

# RAPPORT FRA INTERNREVISJON 2016

## DRIKKEVANNSSOMRÅDET

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## **Innholdsfortegnelse**

Sammendrag	2
1. Revisjonens identifikasjon	3
1.1 Oppdraget	
1.2 Bakgrunn for revisjonen	
1.3 Mål for revisjonen	
2. Revisjonslaget	3
3. Reviderte enheter	4
3.1 Oversikt over reviderte enheter	
3.2 Utvalgskriterier	
4. Om revisjonen	5
4.1 Bakgrunnsinformasjon	
4.2 Omfang og tema	
4.3 Kravgrunnlag	
4.4 Revisjonsmetode	
5. Hovedintrykk	6
6. Om avvik og merknader	7
6.1 Avvik	
6.2 Merknader	
7. Beste praksis	10
8. Konklusjon og anbefalinger	10

## SAMMENDRAG

Vann er vårt viktigste næringsmiddel. Men vann er ikke bare vårt viktigste næringsmiddel, det er også et næringsmiddel der forbrukeren ikke fritt kan velge blant ulike produkter og produsenter. Forbrukeren må bruke det vannet som leveres i springen. Forbrukeren kan med andre ord ikke velge bort et "*dårlig*" produkt eller en "*dårlig*" produsent. Selv om det er vannverkets klare ansvar å levere trygt og godt drikkevann, er Mattilsynets arbeid på drikkevannsområdet særdeles viktig nettopp på grunn av forbrukerens begrensede valgmuligheter.

Etter en forberedelsesperiode i mai/ juni ble Internrevisjon på drikkevannsområdet gjennomført i tidsrommet august til september 2016 av utpekt revisjonslag og i henhold til mandat gitt av administrerende direktør.

Revisjonens mål var å undersøke om føringene om aktiv bruk av virkemidler ved tilsyn med drikkevannsområdet er oppfylt.

I løpet av revisjonen har revisjonslaget gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer i relevante enheter og observert virksomhetsbesøk ifm tilsyn.

Revisjonslaget har hatt fokus på systemgranskning, og funn er derfor formulert på et overordnet nivå.

Med bakgrunn i de undersøkelsene revisjonslaget har gjort, kan vi konkludere at føringene gitt i styringsdokument/ BDS om aktiv bruk av virkemidler på drikkevannsområdet ikke har ført til endret praksis.

Det ble gjort funn som førte til ett avvik og sju merknader som knytter seg til ulike aspekter ved tilsynet på drikkevannsområdet i sin helhet.

## 1. Revisjonens identifikasjon

### 1.1 Oppdraget

Administrerende direktør besluttet 26.01.2016 [treårig plan for Internrevisjon 2016-2018](#). I planen for 2016 ligger gjennomføring av en internrevisjon på drikkevannsområdet. Revisjonen ble gjennomført i henhold til [mandat](#).

### 1.2 Bakgrunn for revisjonen

Mattilsynets Internrevisjonen er administrerende direktørs verktøy som på hans oppdrag foretar en uavhengig og systematisk gjennomgang av virksomheten i egen etat for å skape grunnlag for forbedringer og for å sikre at interne og eksterne krav oppfylles.

Kontrollforordningen, EU 882/2004, krever at tilsynsmyndighet på matområdet skal foreta interne revisjoner<sup>1</sup>.

Reglement for økonomistyring i staten (12. desember 2003) fastsetter at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle avvik forebygges og korrigeres i nødvendig utstrekning.

Finansdepartementets Rundskriv R-117 (20. mai 2015) fastsetter krav til organisering og gjennomføring av interne revisjoner i statlig virksomhet.

Revisjonene gjennomføres i henhold til instruks for Internrevisjon i Mattilsynet med underliggende dokumenter og EU-retningslinjer gitt i Kommisjonsbeslutning 2006/677. Prinsippene i ISO 19011 og standard for internrevisjon fra IIA ligger dessuten til grunn for arbeidet.

### 1.3 Mål for revisjonen

Målet med revisjonen er å undersøke om interne og eksterne krav til økt fokus på virkemiddelbruk ved tilsyn med drikkevann, nedfelt i føringer gitt for området i tildelingsbrev til Mattilsynet og BDS<sup>2</sup>/ styringsdialog er oppfylt.

## 2. Revisjonslaget

Revisjonsleder:	Susanne Øyen, Hovedkontoret, stab virksomhetsstyring
Fagrevisor:	Torild Nesjan Stubø, Region Midt, Avd. Nordmøre og Romsdal
Fagrevisor:	Birger Willumsen, Region Nord, regiondirektørens stab

---

<sup>1</sup> Kontrollforordningen gjelder ikke på drikkevannsområdet, Mattilsynet har likevel bestemt at forordningens prinsipper anvendes på alle forvaltningsområder, jf Flerårig nasjonal kontrollplan, Virkeområdet

<sup>2</sup> Budsjett disponeringsskriv, Mattilsynets interne styringsdokument

### 3. Reviderte enheter

Interne revisjoner skal, så langt det er hensiktsmessig, være gjennomgående, og det forutsettes at de inkluderer et utvalg av enheter fra begge nivåene. Enhetene skal så langt som mulig representere gjennomsnittet i Mattilsynet.

#### 3.1 Oversikt over reviderte enheter

- Mattilsynets Hovedkontor
  - Avdeling mat, Seksjon hygiene og drikkevann
  
- Region Sør og Vest
  - Regionens fagrådgiver på drikkevannsområdet
  - Regionens tilsynskoordinator
  - Avdeling Bergen og omland
  - Avdeling Hardanger og Sunnhordland
  
- Region Øst
  - Regionens fagrådgiver på drikkevannsområdet/ leder IRF
  - Regionens tilsynskoordinator
  - Avdeling Mjøsområdet
  - Avdeling Telemark
  
- Region Nord
  - Regionens fagrådgiver på drikkevannsområdet
  - Regionens tilsynskoordinator
  - Avdeling Finnmark
  - Avdeling Midtre Hålogaland

#### 3.2 Utvalgsriterier

Revisjonen omfatter 3 regioner og to avdelinger per region samt aktuell avdeling ved hovedkontoret.

Regionene velges generelt ut fra internrevisjonshistorikk totalt, slik at Internrevisjonen dekker hele organisasjonen tilnærmet likt over tid.

Kriteriene som ble lagt til grunn ved valg av avdeling i regionene:

- antall vannverk i risikoklasse<sup>3</sup> (disse var prioritert i BDS 2014)
- antall tilsyn med vannverk i risikoklasse 1
- virkemiddelbruk ved tilsyn med vannverk i risikoklasse 1.

På hovedkontoret gir revisjonsenhet seg selv, HK-avdelingen, avhengig av fagområdet som blir revidert.

---

<sup>3</sup> Risikoklasse beregnes med bakgrunn i antall og type abonnenter som forsynes av vannverket, type vannkilde og –behandling/ desinfeksjon samt lengde på rørsystem.

## 4. Om revisjonen

### 4.1 Bakgrunnsinformasjon

Mattilsyn fører tilsyn med 5260 vannverk, av disse 1370 godkjenningspliktige.

	2014	2015	2016
Antall vannverkstilsyn (inspeksjon og revisjon)	1712	1544	1470
Andel tilsyn med varsel om vedtak	54%	53%	61%
Andel tilsyn med vedtak uten forhåndsvarsel	4%	4%	2%
Tidsbruk i ukeverk (inspeksjon og revisjon)	(tall ikke tilgjengelig)	477	522

Tall kan trekkes ut av databasen på ulike måter, tilsynstall kan omfatte ulike typer aktiviteter. Målet med visningen her er å se utvikling over tid, ikke vurdering av absolutte tall. Økning tidsbruk og virkemiddelbruk i 2016 kan sees i sammenheng med nasjonalt tilsynsprosjekt «Vannverkenes beredskap».

### 4.2 Omfang og tema

«Virkemiddelbruk ved tilsyn med vannverk»

I tildelingsbrevet til Mattilsynet understreker Helse- og omsorgsdepartementet de siste årene behov for oppfølging av tilsyn med drikkevann. I budsjett-disponeringsbrevene for hhv 2014-2016 og 2015-2017 2016-2018 er kravet videreført som føringer om mer aktiv virkemiddelbruk ved tilsyn med vannforsyningssystemer, mens det i 2016-2018 ble formulert under tilsyn med oppfølging av relevant virkemiddelbruk, se vedlegg1. Revisjonslaget avgrenset revisjonens omfang til disse føringene og begrenset videre til de tilsynsområdene som skulle vektlegges primært:

1. Tilsyn med ledningsnett
2. Tilsyn med barrierer og desinfeksjon
3. Mattilsynets ivaretagelse av drikkevannshensynet i kommunenes plansaker.

### 4.3 Kravgrunnlag

- Regelverk:
  - Matloven, kapittel V (administrative bestemmelser, sanksjoner og straff)
  - Drikkevannsforskriften
- Kvalitetsdokumenter
  - Overordnet styringsdokument, BDS til regionene (2014-2016, 2015-2017 og 2016-2018, se vedlegg1)
  - Instruks, Prøvetaking i Mattilsynet
  - Retningslinje, Tilsynsprøver, overordnet retningslinje

- Retningslinje, Virkemiddelbruk ved tilsyn
- Retningslinje, Interregionale fagfora – retningslinje om mandat
- Nasjonale mål for vann og helse 2014 - 2018, Helse- og omsorgsdepartementet
- Veileder til drikkevannsforskriften, versjon 3.01 av oktober 2011

#### 4.4 Revisjonsmetode

I løpet av revisjonen har revisjonslaget gått gjennom dokumentasjon, i form av både kvalitetsdokumenter, styringsdokumenter og tilsynsrapporter. Minimum 10 tilsynsrapporter fra hver av de 6 reviderte avdelingene ble hentet fra MATS<sup>4</sup>. Revisjonslaget utarbeidet sjekklister basert på revisjonsgrunnlaget til hhv gjennomgang og vurdering av rapportene og bruk i intervjuene. Det ble i alt gjennomført 37 intervjuer, 4 på sentralt nivå, 33 på regionalt nivå. I regionene fordelte intervjuene seg på 6 medarbeidere med et regionalt ansvar<sup>5</sup>, 8 ledere (avdelings-/ seksjonsledere) og 19 tilsynsmedarbeidere. I denne revisjonen har vi dessuten fulgt inspektørene under tilsynsbesøk knyttet til tre vannforsyningssystemer samt observert møter med ansvarlige driftsorganisasjoner for vannverkene.

## 5. Hovedinntrykk

Vann er vårt viktigste næringsmiddel. Men vann er ikke bare vårt viktigste næringsmiddel, det er også et næringsmiddel der forbrukeren ikke fritt kan velge blant ulike produkter og produsenter. Forbrukeren må bruke det vannet som leveres i springen. Forbrukeren kan med andre ord ikke velge bort et "dårlig" produkt eller en "dårlig" produsent. Selv om det er vannverkets klare ansvar å levere trygt og godt drikkevann, er Mattilsynets arbeid på drikkevannsområdet særdeles viktig nettopp på grunn av forbrukerens begrensede valgmuligheter.

Gjennom intervjuene i regionene har revisjonslaget et klart inntrykk av at medarbeiderne i Mattilsynet har en generell god forståelse av prinsippene for virkemiddelbruk. Virkemidler skal brukes når det er relevant, virkemiddelbruk skal trappes opp ved behov og saker fullføres, vedtak lukkes, generelt på alle tilsynsområder. Revisjonen har imidlertid avdekket at det på drikkevannsområdet ikke er større oppmerksomhet eller høyere bevissthet rundt virkemiddelbruk enn på de andre tilsynsområdene.

I det moderne Mattilsynet<sup>6</sup> er det etablert faglinjer<sup>7</sup>, ved siden av lederlinjen. Systemet har ikke «satt seg» enda. Det observeres delvis ulik forståelse av roller, oppgave-/ ansvarsdeling innen regionen og mellom regionene, også mellom fag- og lederlinjen. Selv om den nye organiseringen ikke har nådd sitt potensiale, er inspektørene fornøyd med denne løsningen fordi den har skapt arenaer for faglig diskusjon og utveksling.

<sup>4</sup> Mattilsynets tilsynssystem, arbeidsflyt- og saksbehandlingsstøtte

<sup>5</sup> Regionens fagrådgivere og tilsynskoordinatorer

<sup>6</sup> Mattilsynet etter omorganisering primo 2015

<sup>7</sup> Faglinjen: fagkoordinator/ fagansvarlig/ ressursperson/ teamkoordinator lokalt, fagrådgiver regionalt og fagfora, regionalt og interregionalt.

Medarbeidere som fører tilsyn på drikkevannsområdet dekker denne oppgaven som regel med en mindre prosentandel av sin totale arbeidstid. Drikkevannsanlegg er ofte store og sammensatte virksomheter, og tilsynet krever forholdsmessig større ressursbruk enn medarbeiderens primærtilsynsområde. Tilbakemelding fra tilsynet i regionene er at innføring av smilefjesordningen for serveringsbedrifter har krevd store deler av totalkapasiteten. Tilsyn på drikkevannsområdet i 2016 ble i all hovedsak begrenset til tilsyn innenfor nasjonalt tilsynsprosjekt «vannverkets beredskap». Det har vært lite kapasitet til å gjennomføre tilsyn på drikkevannsområdet ut over dette prosjektet.

Gjennom revisjonen har vi møtt på mange kompetente, interesserte og engasjerte tilsynsmedarbeidere i avdelingene. Selv om faglinjeorganiseringen gir mulighet for samhandling og erfaringsutveksling i lokale faggrupper/ team og regionale fagfora, er observasjonen at disse fungerer fortsatt svært ulikt og fyller ikke nødvendigvis inspektørenes behov og Mattilsynets intensjon. I noen avdelinger etterspørres det tilgang til mer teknisk kompetanse på drikkevannsområdet, gjerne i form av et spesialisert tilsynsteam, regionalt eller interregionalt.

Revisjonslaget ble av alle enhetene møtt med velvilje, åpenhet og ønske om å bidra til forbedring. Informasjon om revisjonen ble i forkant sendt via e-post og i ePhorte. Selv om mandatet avgrenset revisjonens omfang og lister opp revisjonsgrunnlaget konkret, virket noen av intervjuobjektene lite forberedt på spørsmål rundt dette. Revisjonslaget har derfor grunn til å kunne anta at forhåndsinformasjonen gjennom linjen har vært varierende. Dette gjelder spesielt revisjonslagets ønske om observasjon under et tilsynsbesøk.

## 6. Om avvik og merknader

Revisjonslaget har lagt disse definisjonene for ulike typer funn til grunn:

avvik:           mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav (*non-compliance*)

merknader:    beskriver

- avvik som er mindre vesentlig eller bagatellmessige
- forhold som oppfattes som forbedringspunkter
- funn som ikke omfattes av revisjonens omfang

Revisjonslaget har hatt fokus på systemgranskning og har derfor formulert funn på et overordnet nivå. Konkrete observasjoner knyttet til det enkelte drikkevannstilsynet er således ikke beskrevet i detalj, men sammenfattet i hovedfunnet.

### 6.1 Avvik

#### 6.1.1 **Mangelfull etterlevelse av BDS-føringer om mer aktiv virkemiddelbruk ved tilsyn på drikkevannsområdet**

Vi har observert:

- På spørsmål om prioriteringer på drikkevannsområdet henviser ingen medarbeidere i regionene til krav om mer aktiv virkemiddelbruk.



- Mer aktiv virkemiddelbruk har ikke blitt tatt opp som et generelt tema i fora- eller gruppemøter (men virkemiddelbruk blir jevnlig diskutert ifm konkrete tilsynssaker og problemstillinger i disse møtene).
- Majoriteten av de intervjuede medarbeiderne sier at praksis for virkemiddelbruk ikke er blitt endret som en følge av føringene.
- Stikkprøvekontroller av tilsynsrapporter viser delvis manglende eller utilstrekkelig virkemiddelbruk ved observerte regelverksbrudd.
- Det var ulik forståelse av hva føringene omfatter, tilsyn generelt eller saker knyttet til leveringssikkerhet.

Observasjonene representerer avvik fra budsjettdisponeringsskrivene og tildelingsbrevene de siste tre årene (2014, 2015 og 2016), se vedlegg1.

Vår vurdering:

Tall hentet fra MATS viser en økende andel tilsyn med virkemiddelbruk i 2016 (se pkt 4.1 «bakgrunnsinformasjon»). Tallene er imidlertid resultat av et forenklet uttrekk som kun tjener som en enkel indikator. Resultatet fanger ikke opp type saker, antall ikke-tilfredsstillende funn som ikke ble håndtert med virkemiddelbruk, antall vedtak per tilsyn m.m. Resultatet må videre sees i kontekst. Det ble i 2016 gjennomført et nasjonalt tilsynsprosjekt der sjekklister og virkemiddelbruk ved regelbrudd ble tydelig spesifisert. Økningen er i så måte forventet, men ikke et uttrykk for en bevisst generell endring i policy for bruk av virkemidler på vannområdet.

Revisjonslaget har lagt stor vekt på resultatene fra intervjuene. Revisjonslaget vurderer avviket som alvorlig, spesielt fordi føringene har blitt gjentatt flere år og vi har gjort følgende tilleggsobservasjoner:

- på direkte spørsmål var det usikkerhet om føringen er begrenset til de «store» sakene som reservevannkilde, leveringssikkerhet m.m.
- føringen i BDS ble ikke oppfattet som vesentlig og ikke tolket som et krav utover den generelle virkemiddelpolicyen
- det ble ikke lagt opp til dedikerte tiltak, aktiviteter på sentralt eller regionalt nivå som skal støtte opp under føringen
- hovedkontoret har en noe uklar forventning om hva som skal skje i regionene
- det kan virke som om det er etablert en kultur i tilsynet der hensynet til vannverkseier, deres økonomiske situasjon og konsekvenser av omfattende vedtak styrer virkemiddelbruken og framdrift i saker
- enkelte tilsynsmedarbeidere gir uttrykk for at praksis for virkemiddelbruk er prinsipielt ulik på de ulike fagområdene

## 6.2 Merknader

### 6.2.1 Oppfølging av BDS-føringer

Gjennom intervju kommer det fram at Hovedkontoret ikke har

- tydelig forventning om konkret resultat etter føringene
- lagt opp til system eller aktiviteter som støtter opp under føringene
- planlagt måling av resultatopptåelse
- planlagt verifisering av gjennomføring
- planlagt verifisering av effekt på tilsynet og virksomhetenes regelverksetterlevelse.

### 6.2.2 Faglinjen

Som beskrevet under hovedinntrykket, er faglinjen ulik organisert i regionene. Det er etablert ulike roller og innhold i rollene oppleves som delvis uavklart.

I regionenes avdelinger er det etablert faggrupper eller team. I noen avdelinger inngår vann i en stor næringsmiddelgruppe, mens det andre steder er etablert egne vanngrupper. «Grupper» som består av to medarbeidere, oppleves som mindre fungerende.

I noen avdelinger opplever avdelingsleder uklar ansvarsfordeling mellom fag- og lederlinjen.

### 6.2.3 Tilsynsrapporter

Gjennomgang av tilsynsrapporter bekreftet mange av funnene fra Internrevisjon i 2015, «Forvaltningskvalitet». Revisjonslaget la i tillegg spesielt merke til:

- vedtak lukkes uten at grunnlag for lukkingen er beskrevet eller henvist til i brevet, i noen tilfeller fantes ikke dokumentasjon i virksomhetsmappen
- rapporten beskriver brudd på regelverket, uten at disse følges opp med virkemidler, rapporten beskriver ikke hvorfor bruk av virkemidler ikke er nødvendig/ hensiktsmessig/ ikke gjennomført i dette tilfellet
- i flere av avdelingene er det usikkerhet eller inkonsistente svar på hvem som kvalitets-sikrer/ godkjenner rapportene
- det fattes vedtak som vanskelig lar seg lukke.

### 6.2.4 VP-arbeid

Planlegging av tilsynet gjøres svært ulik og prosessen er i mange tilfeller ikke dokumentert.

En dokumentert prosess etterspørres av ESA i mange sammenhenger.

Ledelsen involveres i ulik grad i planlegging og planene kvalitetssikres/ godkjennes i ulik grad og på ulike måter. Planene omfatter som regel antall tilsyn, mens faglig innhold, tilsynsfokus m.m. ikke alltid er planlagt.

### 6.2.5 Arbeid med regionale forvaltningsplaner

Føringer om deltakelse i planarbeid i fylker og kommuner ligger i BDS 2016-2018. Under revisjonen ble det avdekket at dette arbeidet ikke har blitt prioritert i alle avdelingene, men er planlagt i nærmeste framtid.

Et viktig støttedokument for tilsynet i dette arbeidet finnes på intranettet («Mattilsynets arbeid med plansaker, veiledning»), men er ikke lagt inn i kvalitetssystemet.

### 6.2.6 Prøvetakingsplaner

Føringer om utarbeidelse av prøvetakingsplaner i regionens avdelinger har de siste årene ligget i BDS. Under revisjonen ble det avdekket at dette arbeidet ikke har blitt gjennomført.

### 6.2.7 Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn

Retningslinjen og portalløsningen på intranett, «virkemiddelportalen», er godt kjent i tilsynet. Linken direkte fra MATS er mindre kjent, det brukes delvis utdaterte papir-utskrifter.

Fanen for fagområde drikkevann er lite kjent. Den mangler aktuelt innhold, hovedkontoret er lite kjent med mulighetene her.

## 7. Beste praksis

Under revisjonen har revisjonslaget observert tilsynspraksis som vi mener også kan anbefales for andre avdelinger.

I avdelingen der virkemidlene brukes mest aktiv og etter eget utsagn med godt resultat, pekes det på følgende suksessfaktorer:

- generelt i tilsynet:
  - skap en tilsynskultur med rom for konstruktive og tydelige tilbakemeldinger
  - konsistent kvalitetssikring av tilsynsrapporter
- i den enkelte saken
  - begrens omfanget til de viktigste forholdene som det må jobbes med i vannverket
  - velg omfang som kan håndteres innenfor et tilsynsbesøk
  - følg opp regelbrudd med proporsjonale virkemidler
  - hold framdrift i saksgangen og trapp opp virkemiddelbruken om nødvendig
  - avslutt saken før oppstart av ny sak.

## 8. Konklusjon og anbefaling

Med bakgrunn i de undersøkelsene revisjonslaget har gjort, kan vi konkludere at føringene om aktiv bruk av virkemidler på drikkevannsområdet ikke har ført til endret praksis.

Avvik og merknader er knyttet opp til denne interne revisjonen av drikkevannsområdet, men vi har grunn til å tro at flere av disse også i stor grad har mer generell karakter.

Revisjonslaget anbefaler at alle funnene følges opp, men at avviket prioriteres. Det bør gjennomføres en enkel årsaksanalyse før konkrete tiltak identifiseres.

Vurdering av BDS som styringsverktøy bør inngå i oppfølgingsarbeidet, som f.eks. utforming av denne, bl.a. hvordan det sikres at intensjonen med føringene blir oppfattet korrekt.

Andre aspekter knyttet til BDS-føringene kan være

- klare mål for føringene
- vurdere behov for system eller aktiviteter som støtter opp under føringene,
- resultatmåling, verifisering av effekt.