



Kontrollutvalget

Dato: 08.11.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):
201300742-17
Revisjonsref:

Saksbeh:
Kristin Skaane
Tlf.:

Arkivkode
126.2.2

OPPFØLGINGSUNDERSØKELSE ETTER RAPPORT 12/2011 AVFALL – KOMMUNALT TILSYN MED AVFALLSOMRÅDET

Saken gjelder:

Kommunerevisjonen har i tråd med kontrollutvalgets vedtak den 27.08.2013 (sak 76) gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2011 *Avfall – Kommunalt tilsyn med avfallsområdet*. Undersøkelsen tilhører fokusområde *Miljø og bærekraftig utvikling* jf. bystyrets vedtak ved behandling av *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* 13.06.2012 (sak 165).

Oppfølgingsundersøkelsen har vært rettet mot Bymiljøetaten, Vann- og avløpsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, samt Plan- og bygningsetaten og Byrådsavdeling for byutvikling.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten har iverksatt relevante tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefalinger i rapport 12/2011. Både Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for byutvikling har fulgt opp underliggende etater på området.

Vann- og avløpsetaten har i begrenset omfang iverksatt tiltak knyttet til etatens utøvelse av tilsynsmyndighet på forsøplingsområdet. Etaten har imidlertid bedt Byrådsavdeling for miljø og samferdsel om overføre myndighetsansvaret for forsøpling i og langs vassdrag til Bymiljøetaten, og har stilt arbeidet med å samordne prosedyrer og praksis i bero inntil dette spørsmålet er avklart. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har overfor Kommunerevisjonen opplyst at ansvaret for tilsyn med forsøpling i og langs vassdrag vil bli overført fra Vann- og avløpsetaten til Bymiljøetaten. Dette er planlagt å skje i løpet av november 2013. Det kan etter Kommunerevisjonens vurdering bidra til en mer enhetlig praksis på området.

Saksframstilling

1. Undersøkelsen i 2011

I 2011 undersøkte Kommunerevisjonen kommunalt tilsyn med avfall ved å vurdere aspekter ved kommunens risikovurderinger, planer, prosedyrer og praksis for tilsyn med forsøpling og tilsyn med bygg- og anleggsavfall. Undersøkelsen viste at det var svakheter ved

Bymiljøetatens, Vann- og avløpsetatens og Plan- og bygningsetatens prosedyrer og praksis for tilsyn med avfallsområdet.

Undersøkelsen viste

- at de tre etatene ikke hadde gjennomført systematiske risikovurderinger som grunnlag for utøvelsen av tilsynsmyndigheten
- at det var svakheter ved de tre etatenes skriftlige prosedyrer og praksis for ivaretagelse av tilsynsmyndigheten
- at Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten ikke hadde skriftlige planer for sitt avfallstilsyn
- at kommunens håndheving av forbudet mot forsøpling var avhengig av om forsøplingen skjedde innenfor Bymiljøetatens eller Vann- og avløpsetatens myndighetsområder.

Kommunerevisjonen anbefalte at Bymiljøetaten, Vann- og avløpsetaten og Plan- og bygningsetaten å iverksette tiltak som sikret at

- det ble gjennomført systematiske risikovurderinger som grunnlag for utøvelsen av tilsynsmyndigheten, og at disse vurderingene ble dokumentert
- etatene hadde skriftlige prosedyrer og praksis for sitt avfallstilsyn

Kommunerevisjonen anbefalte videre at Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten skulle etablere planer for sitt avfallstilsyn og at byråden for miljø og samferdsel iverksatte tiltak for å sikre en mer enhetlig praksis i Bymiljøetatens og Vann- og avløpsetatens håndtering av forurensningslovens forbud mot forsøpling.

Uttalelser til rapport 12/2011 og varslede tiltak

Bymiljøetaten tok konklusjonene og anbefalingene til etterretning, og ville iverksette tiltak i tråd med anbefalingene i rapporten.

Vann- og avløpsetaten ville utarbeide skriftlige prosedyrer for tilsyn etter forurensningsloven, utarbeide plan for utøvelse av etatens avfallstilsyn, og gjennomføre risikovurderinger som grunnlag for utøvelse av tilsynsmyndigheten.

Plan- og bygningsetaten ville følge opp rapportens anbefalinger. Etatens ledergruppe besluttet bl.a. at skriftlige prosessrutiner for tilsynsarbeidet skulle oppdateres.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel påpekte bl.a. at den sammen med Vann- og avløpsetaten og Bymiljøetaten ville iverksette et arbeid for å utvikle en mer enhetlig praksis for etatens tilsyn med forurensningslovens forbud mot forsøpling.

Byrådsavdeling for byutvikling påpekte at den ville følge opp Kommunerevisjonens anbefalinger i dialog med Plan- og bygningsetaten.

Kontrollutvalget behandlet rapporten i sitt møte 30.08.2011 (sak 71). Utvalget fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget har ved behandlingen av Kommunerevisjonens rapport 12/2011 *Avfall – Kommunalt tilsyn med avfallsområdet* merket seg at det var svakheter ved Friluftsetatens, Vann- og avløpsetatens og Plan- og bygningsetatens prosedyrer og praksis for tilsyn med avfallsområdet i 2010. Kontrollutvalget merker seg videre at virksomhetene og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel vil iverksette tiltak i tråd med Kommunerevisjonens

anbefalinger.

Kontrollutvalget tar for øvrig rapport 12/2011 til orientering.

Saken oversendes samferdsels- og miljøkomiteen.

Politisk behandling

Samferdsels- og miljøkomiteen behandlet rapporten i møte 21.09.2011 (sak 112) og hadde følgende merknader:

Komiteen registrerer at Vann- og avløpsetaten for tredje gang på kort tid kommer i søkelyset på grunn av forsømmelser og for dårlig tilsynsarbeid. Først kom klorlekkasjen i Akerselva, så fikk man høre at informasjonssikkerheten rundt systemet for fjernstyring av vannforsyningen var dårlig, og nå viser Kommunerevisjonsrapport nr. 12/2011 at Vann- og avløpsetaten heller ikke på avfallshåndteringsområdet har tilfredsstillende rutiner. Etaten har ikke etablert konkrete planer eller mål for ivaretagelse av tilsynsansvaret for forsøpling. Etaten har heller ikke utarbeidet skriftlige prosedyrer for å avdekke og følge opp forsøplingsforbudet, og har i undersøkelsesperioden aldri fulgt opp forsøplings saker som forurensningsmyndighet.

Friluftsetaten og Vann- og avløpsetaten har i dag ingen skriftlige planer for hvordan avfallstilsynet skal gjennomføres og det kan ikke dokumenteres at det er gjennomført systematiske risikovurderinger for utøvelsen av tilsynsoppgavene.

Komiteen finner det særlig alvorlig at det finnes så mange svakheter hos den etaten som skal ivareta sikkerheten til byens drikkevann. Dette er ikke betryggende og må tas svært alvorlig. Komiteen vil derfor understreke at Kommunerevisjonens anbefaling om at "Byråden for samferdsel iverksetter tiltak for å sikre en mer enhetlig praksis i Bymiljøetatens og Vann- og avløpsetatens håndtering av forurensningslovens forbud mot forsøpling" må følges opp.

Komiteen fattet et likelydende vedtak som kontrollutvalget.

2. Oppfølgingsundersøkelsen i 2013

Problemstillingen som har vært undersøkt i oppfølgingsundersøkelsen er om de berørte etatene og byrådsavdelingene har fulgt opp varslede tiltak og samferdsels- og miljøkomiteens merknad etter rapport 12/2011 *Avfall – Kommunalt tilsyn med avfallsområdet*.

Oppfølgingsundersøkelsen har tatt utgangspunkt i tiltakene som ble meldt i tilbakemeldingene på rapport 12/2011. Datagrunnlaget i oppfølgingsundersøkelsen består av skriftlige redegjørelser fra de berørte etatene og byrådsavdelingene, samt oversendt dokumentasjon på iverksatte tiltak.

2.1. Status for iverksetting av tiltak

Bymiljøetaten

Faktabeskrivelse

Bymiljøetaten opplyser at etaten har utarbeidet en tilsynsplan og foretatt risikovurderinger for de enkelte områdene i tilsynsplanen. Etaten har utarbeidet en prosedyre for utøvelse av forurensningstilsynet og brevmalen for oppfølging av tilsynet. Prosedyrene, risikovurderinger og maler er vedlagt etatens brev. Etaten har også oversendt dokumentasjon på gjennomførte tilsyn.

Bymiljøetaten opplyser videre at den har blitt enig med Vann- og avløpsetaten om at det mest hensiktsmessige vil være at Bymiljøetaten overtar Vann- og avløpsetatens myndighetsansvar for forsøpling i og langs vassdragene (mer om dette nedenfor). Bymiljøetaten tok opp spørsmålet om overføring av myndighet med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel første gang i brev datert 20.12.2011. Etaten avventer formell overføring av myndighet fra byrådsavdelingen.

Vurdering

Bymiljøetaten har, slik Kommunerevisjonen vurderer det, iverksatt tiltak i tråd med det etaten varslet etter rapport 12/2011.

Vann- og avløpsetaten

Faktabeskrivelse

Etaten opplyser at tilsyn med avfall utføres av to ansatte som overvåker og rydder i og langs byens vassdrag. Arbeidet er i følge Vann- og avløpsetaten forankret i «Årsplan for funksjon vannkvalitet». Etaten opplyser at tilsynet utføres «planmessig basert på erfaring om områder som er spesielt utsatt for forsøpling, samt meldinger fra byens innbyggere og relevante risikovurderinger». Etaten har oversendt en overordnet risikovurdering for tilsynsaktiviteten. Vann- og avløpsetaten har også utarbeidet en prosedyre for rydding i og langs vassdrag og en brevmal for utsending av varsel og pålegg til eier om å rydde opp.

Vann- og avløpsetaten påpeker at tilsynet gjøres løpende og at det samles inn store mengder avfall hvert år. Selv om slike tilsyn ikke ble revidert i hovedundersøkelsen i 2011, påpeker Vann- og avløpsetaten at det utføres cirka 50 tilsyn hvert år hos virksomheter som besitter *farlig avfall* i sitt virke, og at det er utarbeidet rutiner for dette tilsynet. Dette er tilsyn som utføres i forbindelse med etatens myndighet etter forurensningsforskriften kapittel 15 *Krav til utslipp av oljeholdig avløpsvann* og kapittel 15 A *Påslipp*.

Vann- og avløpsetaten påpeker også at den er enig med Bymiljøetaten om at den mest hensiktsmessige løsningen for Oslo kommune vil være at Bymiljøetaten overtar alt myndighetsansvar på forsøplingsområdet. Vann og avløpsetaten påpeker at en slik løsning vil bidra til enhetlig behandling og rasjonell ressursbruk. Vann- og avløpsetaten skal fortsatt ha ansvaret for selve ryddingen i vassdragene. Vann- og avløpsetaten tok opp spørsmålet om overføring av myndighet med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel første gang i brev datert 21.12.2011. Vann- og avløpsetaten ga videre i samme brev beskjed til byrådsavdelingen om at arbeidet med samordning av prosedyrer og praksis ville bli stilt i bero i påvente av endelig beslutning om delegasjon fra byrådsavdelingen. Etaten avventer formell overføring av myndighet fra byrådsavdelingen.

Vurdering

Kommunerevisjonen noterer at Vann- og avløpsetaten løpende rydder opp og fjerner avfall i og langs vassdrag. Etter Kommunerevisjonens vurdering har Vann- og avløpsetaten imidlertid i begrenset grad gjennomført relevante tiltak knyttet til utøvelsen av rollen som tilsynsmyndighet på forsøplingsområdet, utover å utarbeide en brevmal for varsel om pålegg om opprydding. Risikovurderingen som etaten har gjennomført og oversendt Kommunerevisjonen er etter vår vurdering for generell og overordnet.

Kommunerevisjonen noterer at etaten ønsker at Bymiljøetaten skal overta myndighetsansvaret på forsøplingsområdet og at etaten har varslet byrådsavdelingen om at arbeidet med samordning av prosedyrer og praksis vil bli stilt i bero inntil spørsmålet om delegasjon til

Bymiljøetaten er avklart. Kommunerevisjonen registrerer også at etaten gjennomfører tilsyn etter forurensningsloven kapittel 15 og 15A. Dette var imidlertid ikke gjenstand for revisjon i 2011 og heller ikke en del av denne oppfølgingsundersøkelsen.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Faktabeskrivelse

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel opplyser at den i etterkant av hovedundersøkelsen sendte brev til Bymiljøetaten og Vann- og avløpsetaten med oppdrag om å igangsette et samarbeid for å utvikle felles prosedyrer og praksis for oppfølging av forsøpling. Etatene skulle også rapportere på oppfølgingen av Kommunerevisjonens merknader innen utgangen av 2011. Byrådsavdelingen har sett seg tilfreds med etatenes rapportering. Korrespondansen mellom byrådsavdelingen og etatene følger vedlagt byrådsavdelingens brev.

Byrådsavdelingen viser videre blant annet til at den følger opp de to etatene i alle tertialmøter og at den i tildelingsbrevene til etatene har poengtert at risikovurderinger skal være integrert i etatenes virksomhetsstyring.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har i oktober 2013 opplyst overfor Kommunerevisjonen at den vil overføre ansvaret for tilsyn med forsøpling i og langs vassdrag fra Vann- og avløpsetaten til Bymiljøetaten. Dette vil etter planen skje i løpet av november 2013.

Vurdering

Kommunerevisjonen noterer at byrådsavdelingen har fulgt opp de to etatene og at Bymiljøetaten etter planen også vil bli delegert kommunens forurensningsmyndighet for forsøpling i og langs vassdrag. Det har imidlertid gått nesten to år siden de to etatene tok spørsmålet om overføring av myndighet opp med byrådsavdelingen.

Plan- og bygningsetaten

Faktabeskrivelse

Plan- og bygningsetaten opplyser at etaten gjennomfører systematiske risikovurderinger for utvelgelse av tilsynsobjekt, og har oversendt prosedyren for dette. Etaten har utarbeidet kriterier for utvelgelse av tilsynsobjekt og lagt disse inn i kvalitetsstyringssystemet (KSS). Arbeidet med å velge ut tilsynsobjekter pågår ifølge etaten kontinuerlig i den innledende saksbehandlingen av alle byggesaker.

I søknadsfasen gjennomfører etaten dokumenttilsyn, noe som utgjør 50 prosent av tilsynene. Etaten utfører et tilsvarende antall tilsyn på byggeplass. Behovet for tilsyn vurderes med utgangspunkt i tiltakets størrelse og potensiell fare for spredning av farlig avfall eller miljøgifter. Etaten prioriterer oppfølging av prosjekter med riving og rehabilitering av byggverk framfor tilsyn med oppføring av nye bygg. Begrunnelsen er at tilsyn med objekter der byggelementer skal fjernes, anses å gi størst positiv effekt på miljøet.

Etaten har utarbeidet skriftlige prosedyrer for gjennomføring av avfallstilsyn, og har oversendt dokumentasjon på gjennomførte tilsyn. I 2012 utførte etaten totalt 184 avfallstilsyn. Per 27.09.2013 har etaten gjennomført 104 avfallstilsyn, hvorav fire har vært med håndtering av forurenset grunn.

Vurdering

Plan- og bygningsetaten har slik Kommunerevisjonen vurderer det gjennomført relevante tiltak i tråd med det som ble varslet etter hovedundersøkelsen.

*Byrådsavdeling for byutvikling*Faktabeskrivelse

Plan- og bygningsetaten rapporterer jevnlig til byrådsavdelingen gjennom faste virksomhetsstyringsmøter med administrasjonen. Avfallstilsyn inngår i rapporteringen. For øvrig viser byrådsavdelingen til svaret fra Plan- og bygningsetaten.

Vurdering:

Kommunerevisjonen noterer at byrådsavdelingen har fulgt opp Plan- og bygningsetaten når det gjelder etatens avfallstilsyn.

Kommunerevisor fremmer følgende forslag til vedtak:

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2011 *Avfall – Kommunalt tilsyn med avfallsområdet* viser at Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten har iverksatt relevante tiltak i tråd med Kommunerevisjonens anbefalinger i rapport 12/2011. Både Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Byrådsavdeling for byutvikling har fulgt opp etatene på området.

Vann- og avløpsetaten har kun i begrenset omfang iverksatt tiltak knyttet til etatens utøvelse av tilsynsmyndighet på forsøplingsområdet. Etaten har imidlertid skriftlig overfor Byrådsavdeling for miljø og samferdsel bedt om at myndighetsansvaret for forsøpling i og langs vassdrag overføres til Bymiljøetaten. Vann- og avløpsetaten har derfor stilt arbeidet med å samordne prosedyrer og praksis i bero i påvente av byrådsavdelingens avgjørelse. Kontrollutvalget noterer at det har gått nesten to år siden etaten ga beskjed om dette til byrådsavdelingen. Kontrollutvalget forutsetter at byråden for miljø og samferdsel snarlig sørger for at de nødvendige delegasjoner utstedes.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2011 til orientering.

Saken sendes samferdsels- og miljøkomiteen.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utskrift av protokollen sendes:
Byråden for miljø og samferdsel
Byråden for byutvikling
Bymiljøetaten
Vann- og avløpsetaten
Plan- og bygningsetaten