

Er det nødvendig med revisjon av internkontrollen/beredskapsplanene for vannverk?

Av Ingerd Caspersen Kopperud

Ingerd Caspersen Kopperud er rådgiver, Næringsmiddeltilsynet i Drammensregionen

Innlegg på fagtreff 14. okt. 2002

Innledning

Med hjemmel i *lov av 19. mai 1933 om tilsyn med næringsmidler* (næringsmiddeloven) § 4, skal det kommunale næringsmiddeltilsynet føre tilsyn med at vannverkene overholder bestemmelsene i *forskrift av 4. desember 2001 om vannforsyning og drikkevann* (drikkevannsforskriften). Min erfaring er at revisjon av vannverkens internkontroll er en godt egnet tilsynsform overfor vannverk. Næringsmiddeltilsynet i Drammen praktiserer ikke inspeksjoner i tradisjonell forstand av vannverk med unntak av nedbørfelt og kilde, der vi ikke nødvendigvis er avhengige av vannverkspersonell for å utøve inspeksjonene. Krav om internkontroll fremgår av drikkevannsforskriftens § 5: "Vannverkseier skal påse at det etableres og føres internkontroll for etterlevelse av denne forskriften". Særskilte krav til hvordan et internkontrollsystem skal bygges opp og hva det skal inneholde, framgår av *forskrift av 1. januar 1995 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen* (IK-MAT).

Drikkevannsforskriftens § 11 omhandler meget viktige krav til vannverket. Bestemmelsens første ledd gjelder krav til driftsplaner for å kunne ha leveringssikkerhet under normale forhold, mens 2. ledd stiller krav om beredskapsforberedelser og beredskapsplaner for å sikre vannleveranse under krig og krise. Det stilles særskilte krav til beredskapsarbeidet i eget lovverk om beredskap som nevnt i 2. ledd: *lov av 23. juni 2000 om helsemessig og sosial beredskap og forskrift av 23. juli 2001 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid osv.* I henhold til dette lovverket skal den som ellers fører tilsyn med en virksomhet også føre tilsyn med beredskapen – det såkalte ansvarsprinsippet.

Dette innebærer at NMT, ved fastsettelsen av den nye drikkevannsforskriften, også fikk ansvar for å føre tilsyn med vannverkens beredskap.

En planlagt revisjon av et vannverk starter med at vi sender ut varsel. Samtidig ber vi om å få innlevert relevant dokumentasjon for det området revisjonen skal omfatte. Vi har meget

vekslende erfaring med den dokumentasjonen vi mottar. Mens enkelte har god dokumentasjon og har oppfylt internkontrollforskriftens skriftlighetskrav, har andre et kjøpt system. Slike kjøpte systemer avslører seg gjerne ved at det, etter en innledning i hvert kapittel står: "Her skal vannverket selv fylle utosv." Mange slike maler kunne egentlig gitt bra resultater fordi de gir vannverkene en grei "kokebok" i hvordan systemet kan bygges opp. Og noen har faktisk maktet å bygge sitt eget system ut fra en slik mal, men dessverre tror enkelte vannverk at de, kun ved å ha skaffet seg en slik mal, *har* etablert internkontroll.

Som revisjonsmyndighet ønsker vi at det tilsendte stoffet skal:

- være oversiktlig/lett å finne fram og
- inneholde en oversikt over hvem som har ansvar for hva, i tillegg til at forskriftens skriftlighetskrav for øvrig er oppfylt

Jeg anser internkontroll og beredskap som to sider av samme sak. Ved etablering av internkontroll skal kritiske punkter kartlegges. Forebyggende rutiner samt overvåking skal hindre at ting går galt. Beredskapsplaner skal starte med ROS som utløser utarbeiding av rutiner for skadebegrensning. Både internkontroll og beredskapsplaner forutsetter kompetanse som oppnås i form av opplæring og øvelser. Jeg synes imidlertid at det er en vesentlig forskjell på internkontroll og beredskap fordi internkontroll gjelder i normalsituasjonen, mens

beredskapsplanene iverksettes i helt spesielle situasjoner. Av den grunn synes jeg at det er praktisk at vannverkets beredskap etableres som et eget system, ev som et eget system i (internkontroll)systemet. En annen grunn som peker på at slik inndeling er hensiktsmessig, er at vannverkene beredskap forutsettes innpasset i kommunens samlede beredskapsplan og sivilforsvarets beredskapsplanlegging. Det er uansett viktig at det etableres sterke "familiære" band mellom internkontroll og beredskap da de opplagt vil overlappes hverandre. For eksempel kan med hell internkontrollsystemets opplisting av de kritiske punktene, jf kravet i IK-MAT § 5a, også omfatte ROS, og allerede i denne opplistingen kan det angis hvilke rutiner som finnes i internkontrollsystemet (forebyggende rutiner) og hvilke som finnes i beredskapsplanene (skadebegrensende rutiner).

Erfaringer fra revisjonene

Ulike avvik som avdekkes hos vannverkene varierer, men enkelte typiske avvik er gjengangere. Nedenfor har jeg satt opp eksempler på typiske avvik.

- Mangler angående godkjenning:
 - Vannverket har ikke søkt
 - Søknaden er blitt liggende hos uttalemyndighet
 - Søknaden er blitt liggende hos godkjenningsmyndighet

Vi har foreløpig ikke benyttet tvangsmidler overfor vannverk som ikke har søkt. Årsaken til det er at vi har sett godkjenningsinstituttet mer

som et middel for å oppnå forskriftsoppnåelse, enn som et mål i seg selv. Vi har bedt om en utarbeiding og etterlevelse av en fremdriftsplan som fører fram til en godkjenningssøknad, og latt vannverkene få "romslige" frister. Selvsagt har vi undertiden gitt pålegg om rask utbedring av forhold som har kunnet true vannets helsemessige sikkerhet, for eksempel hvis ikke vannverkene har hatt tilfredsstillende hygieniske barrierer.

Et større problem synes jeg det er når vannverkernes søknad blir liggende ubehandlet (og sågar rotet bort i ett tilfelle) hos medisinsk faglig rådgiver. Det er dessverre et faktum at det er varierende interesse for og tid til drikkevann blant kommunelegene. Dette er absolutt forståelig når vi ser at mange kommuner av økonomiske grunner har redusert kommunelegestillingene. I en av de kommunene vi fører tilsyn med, har kommunelegen, som også er medisinsk faglig rådgiver, kontortid hver mandag fra klokka 08.00 – 10.00. Det sier seg da selv at drikkevannsspørsmål ikke kan prioriteres. Akkurat i denne kommunen har vi, i forståelse med kommunelegen, valgt en pragmatisk løsning ved at ferdig behandlet sak sendes fra NMT via kommunelegen som (ev) påfører sin signatur. Løsningen er antakelig ikke helt i tråd med lovgivers intensjon i drikkevannsforskriftens § 9 om faglige uttalelser fra hhv næringsmiddeltilsyn og medisinsk faglig rådgiver – spesielt dersom lovgiver har ment at slike uttalelser skal gis uavhengige av hverandre. Løsningen fungerer uansett godt.

Dessverre har mange søknader av ulike grunner også blitt liggende hos godkjenningsmyndighetene uten å bli behandlet.

Vi synes det er vanskelig bruke tvangsmidler overfor vannverkene i de to sistnevnte tilfellene, men pålegger vannverkene selv å purre på hhv fagmyndighet og godkjenningsmyndighet.

- Brudd på forutsetningene som godkjenningen bygger på
 - egne planer (hovedplaner/saneringsplaner/spyleplaner/beredskapsplaner/ prøvetakingsprogram) eller
 - vilkår gitt av godkjenningsmyndigheten

➤ Uklar organisering

Dette avviket forekommer så godt som ikke hos private vannverk. Derimot er det et typisk avvik hos de kommunale vannverkene. Årsakene er flere. En vanlig årsak har vært at kommunen i en omorganisering av tekniske tjenester er delt i bestiller- og utførerorganisasjon uten å ha avklart ansvarsforhold overfor den enkelte. Vi har heldigvis erfaring for at dette "går seg til" etter hvert. En annen og mer alvorlig årsak som synliggjøres mer og mer, er av kommunaløkonomisk karakter. I to av de kommunene vi fører tilsyn i, har ansettelsesstopp gjort at nøkkelpersoner i vannforsyningen har sagt opp uten å bli erstattet, mens det ikke kan godtgjøres overfor oss at ansvars- og myndighetsområdet de hadde er troverdig plassert.

- Det mangler rutine for å behandle analyseresultater

Det reageres ikke ved avvik fra forskriftskrav verken ved egenkontroll eller ved "kjøpte" prøver. Årsakene kan være flere. Akseptkriteriene er ikke definert når det gjelder hvordan avvik fra forskriftskrav ved egenkontrollen skal behandles. Når det gjelder analysesvar fra eksterne laboratorier, er det ikke uvanlig at vannverkene rutine er at disse blir mottatt og arkivert av kontorpersonellet. Når vi anmerker dette under revisjonen, har mange reagert med å si "Vi regner jo med at du hadde ringt hvis det hadde vært noe galt!"

- Det gjennomføres ingen eller mangelfull avviksbehandling

De fleste vannverk har etter hvert skriftlige rutiner for avviksbehandling. Sjelden anvendes rutine i praksis. For det første synes mange det er vanskelig å definere når det er avvik og hva som er avvik. Noen registrerer avvik og dessuten det umiddelbare tiltaket (brannslukkingen). Angivelse av relevant korrigerende tiltak mangler så godt som alltid. Uten at avviksbehandlingen munner ut i tiltak som kan hindre at samme avvik oppstår igjen, er avviksbehandlingen etter min mening så godt som verdiløs.

Som en konsekvens av at NMT fikk tilsynsansvar for beredskap i den nye drikkevannsforskriften, har vi i 2002 inkludert vannverkene beredskap som en del av revisjonsomfanget. Vi innrømmer gjerne at vi ikke er eksperter selv, fordi beredskap er en pålagt tilsynsoppgave som foreløpig

ikke er fulgt av kompetanseoppbygging hos næringsmiddeltilsynets tilsynspersonell. Imidlertid har vi god kompetanse når det gjelder tilsyn generelt og revisjonsteknikk spesielt. Det vi foreløpig har satt på dagsorden under revisjonene, er en orientering om hvilke krav som stilles til beredskapsplaner. Vi etterspør hvor langt vannverkene er kommet i beredskapsarbeidet, hvorvidt de faktisk har startet osv. Så godt vi kan forsøker vi å gi innspill til om eksisterende planer virker egnet. Vi har lagt stor vekt på å stimulere vannverkene til å gjennomføre beredskapsøvelser. Etter vår mening kan vannverket best via øvelser avdekke om planene er egnet.

Våre erfaringer så langt er at mange startet beredskapsarbeidet i forbindelse med år 2000-problematikken. For de fleste ble det med det. Noen anser at de ved innkjøp av nødstrømaggregat har en tilfredsstillende og tilstrekkelig beredskap. Noen har ikke startet i det hele tatt. En kommune viste oss en relativt omfattende beredskapsperm som var utarbeidet av konsulent i samarbeid med de ansatte ved vannverket, men det var for 10 år siden. Innholdet var ikke revidert og lite kjent for de som nå hadde disse stillingene. Vannbehandlingen var dessuten endret. Kravet om at personellet skal øves i de oppgaver de er tiltenkt, var ikke oppfylt. Man kan jo spørre om hvor effektive slike planer vil være i en krise. Det skal legges til at vi har inntrykk av at vannverkspersonell alltid synes opptatt av den daglige beredskapen, dvs den som drikkevannsforskriften benevner leveringssikkerhet.

Sluttord

Tittelen på foredraget jeg var bedt om å holde, var formet som et spørsmål: Er det nødvendig med revisjon av internkontrollen/beredskapsplanene for vannverk? Når det gjelder behov for revisjon av internkontrollen hos vannverkene, er svaret et ubetinget ja, og svaret mitt er basert på lang revisjonserfaring. Når det gjelder revisjon av beredskapsplaner, fremgår det av ovenstående at jeg ikke er i stand til å gi et bastant svar. Men jeg er ikke i tvil om at næringsmiddeltilsynet i revisjonssammenheng allerede har og kan bidra til å bevisstgjøre vannverkene når det gjelder beredskap. Å gjennomføre revisjoner av beredskapsplaner i ordets rette forstand, krever

etter min mening at tilsynsmyndighetene får økt kompetanse på saksfeltet gjennom bedre veiledningsmateriell og kurs. Jeg kommer til å ta initiativ overfor sentrale vannforsyningsmyndigheter (SNT) slik at beredskapsplaner snarest blir satt på dagsorden i neste års planer for opplæring av de kommunale tilsyn. Dessuten vil jeg fremsette et ønske om at det utarbeides "grove" retningslinjer for vurdering av beredskapsplaner for ulike kategorier vannverk.

Til slutt vil jeg fremme en påstand om at vannverk som ikke har et velfungerende internkontrollsystem under normale forhold, vil få store vanskeligheter ved enhver unormal hendelse.