. I alle fall ikke slik at det har nådd rådmann.

Det har utviklet seg uformell strukturer som i beste fall er uheldige for den formelle organisasjonen. Dette er også en uholdbar situasjon for enhver organisasjon, og det vil også være et rådmannsansvar å se etter at dette ikke får skje. Man kan vel gå så langt som å benevne dette som ukultur.

3. Respekt for kommunens prioriteringer.

Når Hamarøy kommune ikke har etablert beredskapsordning for vannverk inntil senhøstes 2010, - tiltross for at dette var en forutsetning fra Mattilsynets side, så er det pr definisjon slik at dette er en beslutning som i siste instans er forankret i kommunestyret. Dette må organisasjonen i alle ledd forholde seg til. Man kan ikke "på egen hånd" som enkeltindivid legge egne strategier og prioriteringer. Og videre – den enkelte enhet kan ikke gå ut over sine gitte rammebetingelser hva gjelder økonomi og bemanning. At man var uenig i den foreliggende manglende prioritering på vann holder derfor ikke.

4. Rådmannen vil i egen oppfølgingssak komme tilbake med en egen vurdering – drøfting og anbefaling av hvilke tiltak som må iverksettes for å få på plass en tilstrekkelig faglig kvalitet på vannområdet, samt gjenopprette tilliten og omdømmet til kommunen som vannleverandør. Dette siste er det alt overskyggende viktige i denne saken.

Hamarøy 10. mai 2011

Elin Eidsvik
Rådmann