

# Habilitetsproblemet - skille mellom forvaltning og forretningsmessig drift

Av Stein Gustavsen

Stein Gustavsen er byveterinær og leder av Næringsmiddelkontrollen i Trondheim

Innlegg på fagtreff i Norsk Vannforening 2. september 1996

## Bakgrunn

Det kommunale næringsmiddeltilsynets laboratorier står for en vesentlig del av de vannanalyser som utføres i Norge hvert år. Trolig er mer enn halvparten av det samlede antall vannanalyser utført her. Som offentlig særlovsorgan utfører det kommunale næringsmiddeltilsynet (KNT) kontroll og tilsyn etter lover og forskrifter og er et forvaltningsorgan. Samtlige av de 82 KNTene har laboratorium og utfører bakteriologiske analyser og i større eller mindre utstrekning også kjemiske analyser. En del av laboratoriene har akkreditert sine analyser, og ganske mange arbeider hardt for å oppnå akkreditering. Basisfunksjonen er å utføre laboratorieprøving som ledd i etatens eget tilsynsarbeid, men de fleste påtar seg også oppdrag for andre.

Etter hvert har den forretningsmessige siden av laboratoriedriften grepet om seg. Behovet for analyser har vokst i takt med at næringsmiddelbedrifter (også vannverk) har fått krav om intern-

kontroll. Muligheten til å skaffe KNT inntjening på laboratoriedrift synes de fleste steder å tiltale ikke minst kommunene, som er KNTs "eiere". Men når forvaltning og forretningsdriften skal foregå i samme etat, støter man raskt borti problemstillinger om habilitet. Og det er disse problemstillingene dette skal dreie seg om.

## Habilitetshensynet i forvaltningen og hensynet til upartiskhet, uavhengighet og integritet i laboratoriedriften

Grovt kan KNTs normale oppgaver deles i a) kontroll, tilsyn og forvaltning, og b) laboratoriedrift. Tilsynsdelen omfatter de oppgavene som er pålagt i lover og forskrifter, eksempelvis godkjenning av næringsmiddelbedrifter, inspeksjoner og revisjoner i bedriftene, kjøttkontroll, kontroll med import og eksport av næringsmidler m.m. Det offentlige regelverket inneholder også en del krav om laboratorieundersøkelser i tilsynssammenheng, med det er ikke noe krav om at KNT nødvendigvis må ha eget laboratorium. Analysetjenester

kan kjøpes av andre. Krav om kvalitets-sikring av analysene (akkreditering) er ikke gjennomført, men datofestet til 1. november 1998.

Det er først og fremst forvaltningen det stilles habilitetskrav til. I et KNT med forretningsmessig laboratoriedrift, er det forvaltningen som kan skade sin habilitet dersom man samtidig fører offentlig tilsyn med - og driver forretning med samme bedrift.

Bestemmelser om habilitet står både i *forvaltningsloven* og *kommuneloven*. Felles for disse bestemmelsene er at de retter seg mot den enkelte tjenestemanns stilling og fastsetter f.eks. i hvilke situasjoner tjenestemannen skal fratrukke seg behandlingen eller avgjørelsen av en sak. Reglene er saksbehandlingsregler og sier noe om hvem som ikke kan behandle en sak. I KNT-sammenheng retter disse reglene seg ikke mot KNT som forvaltningsorgan.

Derimot har *næringsmiddeloven* (og *kjøttkontrolloven*) bestemmelser som går på KNTs habilitet som tilsynsmyndighet. Det sies her om tilsynsmyndigheten / de som skal føre tilsyn at: "*de må ikke selv eller gjennom noget næringsforetagende, hvis ledelse helt eller delvis er dem betrodd, stå i konkurranse eller avhengighetsforhold til den bedrift de fører tilsyn med, og heller ikke drive forretning med den.*" Dette kravet fratrukker KNTs muligheten til å ta seg betalte oppdrag, f.eks konsulentoppdrag eller laboratorieoppdrag.

For laboratoriedriften er det bestemmelsene i NS-EN 45 001 om *upartiskhet, uavhengighet og integritet* som er sentrale. Jeg viser til punkt 4 i standar-

den. Hvordan disse bestemmelsene skal tolkes, og hvordan grenser skal stilles opp mellom tilsyn og laboratorium har ikke vært helt klart. I KNT er det Norsk akkreditering sin bedømmelse i de enkelte laboratorier som har staket opp grensene. Det synes imidlertid som om bedømmelsen har gjennomgått en viss glidning, ihvertfall er det en del KNTer som synes å oppleve at kravene til skille mellom tilsyn og laboratorium er blitt skjerpet i løpet av de siste årene.

## Noen problemstillinger

\* Tilsynsorganets og laboratoriets økonomi må være adskilt, ikke sammenblandet. Dette er hevet over enhver tvil om at må gjennomføres, både av hensyn til tilsynets habilitet og laboratoriets uavhengighet og integritet i forholdet til tilsynet. De to funksjonene kan ikke "subsidiere" hverandres drift, det må være et reelt skille. Det er dog ikke noe krav om at laboratoriedriften må være selvbærende, deler av budsjettet kan være kommunale driftsmidler.

I de fleste KNTer er det byveterinæren / kommuneveterinæren som er administrativ leder for både tilsynsdelen og laboratoriedelen, og som derfor råder over flere budsjetter og må framlegge tilsvarende antall regnskap. Det råder litt usikkerhet om dette er et godt nok skille.

\* En annen problemstilling er om tilsynspersonalet skal kunne ha innsyn i alle oppdragsanalyser og således kunne bruke disse resultatene i sitt kontrollarbeid. Her opplever vi at Norsk akkrediterings oppfatning er at inspektørene ikke skal ha slikt innsyn. Derimot er

byveterinæren blitt regnet som ledelsen som er hevet over dette kravet.

I Trondheim har vi tatt hensyn til dette og lagt inn i kvalitetssikringshåndboken slike formuleringer: "Analyseresultater som inngår i betalt prøvingsoppdrag er oppdragsgivers eiendom. Oppdragsresultatene vil ikke bli benyttet i NMKTs lovpålagte tilsynsfunksjon med mindre byveterinæren i det enkelte tilfelle finner det påkrevet ut i fra hensynet til nødvendig inngripen for å avverge risiko for helseskade." Dette er kunngjort til våre vanligste oppdragsgivere i eget skriv.

\* Hensynet til offentlighetslovens bestemmelser. Som offentlig forvaltningsorgan er KNT underlagt offentlighetsloven, og utsettes ofte for at journalister fra aviser og etermedier saumfarer våre postlister i sin jakt etter stoff. KNT i Trondheim prøvde i et slikt tilfelle å unndra flere prøvingsrapporter fra offentlighet under henvisning til at det var en del av vår forretningsdrift, og at resultatene var oppdragsgiverenes eiendom. Avgjørelsen ble klaget inn for fylkesmannen, som i klare ordelag ga journalisten innsyn i dokumentet. Etter denne avgjørelsen har KNT i Trondheim tatt inn følgende formulering i sine retningslinjer for håndtering av betalte analyseoppdrag: "Prøvingsrapporter som sendes ut fra NMKT til oppdragsgiver er underlagt bestemmelsene i Offentlighetsloven og Forvaltningsloven. For at man skal kunne nekte offentlig innsyn i utsendte dokumenter (herunder prøvingsrapporter), må man påberope seg lovens unntaksbestemmelser. Eksempelvis at dokumentet

inneholder opplysninger om tekniske innretninger og framgangsmåter, eller drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår."

Alle KNT-Trondheims oppdragsgivere gjennom flere år ble tilsendt brev og gjort oppmerksom på dette. Ingen av de som har fått brevet har noen gang siden henvendt seg om innholdet, og heller ikke flyttet oppdragene til annet laboratorium. I disse dager er en tilsvarende opplysning også tatt inn på opplysningsskjemaet som vi leverer ut til vannprøvekunder.

## **Fristilling av KNTs laboratorier**

Fra tidligere tiders fullstendig integrerte drift av tilsyn og laboratorium i KNT har situasjonen endret seg meget. Nesten alle fristiller laboratoriedriften i noen grad for å unngå å komme i situasjoner som gjør tilsynet inhabilt. Ingen har imidlertid påtatt seg å si klart hvor langt man må gå i fristilling for å tilfredsstille tilsynets habilitetshensyn og laboratoriets uavhengighetshensyn. Derfor har det enkelte KNT i en viss grad blitt henvist til selv å tolke hvordan man vil organisere seg. Og mange løsninger er valgt. Noen eksempler viser dette:

✕ KNT tar ikke betalte oppdrag fra tilsynspliktige virksomheter. Løsningen synes problemfri hva gjelder habilitetsspørsmål, krever full økonomisk oppbakking av kommunene og gir ingen laboratorieservice til næringsmiddelbedriftene i området.

⊗ KNT har skilt fullstendig budsjett og regnskap for tilsyn og laboratoriedrift. Dette er den "minimumsløsningen" som mange har lagt seg på.

⊗ KNT har i tillegg til å skille budsjett og regnskap egen økonomiansvarlig person for laboratoriet.

⊗ KNT er skilt i 2 selskaper, et for tilsyn og et for laboratoriedrift. I et tilfelle har selskap hvert sitt styre, men med de samme personer i begge styrene.

Det kan sies å ha vært en markert motstand i KNT fra å skille seg helt med laboratoriedriften. Det kan pekes på 3 klare årsaker til dette:

– Dagens KNTer er gjennom drøyt 100 års drift bygget på et sterkt faglig samvirke mellom tilsyn, forvaltning og laboratoriedrift.

– Å skille seg med laboratoriedriften vil for KNT bety et kolossalt kompetansetap med kraftig utarming av det faglige miljøet.

– KNT uten laboratorium vil miste betydelig handlefrihet og ikke lenger i samme grad være i stand til raskt og faglig å håndtere situasjoner hvor det er risiko for helseskade.



*INTERCONSULT AS er et tverrfaglig, uavhengig rådgivende ingeniørfirma eid av de ansatte. Med en rekke faglige spesialavdelinger representerer firmaet et av de bredeste kompetansemiljøer i bransjen. Selskapet har kontorer over hele landet, og arbeider i utlandet via Interconsult International AS, som er et heleid datterselskap.*

*IC-gruppen - som har ca. 350 medarbeidere - inkluderer i tillegg selskapene **BARLINDHAUG INTERCONSULT AS, Geofuturum as, INGENIØRENE STRAND OG GRINDAHL AS og NORGIT-senteret as.***

**INTERCONSULT** er inne i en spennende og positiv utvikling etter fjorårets fusjon av de tradisjonsrike rådgiverfirmaene **ØSTLANDSKONSULT AS** og **Taugbøl & Øverland a.s.** Vi står blant annet for

*Miljøvern i praksis!*

 **INTERCONSULT** RÅDGIVENDE INGENIØRER 

INTERCONSULT AS er en fusjon av ØSTLANDSKONSULT AS og Taugbøl & Øverland a.s. - med kontorer i alle landsdeiler.

