

# Internkontroll som ledelsesprinsipp for vannverkseiere i Norge?

Av siv.ing. Halvor Kr. Halvorsen

H.K.Halvorsen er sivilingeniør-bygg fra NTH og arbeider med miljørettet helsevern i Statens helsetilsyn. Halvorsen har praktisk erfaring med etablering av internkontrollsystemer i offentlig sektor og har deltatt i flere systemrevisjoner rettet mot offentlig virksomhet.

**Siste ledd av drikkevannsforskriftens § 5 lyder: «Eier av godkjenningspliktig vannforsyningssystem skal påse at det er etablert et internkontrollsystem for etterlevelse av denne forskrift». Dette kravet innebærer at alle eiere av små og store vannverk i Norge skal etablere et skriftlig system som «speiler» organiseringen og driften av vannverket om som viser at alle aktivitetene som utøves er i samsvar med drikkevannsforskriftens krav.**

## Innledning

Plikten om å etablere internkontrollsystem etter drikkevannsforskriften må ikke forveksles med plikten for internkontroll etter internkontrollforskriften for helse, miljø og sikkerhet (IK-HMS). IK-HMS er hjemlet i og gjelder for blant annet forurensningsloven, produktkontrollloven, arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernlovgivningen. Internkontroll etter drikkevannsforskriften tar sikte på at eieren av vannverket skal etterleve de krav drikkevannsforskriften setter.

Siden mange eiere av vannverk fra før har etablert internkontrollsystem som følge av IK-HMS, vil dette forenkle utvidelse eller etablering av internkontrollsystem for drikkevannsforskriftens krav.

## Hva er internkontroll og et internkontrollsystem?

*Internkontroll er definert som «å påse at krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift overholdes». Det er satt et ord på plikten til å påse at myndighetskravene etterleves.*

Definisjonen på internkontrollsystem lyder «*alle systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. De systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer.*

Denne definisjonen forutsetter at innholdet i ordene *systematiske tiltak, sikre og dokumentere, aktivitetene, og prosedyre* er kjent.

System betyr sammenstilling av deler til et hele. Med systematiske tiltak forstås tiltak som er skriftlig nedfelt dvs

dokumentert på en slik måte at de utgjør en helhet. Et viktig hjelpemiddel for å oppnå dette er utarbeiding av prosedyrer. En prosedyre er en skriftlig angitt metode for å utføre en aktivitet på.

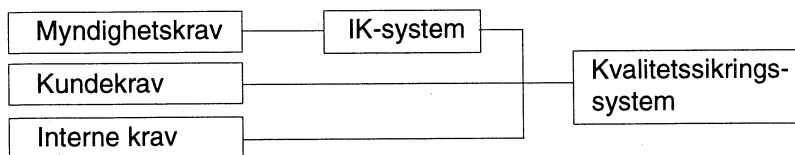
For å etterleve kravet om internkontroll, må eieren av vannverket sikre at de systematiske tiltakene som den anser som nødvendig for å etterleve myndighetskravene er beskrevet. Eieren må derfor systematisk kartlegge de myndighetskravene som er relevante for vannverket, og beslutte hvilke systematiske tiltak som må etableres og etterleves for å sikre at regelverkskravene innfris.

Med aktiviteter menes alle arbeidsoppgaver som er nødvendige for å etterleve myndighetskrav.

### **Hva er forskjellen på et internkontrollsystem og et kvalitetssikringssystem?**

Det stilles ofte spørsmål ved forskjellen og likheter med internkontrollsystem og kvalitetssikringssystem. Internkontroll knytter seg til myndighetskrav. Mange ser at det også er andre krav som bør stilles til en virksomhet. Dette kan være ulike bruker- eller kundekrav, samt krav som virksomheten stiller til egen aktivitet.

Denne figuren illustrerer forholdet mellom internkontroll og kvalitetssikringssystem:



Internkontrolltenkningen i Norge er ikke ulik tradisjonell kvalitetstenkning i tråd med f.eks NS-ISO-9000-seriene. Kvalitetssystemer bygget opp etter standardene i ISO-9000-seriene er mer omfattende enn kravene i internkontrollen. Internkontrollen omfatter som tidligere nevnt bare myndighetskrav. Internkontroll inneholder ikke krav om godkjenning eller sertifisering, men krav til etablering av systemer som ivaretar myndighetskravene.

### **Hva er kravene til et internkontrollsystem?**

Det er ennå ikke fastsatt forskrift om internkontroll for forskrifter hjemlet i kommunehelsetjenesteloven. Drikkevannsforskriften er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven, næringsmiddeloven og lov om helsemessig beredskap.

Nedenfor gis en oversikt over de krav det er naturlig å stille til et internkontrollsystem for virksomheter som skal etterleve miljørettet helsevern-forskrifter, herunder vannverk. Hovedpunktene som er skissert under er i hovedsak hentet fra internkontrollforskriften for næringsmiddelovgivningen (IK-MAT), Forskrift om rettighavers internkontroll (for petroleumssektoren) og egne erfaringer.

Hovedpunktene er ment å angi hva jeg mener er et rimelig innhold i en

internkontrollforskrift som vil gjelde for eiere av vannforsyningssystemer.

Virksomhetens internkontroll bør bl.a. inneholde og sikre :

- henvisning til bestemmelser gitt i drikkevannsforskriften
- oversikt over mål for vannverket
- oversikt over hvordan vannverket er organisert, herunder at ansvars-, myndighets- og kommunikasjonslinjer er klart definert og forstått
- prosedyrer virksomheten følger for å sikre at drikkevannsforskriftens krav overholdes
- prosedyrer for registrering av avvik og avviksbehandling
- prosedyre for korrigerende tiltak
- viktige registreringer og målinger vannverket finner nødvendig å oppbevare og opplysning om rapportering til tilsynsmyndighetene
- prosedyre for hvordan vannverket systematisk og regelmessig gjennomgår internkontrollsystemet, for å kontrollere at aktivitetene og resultatene av dem stemmer overens med systemet, og om det medfører oppfyllelse av drikkevannsforskriften
- prosedyrer for dokumentstyring
- rutiner for hvordan vannverket sikrer at alle medarbeidere har tilstrekkelig kompetanse.

Et internkontrollsystem vil alltid forandre seg etter endringer i ledelse og personell, kravene og andre ytre og indre forutsetninger. Ved etablering av internkontrollsystem er et hovedpoeng at systemet er tilpasset virksomhetens omfang, antall medarbeidere, tilgang

på ressurser m.v. Kravet om internkontrollsystem er etterlevd når det skriftlige systemet omfatter og drives i tråd med myndighetskrav, fungerer som et nyttig redskap for forbedring hos ledere og medarbeidere og gir tillit til tilsynsmyndighetene om at vannverket drives på en effektiv og god måte.

## **Råd for vannverkseiere som skal etablere internkontrollsystem**

Etablering av et internkontrollsystem er et ledelsesansvar. For at internkontrollsystemet skal være et virksomt redskap for å sikre at etterlevelse av drikkevannsforskriften, må alle medarbeidere i vannverket delta aktivt i utviklingen og vedlikeholdet av systemet. Dette kan oppnås gjennom opplæring, medvirkning i utarbeidelsen av prosedyrer, rapporteringssystemer m.v..

De fleste større vannverk har et opplegg for å kjenne til og etterleve myndighetskrav. Mange virksomheter har etablert internkontrollsystem etter IK-HMS, og er derfor kjent med prinsippene og har inngående kjennskap til fordelene og fallgruber med etablering av internkontrollsystem.

Nedenfor følger noen stikkordsmessige råd for etablering av internkontrollsystem:

- benytt erfaringene fra virksomhetens etablering av internkontroll etter IK-HMS
- benytt erfaringer fra andre virksomheter av liknende karakter og som skal etterleve samme myndighetskrav

- sikre oversikt over relevante myndighetskrav og veiledninger og annen dokumentasjon fra tilsynsmyndigheter m.v.
- sikre tilgang på faglig dokumentasjon og kompetanse som angir faglig forsvarlig standard
- ledelsen bør sette seg inn i bakgrunnen for myndighetenes satsning på internkontroll, og ta styringen med etableringen av systemet fordi internkontrollen også er et ledelsesverktøy
- start med å systematisere og beskrive enkle arbeidsoperasjoner for å få erfaring med prosedyresikring.
- bestem en mal for hvordan prosedyrer skal utformes
- la alle medarbeidere delta i utviklingen og sikre alle medarbeidere et minimum av kunnskap om internkontrollsystemet
- bruk konsulenter og eksperter varsel; husk at internkontrollsystemet skal fungere med virksomheten og ikke med konsulenten.
- bygg ikke opp et omfangsrikt papirsystem som ikke medarbeiderne føler seg vel med
- følg de fastsatte prosedyrene
- internkontrollsystemet skal alltid kunne forandres og tilpasses skiftende forutsetninger
- start i det små, men start i dag.

### **Hva blir tilsynsmyndighetenes oppgave etter innføring av internkontroll?**

Tilsynet med alle forhold innen vannforsyningen fra nedbørfelt til forbruker, inkludert vann til hygienisk bruk, brann-

vann og også i prinsippet vann til drikke, er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven. Det er fastlagt at tilsynet med næringsmidler og drikke er hjemlet i næringsmiddeloven og tillagt det kommunale næringsmiddeltilsynet.

Helsetilsynet vil føre tilsyn med vannverkseiers beredskapsplan, jf. § 12 i drikkevannsforskriften.

Tilsynsmyndighetene for drikkevannsforskriften er altså kommunens tilsynsmyndighet, kommunalt næringsmiddeltilsyn og Statens helsetilsyn.

Etter Administrasjonsdepartementets generelle veiledning for utøvelse av operativt tilsyn skal tilsynsmyndighetene samordne tilsynet for å minske belastningen på virksomhetene og for å gjøre tilsynet effektivt. Samordning av tilsynet vil i praksis si at kommunehelsetjenesten, dersom den har fått delegert kommunestyrets myndighet etter § 4a-3 i kommunehelsetjenesteloven, og det kommunale næringsmiddeltilsynet utfører systemrevisjoner i fellesskap.

Tilsyn etter internkontrollprinsippet (systemrevisjon) er basert på blant annet følgende forutsetninger:

- at myndighetskrav finnes
- at partene forholder seg til myndighetskrav med lik forståelse
- at virksomheten har til hensikt å være lovlydig
- respekt og likeverdighet i forholdet mellom virksomhet og tilsynsmyndighet
- partene følger de retningslinjer som er gitt i tråd med metodikk for gjennomføringen av systemrevisjonen
- fokusering på plan og prosess og

- ikke ensidig på resultat
- prosessen medvirker til læring og kvalitetsutvikling for begge parter
- prosessen er dokumenterbar.

I praksis vil tilsynet bli utført som systemrevisjon etter retningslinjer gitt i NS-ISO 10 011. En systemrevisjon er definert som *«en systematisk og uavhengig undersøkelse for å fastslå om internkontrollaktivitetene og resultatene av dem stemmer overens med internkontrollsystemet, og at internkontrollaktivitetene er hensiktsmessige for å oppnå virksomhetens mål»*.

Systemrevisjonen kan bare ta opp forholdet mellom de myndighetskrav tilsynsmyndigheten har ansvar for å føre tilsyn med og vannverkets etterlevelse av disse kravene. Gjennomføring av systemrevisjoner kan gjennomføres selv om vannverket ennå ikke har etablert et fungerende internkontrollsystem. Systemrevisjoner kan både gjennomføres internt som ledd i en intern kvalitetsutviklings-prosess, eller av ekstern revisor som tilsynsmyndigheten er og som del av myndighetenes kontrollvirksomhet.

Hensikten med å føre tilsyn på denne måten er at tilsynet skal medvirke til forbedring av styringssystemene/internkontrollsystemene til vannverkseier. For å medvirke til konstruktiv veiledning til vannverkseierens etablering og vedlikehold av internkontrollsystemer, bør tilsynsmyndighetene være varsomme med bruk av sanksjonsmidler. Tilsynsmyndighetens rolle skal i stor grad forandres fra en passiv kontrollerende virksomhet til en aktiv medvirkende virk-

somhet. Et kontrollerende aspekt vil det dog alltid være i arbeidsoppgavene og i rollen som tilsynsmyndighet.

Bakgrunnen for å benytte systemrevisjonsmetoden er bl.a. at det ikke er mulig å inspisere kvalitet inn i en tjeneste eller et produkt, men bare kan oppnås gjennom å fange opp svakheter i de systemene som leder opp til en tjeneste/produkt. I systemrevisjonen søker en etter bakenforliggende årsaker til at manglende overensstemmelse med myndighetskrav er tilstede. I praksis er den mest hensiktsmessige gjennomføringen av systemrevisjonen et inngående samarbeid mellom de relevante deltakere i kommunenes helsetjeneste og kommunalt næringsmiddeltilsyn.

## **Hva bygger denne internkontrolltenkningen på?**

Bakgrunnen for å rette fokus mot etableringen av systemer for kvalitetssikring, er at erfaring fra ulike samfunnsområder og moderne kvalitetstenkning viser at kvalitet ikke inspiseres inn i en tjeneste eller produkt, men bare kan økes ved å fange opp svakheter i de styringssystemene som ligger til grunn for aktiviteten. Med kvalitet forstås helhet av egenskaper og kjennetegn ved et produkt eller en tjeneste som vedrører dets evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov (jf. NS-ISO 8402).

For kunne levere tjenester og produkter som trygg vannforsyning og drikkevannsløseleveranse med rett kvalitet, er det nødvendig å etablere systemer som styrer tjenesteproduksjonen i det enkelte vannverk på en hensiktsmessig måte. Ledelsen og eierne av vannverket må

altså styre interne prosesser for å sikre leveranse av tjenester og produkter av rett kvalitet.

Internkontroll er et nyttig redskap for å holde «orden i eget hus». For at internkontrollsystemet skal være et aktivt hjelpemiddel må systemene være kjent, forstått og etterlevd av alle medarbeidere i virksomheten. Dette krever at alle medarbeidere må være delaktige i utformingen og vedlikeholdet av systemet. En forutsetning for et fungerende internkontrollsystem er at systemet vedlikeholdes kontinuerlig. Erfaring viser at dette kan gi grobunn for en positiv utvikling som dermed kan gi et kvalitetsmessig løft for norsk vannforsyning.

## **Litteratur:**

1. Veilederen «Norsk vassforsyning - fylkesleganes tilsyn med vassforsyning», IK 2477, Statens helsetilsyn 1995
2. «Internkontroll - samordning av myndighetenes tilsyn», Administrasjonsdepartementet, P-0833, 1994
3. Forskrift om internkontroll (IK-HMS) av 22. 3.1991, Kommunaldepartementet
4. Forskrift om vannforsyning og drikkevann av 1. 1.1995, Sosial- og helsedepartementet
5. Rundskriv «Kommentarer til drikke vannforskriften», IK-26/95, Statens helsetilsyn, 1995
6. «Kvalitetssystemer og retningslinjer for revisjon av kvalitetssystemer» (bl.a. NS-ISO-10 011), Norges standardiseringsforbund, P-334, 1995.