

Hvordan samordner tilsynsmyndighetene sitt virke?

Av Sigbjørn Gregusson

Sigbjørn Gregusson er byveterinær, Næringsmiddeltilsynet for Sør-Gudbrandsdal

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening 9. juni 1997

Drikkevannsforskriften §§ 17 og 18 m.fl.

§ 17 om tilsyn: Tilsyn føres for å påse at regelverket etterleves. Tilsyn kan og skal utøves av offentlig myndighet, av vannverkseier og/ eller av aktører som handler på vegne av vannverkseier.

Drikkevannsforskriftens § 17 gir ulike *offentlige myndigheter* formell tilsynskompetanse for ulike deler av forskriftens virkeområde. Det fremgår ikke direkte av forskriften hvor de ulike enkeltbestemmelsene er hjemlet.

Hovedlinjene i oppgavedelingen er at:

- *næringsmiddeltilsynet* fører tilsyn med drikkevann til næringsmiddelformål, altså vann til drikke og bruk i næringsmiddelvirksomheter
- *kommunen* fører tilsyn med helsemessige forhold forøvrig, det vil i utgangspunktet si alle helse-

messige forhold ved alle vannforsyningssystemer

- *Statens helsetilsyn* fører tilsyn med drikkevannsforskriftens krav om beredskap (§ 12)

Selv om Sosial- og helsedepartementet i forskriftens kommentarer vektlegger viktigheten av en myndighetsfordeling hvor mye av den løpende kontrollen bør legges til næringsmiddeltilsynet, er tilsynsoppgavene i utgangspunktet overlappende.

Fordeling av myndighetsområder og tilsynsoppgavens innhold må tilpasses gjennom lokal praksis, gjennom lokale og sentrale fortolkninger og gjennom resultatet av klagesaksbehandlinger.

§ 18 om virkemidler etter næringsmiddel- og kommunehelsetjeneseleven:

Virkemidler er formelle rettsregler som gir myndighetene kompetanse til å fatte vedtak for å tvinge fram etterlevelse av krav gitt i lover og forskrifter

Næringsmiddeloven (Nml), Kommunehelsetjenesteloven (Khl) og Lov om helsemessig beredskap (Lhb) sine

virkemidler gjelder innen egne virkeområder av drikkevannsforskriften, og hjemler:

	Næringsmiddel tilsynet	Kommunen	Departementet
Tilsyn/ granskning	Nml § 5	Khl 4a-7	
Krav om vannundersøkelse som ledd av tilsyn/ granskning	Nml § 7	Khl 4a-7	
Pålegg	Nml § 4	Khl 4a-8	Lhb §§ 3, 5
Stansing	Nml § 6	Khl 4a-10	
Tvangsmulkt	Nml § 6a	Khl 4a-9	

Drikkevannsforskriften gir også selv hjemler til at kommunen kan forby virksomhet som medfører fare for forurensning av råvann og drikkevann (§ 4), og pålegge vannverkseier å gi informasjon (§ 6). Ut over dette gir forskriftens § 19 kommunen hjemmel til bestemmelse om vannforsyning under ekstraordinære forhold.

Hvordan skjer samordningen i praksis, formelt og reelt

Samordning mellom de ulike myndigheter er en forutsetning for innholdet i forskriftens § 17 og den vopdeling som der er gitt. Dette går klart fram av Sosial- og helsedepartementets kommentarer til forskriften, og senere i et rundskriv (I-6/95) om forskrift om vannforsyning og drikkevann mm. hvor det heter at

Myndighets- og oppgavefordeling i forbindelse med det løpende tilsynet bør koordineres og utformes etter hva som lokalt finnes hensiktsmessig og forsvar-

lig, bl.a. på bakgrunn i organenes kompetanse og innsikt, arbeidets størrelse, omfang mv. På de områder hvor næringsmiddeltilsynet har plikt til å føre tilsyn etter næringsmiddeloven og helsemyndighetene etter kommunehelsetjenesteloven, vil det imidlertid være naturlig at den løpende kontroll utføres av det lokale næringsmiddeltilsyn.

Denne formelle rammen for samarbeid (koordinering) gir sammen med forskriften selv rom for mange lokale løsninger.

Resultatet pr. 1997 er ulike løsninger rundt omkring i landet, med ulik tilsynspraksis, ulik ressursbruk og tilsynsoppslag, ulik formell og faglig forankring av tilsynsarbeidet til følge.

Denne rollefordelingen kompliseres ytterligere når rutiner skal etableres for godkjenning av vannverkene. Det eneste som da er klart er kommunestyrets godkjenningsmyndighet. Hvem som forestår primær saksutredning, innhold og omfang av næringsmiddeltilsynets og kommunehelsetjenestens

uttalelser mv. er også gjenstand for lokalt samarbeid.

I et så komplisert terreng skjer samordningen som regel ut fra

- hvem hadde tilsyn med drikkevann fra før
- hvem tar initiativ til å etablere tilsyn i henhold til drikkevannsfor-skriften
- lokal ressursfordeling og tilgang på kompetent personell

I praksis oppstår det løsninger hvor en aktør tar eller gis hovedansvaret for tilsynet. Dette er enten

- kommunehelsetjenesten ved kommunelegen eller ved etat for miljørettet helsevern (der slik finnes), støttet av næringsmiddeltilsynet på dets spesifikke saksområde og gjennom næringsmiddeltilsynets analyseapparat, eller
- næringsmiddeltilsynet, ofte med all tilsynspraksis tillagt seg og med støtte fra kommunehelsetjenesten i saksframlegg, formelle avgjørelser, bruk av tyngre virkemidler mv.

Rapportering mellom tilsynsmyndighetene

Rapportering mellom tilsynsmyndighetene skjer primært blant de lokale (kommunale) aktører, og følger den fordeling av tilsynsoppgaver som er bestemt lokalt.

Der tilsynsmyndighet er gitt direkte gjennom lov eller forskrift skjer som regel ingen rapportering uten på forespørsel.

Der slik myndighet er gitt gjennom delegering, skjer rapportering løpende

fra utøvende myndighet til det organ som har gitt delegeringen.

- I praksis betyr dette at rapportering mellom næringsmiddeltilsyn og kommunehelsetjeneste bare i liten grad finner sted for det løpende rutinemessige tilsynet så lenge ingen større avvik er påvist.

- Fra næringsmiddeltilsynet og/eller kommunehelsetjenesten og tilbake til kommunen skjer imidlertid rapportering av tilsynsrapporter, vedtak mv. løpende. Hvilket kommunalt organ som mottar slik rapportering avhenger av hver enkelt kommunes interne organisering (hovedutvalg, komitéer o.a.), og går som regel til det organet som er gitt politisk ansvar for kommunens helsemessige forhold.

- Dersom smittsom sykdom oppstår og det er grunn til å anta at denne er eller kan være forårsaket av drikkevann, består en gjensidig meldepikt mellom næringsmiddeltilsyn og kommunehelsetjeneste regulert av smittevernloven.

Kommunelegen skal etter smittevernloven (§ 4-10) motta informasjon fra næringsmiddeltilsynet når dette får mistanke om smittsom sykdom som kan formidles til mennesker bl.a. gjennom drikkevann.

Leger og annet helsepersonell skal også varsle kommunelegen hvis de i sin yrkespraksis får mistanke om at smittsom sykdom kan være

overført bl.a. med drikkevann (§ 6-2).

Kommunelegen på sin side skal varsle næringsmiddeltilsynet når han får opplysninger om slik sykdom som kan være overført med bl.a. drikkevann (§ 6-3).

I kontrast til det første strekpunktet skjer slik rapportering raskt og på en hensiktsmessig måte i de fleste kommuner. Gode rutiner for påvisning og oppklaring av vannbåren sykdom basert på helsetjenesten og næringsmiddeltilsynet i fellesskap er etablert i mange kommuner.

Hvordan delegerer kommunene sin tilsynsmyndighet etter kommunehelsetjenesteloven

Tilsynsmyndighet etter næringsmiddel- loven er tillagt næringsmiddeltilsynet; denne myndigheten *kan ikke* delegeres.

Tilsynsmyndighet etter kommunehelsetjenesteloven er tillagt kommunen; denne myndigheten *kan* delegeres.

Tilsynsmyndighet etter lov om helsemessig beredskap er tillagt Sosial- og helsedepartementet; denne myndigheten *kan ikke* delegeres til et kommunalt organ.

Kommunen ved kommunestyret kan i praksis ikke føre tilsyn med drikkevann og vannforsyningsanlegg selv, og velger å overføre det daglige tilsynet til andre.

Dette kan skje gjennom den organisasjonsmyndighet kommunen

har eller gjennom avtale med andre organer.

Når både tilsynsoppgaven og myndighet til å gi pålegg overføres til et organ, er det tale om delegering av formell tilsynskompetanse.

De tre mest utbredte løsninger er:

- kommunen har delegert tilsynet med de helsemessige forhold ved vannforsyningsssystemene til næringsmiddeltilsynet, som dermed utøver et helhetlig tilsyn med alle forhold omkring drikkevann i kommunen. Slikt vedtak om delegering inneholder ofte begrensinger som gjør at virkemiddelbruk ut over å gi pålegg skal tilbake til kommunen ved et navngitt politisk organ.
- kommunen har delegert tilsynet med de helsemessige forhold til kommunehelsetjenesten. Slikt vedtak om delegering inneholder ofte de samme begrensinger som beskrevet over, og konkretiseringer av tilsynsomfanget for å unngå overlappende tilsynskompetanse med næringsmiddeltilsynet
- kommunene har ikke foretatt seg noe som helst

Hvordan unngå motstridende vedtak

Motstridende vedtak kan oppstå dersom:

- overlappende tilsynskompetanse finnes for tilsyn med vannforsyningsanlegg og drikkevann i kommunen
- det mangler et samarbeid og en av-

klart samordning mellom tilsynsmyndighetene

- det mangler gjensidig informasjon mellom tilsynsmyndighetene i kommunen

For å unngå motstridende vedtak må intensjonene i punktene foran etterleves. Motstridende vedtak setter den enkeltes rettssikkerhet og tilliten til regelverket i fare.

Det er en særlig fare for at motstridende vedtak kan fattes etter drikkevannsforskriften, siden kommunen som vannverkseier er gitt myndighet til selv å føre tilsyn med alle helsemessige forhold ved vannforsyningssystemene. Motstridende vedtak skjer som regel ikke bevisst, men som et resultat av mangelfulll ansvars plassering.

Samordning av tilsynsmyndighet på tvers av kommunegrensene, f.eks for interkommunale vannverk, eller for vannverk der inntak og behandlingsanlegg ligger i en kommune og forsyningen skjer i nabokommunen

Fylkesmannen gir godkjenning når et vannforsyningssystem berører flere kommuner. Dette skjer når:

- vanntilslagsområdet krysser kommunegrenser
- forsyningsområdet krysser kommunegrenser og
- dette fører til restriksjoner på arealbruk eller aktiviteter

- vannforsyningssystemet har sterk betydning for distriktspolitikk, økonomi, arbeidsplasser osv.

Ansvar og myndighet gitt til næringsmiddeltilsyn og til kommunehelsetjenesten (medisinsk faglig rådgiver) i de enkelte kommuner er ikke endret når fylkesmannen utøver sin myndighet. Ofte opptre slike flerkommunale interesser innenfor regionen til ett og samme interkommunale næringsmiddeltilsyn.

Fylkesmannens rolle blir i slike tilfeller ikke bare å gi godkjenning, men også å samordne alle forarbeider til godkjenningen, og helst også gjennom en helhetsvurdering gi føringer for hvordan tilsynsoppgaver og tilsynsmyndighet skal fordeles mellom berørte kommuner.

Tilsvarende som for Fylkesmannen gjelder også for Sosial- og helsedepartementet når vannforsyningssystemet berører flere fylker.

Samordning av revisjon av internkontrollsystem

Drikkevannsforskriften krever at eier av godkjenningspliktig vannforsyningssystem har etablert et IK-system for etterlevelse av forskriftens bestemmelser. Dette betyr et IK-system for ivaretagelse av krav gitt med hjemler i alle tre lover som drikkevannsforskriften bygger på, nemlig næringsmiddeloven, kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig beredskap.

I tillegg gjelder (IK-MAT-forskriften) forskrift om internkontroll for å etterleve næringsmiddelovgivningen

for alle godkjenningspliktige næringsmiddelvirksomheter, irednet vannforsyningsanlegg.

IK-MAT-forskriften er spesifikk omkring hvilke vilkår som skal være oppfylt og må således legges til grunn også for å oppfylle drikkevannsforskriftens § 5 krav om IK-system.

Tilsvarende spesifikke krav er ikke gitt for internkontroll i henhold til kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig beredskap. Det kan derfor være hensiktsmessig å bruke ett og samme system basert på IK-MAT-oppyggingen for å ivareta drikkevannsforskriftens krav om internkontroll

- Revisjon av internkontrollsystem etter IK-MAT-forskriften skjer av næringsmiddeltilsynet;
- revisjon av internkontrollsystem etter drikkevannsforskriften skjer av samme instans som er tillagt tilsynsmyndighet.

Like viktig som det er å koordinere tilsyns- og vedtakskompetanse er det viktig å samordne revisjon av vannverkens internkontrollsystem.

Der hvor alt tilsynsansvar er tillagt næringsmiddeltilsynet vil revisjonen gjøres av tilsynet (unntatt forhold som gjelder lov om helsemessig beredskap). Der hvor tilsynsansvaret er delt, bør revisjonene utføres av en revisjonsgruppe med representanter fra begge/alle kompetente myndigheter.

Prinsipielt gjelder dette også for Sosial- og helsedepartementets tilsynspersonell når disse kontrollerer vannverkens beredskapsrutiner.

Pålegg og straff

Pålegg og straff er formelle virkemidler som myndighetene kan anvende overfor en enkelt person/juridisk person. Pålegg og straff er derfor å anse som *enkeltvedtak*.

Forvaltningsloven regulerer myndighetenes håndtering av enkeltvedtak. Forvaltningsloven er en "kvalitetssikringslov" for forvaltningens handlinger.

Forvaltningsloven stiller krav til saksforberedelse (skriftlig varsel om vedtak, undersøkelsesplikt, informasjonsplikt osv.), om selve vedtaket (skriftlighet, krav til grunnngivelse, opplysning om klageadgang og klagefrist, innsynsrett osv.) og mye mer.

Pålegg kan gis som "normale" pålegg i forbindelse med tilsyn eller annen kontroll, og innebærer et krav for vannverkseier til å foreta retting(er). Pålegg gis normalt med en frist for etterkommelse; pålegg kan også gis som hastevedtak dersom avviket som kreves rettet kan innebære helsefare.

Stansing kan kreves på grunn av manglende godkjenning eller hvis vesentlige forhold i vilkårene for godkjenning ikke overholdes, og ved påvist helserisiko eller påviste forhold som kan innebære helsefare.

Stansing av vannforsyningen er kommunens (kommunestyrets) myndighet. Slik myndighet etter næringsmiddeloven kan delegeres til næringsmiddeltilsynet

Stansing er bare unntaksvis et hen-

siktsmessig virkemiddel overfor vannverk.

Ileggelse av tvangsmulkt skjer som regel etter at vannverket har oversittet både fristen for å etterkomme et første pålegg og et andre, gjentatt pålegg med ny frist og samtidig varsel om mulig bruk av tvangsmulkt.

Bruk av tvangsmulkt går også inn under kommunens (kommunestyrets) myndighet, og også her kan slik myndighet delegeres næringsmiddeltilsynet etter næringsmiddeloven.

Tvangsmulkt kan i mange tilfeller være et hensiktsmessig virkemiddel.

Andre effektive virkemidler kan være pålegg om bruk av vannverkseiers informasjonsplikt til allmennheten med opplysninger om vannkvalitet (eks. "ikke drikkevann"), opplysninger om nødvendig vannbehandling ("kokepåbud") osv.

Ved alvorlige forhold som ikke lar seg løse gjennom de virkemidler som er nevnt her, kan tilsynsmyndigheten politianmelde vannverkseier for eventuelt derigjennom å ta i bruk strengere straffebestemmelser

Blir tilsynsmyndighetenes roller endret ved evt. opprettelse av Statens mattilsyn.

Følgende av NOU 1996:10 om Effektiv matsikkerhet kan bli opprettelsen av ett statlig næringsmiddeltilsyn, - Statens mattilsyn.

Uavhengig av om Statens mattilsyn blir opprettet eller ikke skal det her tas til orde for et statlig tilsyn for

vannforsyningsanlegg og drikkevann.

- Drikkevann er vårt viktigste næringsmiddel
- Drikkevann er antakelig det næringsmiddel som i størst grad påfører befolkningen sykdom. Et handlekraftig og effektivt tilsyn og en god forvaltning av drikkevannsforskriften er derfor maktpåliggende.
- Drikkevannsforskriften gir kommunene er uheldig dobbeltrolle på vannområdet.
- Drikkevannsforskriften gir ulike og ikke likeverdige løsninger for tilsyn av drikkevann og forsyningsanlegg
- Drikkevannsforskriften baserer fi nansieringen av tilsynet på kommunale midler, med en forsterking av ulikhetene til følge.
- Drikkevannsforvaltningen bør ikke være et primært kommunalt ansvar.
- I overensstemmelse med Stortingets forutsetninger (St.meld. nr 55 1984-85 om vannforsyningen) og Innst.S. nr. 236 (1984-85) skal godkjenning, tilsyn og vedtak legges så nær brukerne (vannverk og allmennheten) som mulig.
- Flertallet av norske vannverk er eid av kommunene. Kommunene forstår utbygging, vedlikehold og drift. Kommunenes forvaltningsmessige oppgaver dels som godkjenningstans, dels som tilsynsmyndighet for helsemessige forhold etter kommunehelsetjenesteloven kan giabilitetsproblemer.
- Kommunehelsetjenesten er en del av kommunens organisasjon, og

møter flere av de samme vanskelighetene som kommunene.

- Næringsmiddeltilsynene er interkommunalt organisert og friere stilt i forhold til kommunene. Tilsynene har en rekke samarbeidspartnere lokalt og regionalt mot kommunale instanser, mot fylket (miljøvern-avdeling, fylkeslege, beredskaps-avdeling) og mot sentrale forvaltningsorganer og forvaltningsstøtte-institusjoner.
- ▶ Næringsmiddeltilsynene besitter analytisk kompetanse og lang erfaring fra kontroll av drikkevann. Næringsmiddeltilsynene er egnet dersom drikkevannsforvaltningen skal utøves av ett organ med lokal tilknytning. Hvordan kan en slik modell etableres (ett lokalt tilsyn uten kommunalt primæransvar)
- Tilsyn med drikkevann hjemlet i næringsmiddeloven tillegges Statens Næringsmiddeltilsyn SNT med delegering av oppgavene til det lo-

kale næringsmiddeltilsynet. Dette gjøres allerede for tilsynet med en rekke av de viktigste næringsmidlene og representerer ikke noe nytt prinsipp. En slik modell utnytter det kommunale næringsmiddeltilsynets lokalkunnskap og kompetanse, samtidig som ressurser og overordnet styring kommer fra staten.

- Tilsyn med drikkevann hjemlet i kommunehelsetjenesteloven krever en endring i lovteksten. En slik endring kunne innebære at ansvaret for tilsyn med helsemessige forhold etter denne loven legges til fylkesmannen (slik denne fører tilsyn med kommunale avfallsanlegg, avløpsanlegg osv), og også her med delegering av oppgavene til det lokale næringsmiddeltilsynet.
- ▶ Samlet ville dette gi Norge ett brukernært og kompetent tilsynsorgan med lokal forankring, god tilgang på analysetjenester, samtidig som ressurser og overordnet styring kommer fra staten.

Grunnvannsforsyning, avfallsdeponier og forurenset grunn



NORSK TEKNISK
BYGGEKONTROLL A/S

RÅDGIVENDE INGENIØRER – MRIF

Et firma i Multiconsult-gruppen

Avdelingskontorer: Fredrikstad, Skien, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø

Wdm. Thranes gt. 75

Postboks 9810 Ila
0132 Oslo

Telefon 22 20 41 00

Telefax 22 20 14 89