

Den norske legeforening
Postboks 1152 Sentrum
0107 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 15/1629-4
Saksbehandler: Sølvi Sæle
Dato: 04.03.2015

Høring - Veileder i tilsyn med miljørettet helsevern

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helsedirektoratet i oppdrag å utarbeide en veileder for kommunene i deres tilsyn med miljørettet helsevern. Kommunenes ansvar og oppgaver på dette området fremgår av § 9 i folkehelseloven.

Det er nå 15 år siden det sist ble utgitt veiledere for kommunene til bruk i deres tilsynsarbeid. Endringer som har skjedd siden den tid, både i helselovgivningen og i annet regelverk, samt kommunenes lenge uttrykte behov for en oppdatert og bedre tilpasset veiledning, danner grunnlaget for veilederen som nå sendes på høring til utvalgte instanser i henhold til vedlagte liste.

Vedlagt følger utkast til tilsynsveileder. **Høringsfrist 4. mai 2015.** Høringsuttalelser sendes postmottak@helsedir.no

Gjennom flere kartlegginger av kommunenes arbeid med miljørettet helsevern er Helsedirektoratet kjent med at kommunene har svært ulik kompetanse og kapasitet på området, og av den grunn ulike forutsetninger for bl.a. å kunne ivareta sine tilsynsoppgaver. Etter at folkehelseloven trådte i kraft i 2012 er det forventninger om at miljørettet helsevern skal integreres som en naturlig del av kommunenes systematiske folkehelsearbeid. Tilsyn med positive og negative miljøfaktorer vil danne et viktig kunnskapsgrunnlag for kommunene i deres arbeid med å fremskaffe en oversikt over lokale folkehelseutfordringer. Denne veilederen er bl.a. ment å stimulere til økt innsats og kvalitet på dette området

Høringsinstansene inviteres til å komme med synspunkter på det foreliggende utkastet. Vi imøteser kommentarer til veilederen generelt, og spesielt til:

- Treffer vi **målgruppen?**
(saksbehandlere i kommunene og interkommunale samarbeidsorganer som arbeider med tilsyn med miljørettet helsevern)
- **Struktur/oppbygging**
(leservennlighet? som oppslagsbok? Henvisninger/fotnoter?)
- **Faglig innhold**
(bl.a. anvendelighet ift ulike tema innen miljørettet helsevern?)
- **Språket**
- Stimulerer veilederen til **samarbeid?**
(internt i kommunene? overfor andre tilsynsmyndigheter?)

Helsedirektoratet - Divisjon folkehelse

Avdeling miljø og helse
Sølvi Sæle, tlf.: 24163658

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050
Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

Basert på brukernes erfaringer med veilederen, vil denne kunne bli fortløpende revidert. Veilederen foreligger foreløpig i word-versjon. Den ferdige veilederen vil foreligge som elektronisk versjon i pdf-format.

Eventuelle spørsmål kan rettes til: Finn Martinsen, finn.martinsen@helsedir.no og Morten Frantze morten.frantze@helsedir.no

Vennlig hilsen

Jakob Linhave e.f.
avdelingsdirektør

Finn Martinsen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Vedlegg

Utkast til veileder i tilsyn med miljørettet helsevern

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
	Fylkesmannen i Vestfold	Postboks 2076	3103 TØNSBERG
Fylkesmannen i Aust- Agder		Postboks 788 Stoa	4809 ARENDAL
Fylkesmannen i Buskerud		Postboks 1604	3007 DRAMMEN
Fylkesmannen i Finnmark		Statens hus	9815 VADSØ
Fylkesmannen i Hedmark	Fylkesmannen hedmark	Postboks 4034	2306 HAMAR
Fylkesmannen i Hordaland		Postboks 7310	5020 BERGEN
Fylkesmannen i Møre og Romsdal		Julsundvegen 9	6412 MOLDE
Fylkesmannen i Nordland		Moloveien 10	8002 BODØ
Fylkesmannen i Nord- Trøndelag		Postboks 2600	7734 STEINKJER
Fylkesmannen i Oppland		Postboks 987	2626 LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Oslo og Akershus		Postboks 8111 Dep	0032 OSLO
Fylkesmannen i Rogaland (3)		Postboks 59 Sentrum	4001 STAVANGER
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane		Njøsvegen 2	6863 LEIKANGER
Fylkesmannen i Sør- Trøndelag		Postboks 4710 Sluppen	7468 TRONDHEIM
Fylkesmannen i Telemark		Postboks 2603	3702 SKIEN
Fylkesmannen i Troms		Postboks 6105	9291 TROMSØ
Fylkesmannen i Vest- Agder		Postboks 513	4605 KRISTIANSAND S
Fylkesmannen i Østfold		Postboks 325	1502 MOSS
	Den norske legeforening	Postboks 1152 Sentrum	0107 OSLO
	Statens helsetilsyn	Postboks	0032 OSLO

		8128 Dep	
	Nasjonalt folkehelseinstitutt	Postboks 4404 Nydalen	0403 OSLO
	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Postboks 2014	3103 TØNSBERG
	Mattilsynet	Felles postmottak Postboks 383	2381 BRUMUNDDAL
	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	Postboks 8113 Dep.	0032 OSLO
	Utdanningsdirektoratet	Postboks 9359 Grønland	0135 OSLO
	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Postboks 8112 Dep	0032 OSLO
	Kommunenes Sentralforbund (KS)	Postboks 1378 Vika	0114 OSLO
	Direktoratet for Arbeidstilsynet (1)		
	DiBK		
	Strålevernet		
Brannvesen Sør- Rogaland	Randi Helland Stratveit	Langgaten 1D	4306 Sandnes
Norsk akkreditering			
Private Barnehagers Landsforbund			
Sykepleierforbundet			
	Utdanningsforbundet (1)	Postboks 9191 Grønland	0134 OSLO
	Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485 Trondheim
Norsk Forum for Bedre Innemiljø for Barn			
Støyforeningen			
Utdanningsdirektoratet			

Utkast

Veileder i tilsyn med miljørettet helsevern

v1.0

Regelverk, metodikk og saksbehandling

Publikasjonens tittel: Veileder i tilsyn med miljørettet helsevern

Utgitt: måned/år, eks. xx/xxxx

Bestillingsnummer: IS-2288

Utgitt av: Helsedirektoratet
Kontakt: Avdeling miljø og helse
Postadresse: Pb. 7000 St Olavs plass, 0130 Oslo
Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo

Tlf.: 810 20 050
Faks: 24 16 30 01
www.helsedirektoratet.no

Forfattere: Fornavn Etternavn (linjeskift mellom flere)

Illustrasjon: Fornavn Etternavn (linjeskift mellom flere)

Utgitt i samarbeid med:
Firmanavn eller logo

FORORD

Landsomfattende undersøkelser de senere årene har avdekket at det i mange kommuner er omfattende svikt når det gjelder tilsynsoppgavene i miljørettet helsevern.¹ Et steg i retning av å avhjelpe situasjonen er utgivelsen av en tilsynsveileder på området.

Statens helsetilsyn utga to utredninger i mellom 2000 og 2001 om kommunenes tilsyn med virksomheter som skal etterleve regelverkskrav innen miljørettet helsevern.² Regelverket har siden den tid vært i endring, og behovet for et oppdatert og samordnet hjelpemiddel har meldt seg.

Fokuset i denne veilederen har vært å tilrettelegge et helhetlig og oppdatert tilsynsperspektiv, hvor også samarbeid med andre tilsynsetater er inkludert. Veilederen er ment å bidra til mest mulig like rutiner og praksis for gjennomføring, rapportering og oppfølging av tilsynet med miljørettet helsevern. Samordning av tilsynspraksis på tvers av ulike etater er søkt tilstrebet gjennom å inkorporere en modifisert utgave av de Styrende dokumenter for tilsyn.³

Vi ønsker å takke medlemmene i referansegruppen som har bidratt med løpende innspill i arbeidet, henholdsvis: Grete Marie Husø, senioringeniør, miljørettet helsevern i Bærum kommune, Frank Beck, miljøhygieniker i Arendal kommune, Ellen B. Klausen, rådgiver i Rogaland brann og redning IKS og Svein Rønsen, assisterende fylkeslege hos Fylkesmannen i Østfold.

Helsedirektorat håper veilederen kan bli et praktisk og faglig hjelpemiddel som kan bidra til at kommunene utfører tilsynsoppgavene i miljørettet helsevern på en enhetlig og koordinert måte.

Oslo, mai? 2015

¹ Prop. 90 L s. 145.

² Mens IK-2705 tok for seg systemrevisjon som tilsynsmetode, handlet IK-2736 hovedsakelig om tilsyn med små virksomheter.

³ St.meld. nr. 17 (2002-2003), Styrende dokumenter for tilsyn; «Tilsynsmyndigheten skal ha et felles rammeverk for hvordan tilsyn skal gjennomføres og samordnes, slik at tilsyn gjennomføres mest mulig enhetlig og koordinert».

INNHold

FORORD	2
INNHold	3
DEFINISJONER	5
1 INNLEDNING	7
1.1 Hva er tilsyn?	7
1.2 Formål med tilsyn	9
1.3 Etikk ved tilsyn	9
2 TILSYN MED MILJØRETTET HELSEVERN	10
2.1 Regelverk, oppgaver og ansvar	10
2.2 Rettslige rammer	16
2.3 Forholdet til internkontrollforskriften for HMS	18
3 TILSYNSSTRATEGIER	20
3.1 Planlagt tilsyn	20
3.2 Hendelsesbasert tilsyn	20
3.3 Områdeovervåkning	20
4 TILSYNSMETODER	21
4.1 Systemrevisjon	21
4.2 Egenrapportering	21
4.3 Inspeksjon	22
4.4 Stikkprøve	22
5 METODER FOR KARTLEGGING OG ANALYSE AV PÅVIRKNINGSFAKTORER	24
5.1 Hva er risiko?	24
5.2 Risikobasert tilsyn i miljørettet helsevern	25
5.3 Hvordan foreta risikovurderinger i miljørettet helsevern?	26

6	TILSYNSPLANLEGGING	28
6.1	Utarbeiding av tilsynsplan	28
6.2	Tilsynsregister	29
6.3	Vurdere samarbeid om tilsyn	29
7	GJENNOMFØRING AV TILSYN	30
7.1	Tilsynsområde/tema	30
7.2	Tilsynsgrunnlag (lov/forskrift)	30
7.3	Interne forberedelser	31
7.4	Varsling	31
7.5	Uanmeldt tilsyn	31
7.6	Ankomst (handler kun om tilsynsbesøk)	32
7.7	Kontroll	32
7.8	Oppsummering/sluttmøte	33
8	OPPFØLGING AV TILSYN	34
8.1	Rapportering og vedtak	34
8.2	Utforming av avvik, merknader og varsel om pålegg og tvangsmulkt	35
8.3	Adressat for pålegg og tvangsmulkt	36
8.4	Rettefrister	36
8.5	Systematisk oppfølging av tilsynene	36
8.6	Erfaringsoverføring	37
9	VIRKEMIDLER	38
9.1	§ 11 Helsekonsekvensutredning	38
9.2	§ 12 Opplysningsplikt	39
9.3	§ 13 Gransking	40
9.4	§ 14 Retting	40
9.5	§ 15 Stansing	43
9.6	§ 16 Tvangsmulkt	43
9.7	§ 17 Overtredelsesgebyr	44
10	SAMARBEID OM FELLES TEMATILSYN	45
10.1	Bakgrunn	45
10.2	Planlegging	45
10.3	Gjennomføring	45
11	VEILEDNING TIL TILSYNSMETODER	48
11.1	Standard systemrevisjon	48
11.2	Forenklet systemrevisjon	54
12	VEDLEGG	55
13	LITTERATURLISTE	70

DEFINISJONER⁵

Avvik: Manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Egenrapportering: Virksomheten selv, melder eller rapporterer om den har oppfylt internkontrollplikten.

Inspeksjon: Kontrollaktivitet som ikke er revisjon.

Inspeksjonen skal normalt være en planlagt og systematisk gjennomgang av utvalgte risikoforhold i virksomheten for å fastslå om virksomheten oppfyller krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Internkontroll: Alle systematiske tiltak virksomheten setter i verk for å sikre at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Kontroll: En undersøkelse av om virksomheten etterlever krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Kontrollen kan gjennomføres på stedet ved revisjon og inspeksjon, eller ved at det stilles krav om innsendelse av dokumentasjon, prøver og lignende til tilsynsmyndigheten.

Merknad: Et forhold som tilsynsmyndigheten mener det er nødvendig å påpeke, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik. Virksomhetens manglende etterlevelse av egne regler som er strengere enn lovkravene vil fra tilsynsmyndighetenes side ikke betraktes som et avvik, men kan omtales som en merknad.

MHV: Miljørettet helsevern.

Pålegg: Et påbud om eller et forbud mot å foreta en nærmere bestemt handling.⁴

⁴ Jf. § 2 i forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid.

⁵ Bygger i hovedsak på Styrende dokumenter for tilsyn s.13-14.

Revisjon: Systematisk kontroll av et på forhånd angitt tema innenfor virksomhetens styringssystem, for å sikre at virksomheten etterlever krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov. En revisjon vil normalt omfatte gjennomgang av virksomhetens relevante dokumentasjon, intervjuer og verifikasjoner.

Risiko: Uttrykk for fare for tap av viktige verdier som følge av en uønsket hendelse eller tilstand. Risiko uttrykkes som produktet av sannsynligheten for, og konsekvensene av en uønsket hendelse eller tilstand.

Risikobasert tilsyn: En utpeking av virksomheter og eiendom for tilsyn, på grunnlag av en vurdering av hvor og når helsemessig, sikkerhetsmessig eller miljømessig risiko er høyest.

Styring: Koordinerte aktiviteter for å rettlede og styre en organisasjon.

Styringssystem: Et system for å etablere og vedlikeholde mål, og hvordan man kan oppnå disse målene.

Stikkprøve: En uanmeldt begrenset inspeksjon, hvor målet er å verifisere enkelte opplysninger.

System: Samling av elementer som er innbyrdes beslektet eller gjensidig påvirker hverandre. Elementer kan være: aktiviteter, prosedyrer eller dokumenter.

Tilsynsplan: En intern oversikt over prioriteringer i tilsynsvirksomheten på bakgrunn av lokale risikovurderinger, herunder plan for ressursbruk og frekvens av kontroll/tilsyn med virksomheter og eiendom.

Tilsynsregister: Et verktøy for planlegging og gjennomføring av tilsynsplan. En samling av data om ulike tilsynsobjekter innenfor et avgrenset geografisk område. Kan inneholde navn, adresse, kontaktperson, status, siste tilsyn, registrerte avvik og merknader, neste tilsyn osv.

Verifikasjon: Bekreftelse ved å undersøke og fremskaffe objektive bevis på at spesifiserte krav er oppfylt. Aktiviteten inngår bl.a. i revisjon og inspeksjon.⁶

⁶ NS-EN ISO 9000:2000.

1 INNLEDNING

1.1 Hva er tilsyn?

Tilsyn er et virkemiddel for å følge opp intensjonene med lovverket og krever hjemmel i lov. I miljørettet helsevern vil tilsynet konsentreres om lov om folkehelsearbeid, heretter kalt folkehelseloven, og tilhørende forskrifter. Folkehelselovens formål er blant annet å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, og sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte.⁷

Kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen av tilsynsobjektene etterlevelse av en norm som er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.⁸ En sentral del av tilsynsrollen handler derfor om å oppsøke eller innhente kunnskap om virksomheter eller eiendom, for å avdekke om det foreligger avvik fra krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov.⁹

Ved funn av avvik kan tilsynsmyndigheten vurdere ulike virkemidler i oppfølgingsarbeidet. Virkemidler som er tilgjengelig for tilsynsmyndigheten i miljørettet helsevern strekker seg fra de ikke-inngripende, som å påpeke eller fatte avgjørelse om avvik, til å fatte ulike pålegg med elementer av tvang. For eksempel kan dette være pålegg om retting eller tvangsmulkt. Sistnevnte er ofte benevnt som sanksjoner.

Eksempel

I praksis handler tilsynsvirksomhet om å:

- Tolke lov- og forskriftsbestemmelser for å finne hvilke krav en kan stille til den enkelte virksomhet.
- Kontrollere virksomhetens etterlevelseshgrad opp mot kravene.
- Vurdere ulike virkemidler når avvik oppdages.

⁷ Folkehelseloven [§ 1](#).

⁸ St. meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn s.22-23.

⁹ Se over.

I miljørettet helsevern er tilsynsmyndigheten kontrollplikter avgrenset til et lovlighetstilsyn.¹⁰ Tilsyn med den enkelte virksomhets skjønnsutøvelse faller utenfor. Sagt med andre ord skal tilsynsmyndigheten kontrollere om lovkrav er oppfylt, og ikke hvordan virksomheten velger å oppfylle lovkrav. Lovlighetslinjen er dermed tilsynsmyndighetens hovedarbeidsområde.

For å illustrere dette er 0-linjen i eksempelet nedenfor resultatet av en tolkningsprosess hvor man har klarlagt kravene til én lov- eller forskriftsbestemmelse. Hvis tilsynet finner at virksomhetens etterlevelsegrad ligger under lovlighetslinjen, medfører det avvik¹¹ for virksomheten fra dette ene kravet. Ved etterlevelsegrad mellom 0-2 kan tilsynsmyndigheten søke å forbedre denne gjennom merknader, råd og veiledning opp til nivået for god praksis.



Risikovurderinger skal danne grunnlaget for prioriteringer i tilsynsarbeidet. Tilsyn er dermed et verktøy for styring av risiko i offentlig forvaltning. Tilsynsvirksomhet skjer fortløpende og kan både virke preventivt og forebygge lovbrudd.

Virkemidler som normalt faller utenfor tilsynsbegrepet er veiledning og informasjonsarbeid, men disse benyttes ofte i kombinasjon med tilsynsvirksomhet.

¹⁰ Folkehelseloven [§ 9](#).

¹¹ Alle avvik blir punktvis notert i tilsynsrapporten.

1.2 Formål med tilsyn

Tilsynsforvaltningen ligger i kjernen av den offentlige styringen av samfunnet.¹² Hovedformålet er å påse at lovbestemte krav systematisk overholdes. Andre formål er ivaretagelsen av innbyggernes interesser (rettsikkerhet).

I tillegg kan tilsynsvirksomhet bidra til atferdsendringer hos eier og/eller personell ved virksomheter og eiendommer, og dermed høyere grad av etterlevelse av regelverket. Sistnevnte forutsetter god veiledning og informasjon fra tilsynsmyndigheten. Om tilsyn er rett virkemiddel for atferdsendring må vurderes konkret og ut i fra omstendighetene for øvrig. En bør vurdere om andre virkemidler kan være mer egnet.

1.3 Etikk ved tilsyn

Tilsynsvirksomhet skal være tillitsskapende og ha en høy etisk standard. Det må utvises varsomhet overfor den asymmetriske situasjonen tilsynet representerer. Det er viktig at den som utfører tilsynet er bevisst på holdning, atferd og kommunikasjon. Alder, etnisitet og kjønn er eksempler på faktorer som kan påvirke balansen i forholdet ytterligere.

Taushetsplikten er grunnleggende for åpenhet mellom tilsynsorganet og virksomheter det føres tilsyn med. Tilsynspersonell må til en hver tid være kjent med gjeldende regelverk og holde seg innenfor lovens rammer.

Uavhengighet danner grunnlaget for upartiskhet ved tilsyn. Tilsynspersonell kan gjennom sitt arbeid ha nær kontakt med virksomheter det føres tilsyn med. Ut over de alminnelige habilitetsregler (jf. forvaltningsloven §§ 6 flg.) er det viktig at den enkelte påser at kontakten ikke blir så tett at den kan bidra til å svekke tilliten til tilsynsmyndigheten.

Opplysninger som fremkommer fra tilsyn må behandles med omtanke og respekt, og bare brukes som forutsatt.

Tilsynet må presenteres på en saklig, sannferdig og nøyaktig måte. Det må tas hensyn til at et tilsyn ikke vil gi et helhetlig og representativt bilde av virksomheten fordi fokuset er rettet mot forhold der det er fare for svikt.

¹² Risiko og tilsyn: risikostyring og rettslig regulering s.125.

2 TILSYN MED MILJØRETTET HELSEVERN

2.1 Regelverk, oppgaver og ansvar

2.1.1 Miljørettet helsevern¹³

I de påfølgende avsnitt vil «tilsynsorganet» og «tilsynsmyndigheten» bli benyttet om hverandre med tanke på kommunens rolle som tilsynsmyndighet i miljørettet helsevern.

Miljørettet helsevern omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.¹⁴ Påvirkningsfaktorer med negativ innvirkning kan for eksempel omfatte de som kan gi helseskade, helsefare, fare for sykdom, hygienisk ulempe, miljørelaterte helseproblemer, men inkluderer også skader og dødsfall som følge av ulykke.¹⁵ Reglene om miljørettet helsevern har hjemmel i folkehelseloven kapittel 3.¹⁶

Folkehelseloven gjelder for kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter.¹⁷ Lovens kapittel 3 (miljørettet helsevern), gjelder i tillegg for privat og offentlig virksomhet og eiendom når forhold ved disse direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.¹⁸

En sentral rolle gitt kommunene etter folkehelseloven er å være tilsynsmyndighet i miljørettet helsevern.¹⁹ Kommunene har plikt til å føre tilsyn med virksomheter og eiendom som faller inn under loven, men hvordan er ikke nærmere presisert. Den enkelte kommune står dermed fritt til å velge tilsynsmetode for gjennomføring av sine tilsynsplikter, men må holde seg innenfor legalitetsprinsippets ramme.²⁰

¹³ Fagområdet har vært lovregulert siden sunnhetsloven av 1860. Loven etablerte lokale sunnhetskommisjoner som skulle ha "sin oppmerksomhet henvendt på stedets sunnhetsforhold og hva derpå kan ha innflytelse".

¹⁴ Dette omfatter både faktorer som kan ha positiv og negativ innvirkning på helsen. Positive faktorer kan eksempelvis være: urbant friluftsliv, sosiale møteplasser, gode gang- og sykkelforbindelser osv.

¹⁵ Prop. 90 L Merknader til § 8.

¹⁶ Miljørettet helsevern var tidligere en del av kommunehelsetjenesteloven.

¹⁷ Folkehelseloven § 2, første ledd.

¹⁸ Folkehelseloven § 2, annet ledd.

¹⁹ Folkehelseloven § 9.

²⁰ Innebærer at hjemmel i lov er nødvendig hvis det ikke foreligger noe annet grunnlag for myndigheten, herunder avtalekompetanse, sedvane eller organisasjons- og instruksjonsmyndighet. Lovhjemmel er derfor nødvendig ved pålegg om retting, stansing o.l.

2.1.2 Internkontroll

Krav til internkontroll pålegger den ansvarlige en selvstendig plikt til å påse og dokumentere at virksomheten etterlever regelverket.²¹ Det er gitt en rekke forskrifter om plikt til å ha internkontrollsystemer og til å føre internkontroll for virksomheter og eiendom omfattet av mhv-regelverket.

For virksomheter og eiendom, unntatt boliger og fritidseiendommer²², følger den generelle internkontrollplikten av [§ 12](#) i forskrift om miljørettet helsevern. Den ansvarlige for en virksomhet eller eiendom skal sørge for at det utøves internkontroll for å påse at kravene i forskriftens kapittel 3, 3a og 4 etterleveres.

I tillegg er det vedtatt en rekke særforrifter²³ som presiserer internkontrollplikten for enkelte typer virksomheter.

Eksempel²⁴

Deler av et internkontrollsystem kan være:

- samling av prosedyrer for å sikre ivaretagelse av krav fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov²⁵
- prosedyre for å sikre tilstrekkelig kompetanse hos medarbeidere
- prosedyre for å oppdage og korrigere avvik
- beskrivelse av mål og hensikt for virksomheten
- beskrivelse av ledelse og organisering av virksomheten, herunder plikter, oppgaver og delegering
- handlingsplan

Per 30. oktober 2014 er følgende virksomheter omfattet av egne forskrifter med hjemmel i folkehelseloven:

²¹ Miljørettet helsevern – Kommunenes tilsyn med virksomheter IK-2705 s.8.

²² Jf. forskrift om miljørettet helsevern [§ 12, annet ledd](#).

²³ Se illustrasjonen s. 12.

²⁴ Miljørettet helsevern – Kommunenes tilsyn med virksomheter IK-2705 s.9.

²⁵ For skoler og barnehager vil dette eksempelvis dreie seg om prosedyrer for opplysnings- og informasjonsplikt, utforming og innredning, aktivitet og hvile, måltid, psykososiale forhold, rengjøring og vedlikehold, sikkerhet og helsemessig beredskap, førstehjelp, tilrettelegging basert på opplysninger om helseforhold, smittevern, røyking, inneklime, belysning, lydforhold, drikkevann, sanitære forhold og avfallsbehandling.

Folkehelseloven

virksomheter eller eiendommer hvis forhold direkte eller indirekte kan innvirke på helsen jf. § 12 i forskrift om miljørettet helsevern av 25. april 2003.

barnehager, grunnskoler og videregående skoler jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. av 1. desember 1995.

vannforsyningssystem og internt fordelingsnett som skal levere drikkevann, og ethvert forhold som kan medføre forurensning av råvann og drikkevann i vannforsyningssystem eller internt fordelingsnett jf. forskrift om vannforsyning og drikkevann av 4. desember 2001.

bassengbad, badeanlegg og badstuer som er tilgjengelige for allmennheten jf. forskrift for badeanlegg, bassengbad og badstu m.v. av 13. juni 1996.

frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet med videre jf. forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. av 6. mai 1998.

forebygging og bekjempelse av skadedyr, som foretas privat eller ervervsmessig, i bygninger og innretninger mv. jf. forskrift om skadedyrbekjempelse av 21. desember 2000.

2.1.3 Kommunens tilsynsplikt (miljørettet helsevern)

Etter folkehelseloven [§ 9](#) skal kommunen føre tilsyn med de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Kommunens tilsynsvirksomhet skal være risikobasert, og bør blant annet bygge på den kunnskap om folkehelseutfordringene (helsetilstand og påvirkningsfaktorer), som kommunen skal ha etter folkehelseloven [§ 5](#).²⁶

Når avvik oppdages kan eller skal²⁷ kommunen benytte ulike pålegg, nærmere bestemt pålegg om helsekonsekvensutredning, opplysningsplikt, gransking, retting, stansing eller tvangsmulkt, dersom frist for å oppfylle pålegg om retting oversettes.^{28,29,30} Det er tilsynsmyndigheten som avslutter tilsynet etter at virksomheten har lukket avviket.³¹

For godkjenningsspliktige virksomheter, eksempelvis skoler og barnehager, innebærer tilsynsansvaret at kommunen³²:

- Har oversikt over godkjenningsspliktige skoler og barnehager.
- Ut i fra en risikovurdering fører regelmessig tilsyn med skolene og barnehagene i kommunen.
- Følger opp forhold som kan tilsi at miljøet i skolene og barnehagene kan være uforsvarlig.

2.1.4 Fylkesmannens tilsyn

Det følger av folkehelseloven [§ 31](#) at fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt etter folkehelseloven. Det vil si at fylkesmannen fører tilsyn med kommunens og fylkeskommunens tilsynsarbeid.³³

2.1.5 Helsetilsynets ansvar

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med folkehelseloven jf. [§ 32](#).³⁴ Dette innebærer at Helsetilsynet har ansvar for overordnet tilsyn med folkehelsearbeidet i landet og for å påse at kommunenes folkehelseoppgaver drives i samsvar med lov og forskrift.

²⁶ Prop. 90 L s.214.

²⁷ Folkehelseloven [§ 16](#) en «skal» bestemmelse.

²⁸ Folkehelseloven §§ [11-16](#).

²⁹ Per i dag²⁹ er det ingen forskrifter som er hjemlet i folkehelseloven § 17 om overtredelsesgebyr.

³⁰ Alle disse pålegg er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

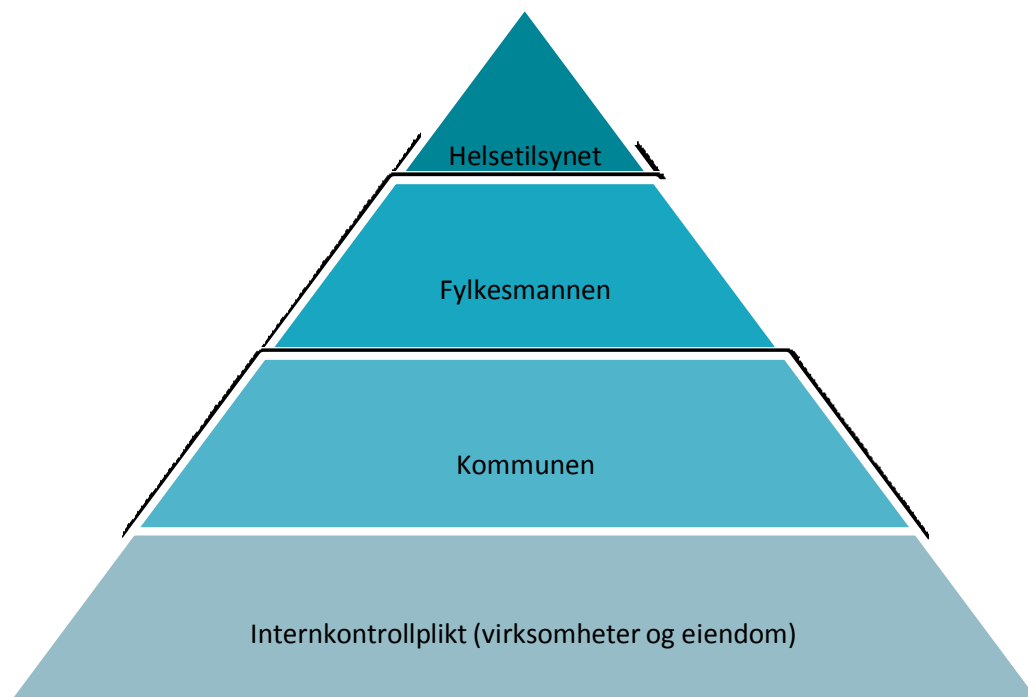
³¹ Prop. 90 L s.214.

³² Se over.

³³ Fylkesmannen fører således ikke tilsyn med den enkelte virksomhet.

³⁴ «Overordnet faglig tilsynsansvar innebærer et ansvar for lovlighetskontroll på et overordnet nivå. Dette omfatter blant annet overvåking av i hvilke grad folkehelsearbeidet blir ivaretatt etter loven samt å styre fylkesmannens tilsyn med kommunes og fylkeskommunens folkehelsearbeid, herunder regelmessig forberede og legge til rette for landsomfattende

2.1.6 Tilsynshierarkiet i miljørettet helsevern på forskjellige forvaltningsnivåer
For å vise hierarkiet mellom tilsynsorganene kan følgende pyramide være illustrativ:



2.1.7 Etablering av kommunalt tilsynsorgan

Kommunestyret må sikre at det blir etablert et tilsynsorgan som skal ivareta tilsynsoppgavene etter folkehelselovens kapittel 3. Det betyr at kommunen må delegerer myndighet etter folkehelseloven [§ 9](#).

Det er særlig viktig å sikre at det kommunale tilsynsorganet er tilstrekkelig uavhengig ved tilsyn av kommunale virksomheter. Dette innebærer at tilsynet bør utøves av enheter eller personer som ikke har direkte ansvar for den virksomhet som omfattes av tilsynet.^{35,36}

Eksempel

Tilsyn med skoler bør ikke være lagt til skolekontoret eller teknisk sektor, eller andre som har ansvar for bygningsmassen.

tilsyn, samt legge til rette for og følge opp fylkesmennenes tilsynsoppgaver for øvrig etter loven, herunder klagesaksbehandling etter miljørettet helsevern» jf. Prop 90 L. (2010-2011) Merknad til § 32.

³⁵ Prop. 90 L s.224.

³⁶ Likebehandling av offentlige og private virksomheter skal ivaretas.

Kommunenes tilsyn med virksomheter og eiendom i henhold til folkehelseloven [§ 9](#) skal dokumenteres særskilt, herunder uavhengighet og likebehandling i tilsynet.³⁷ Det særlige dokumentasjonskravet innebærer blant annet å dokumentere³⁸:

- Hvem som har ansvar for å følge opp tilsynet med virksomheter etter mhv-regelverket.
- Hvilke forutsetninger tilsynsorganet er gitt i henhold til kompetanse, kapasitet og myndighet.
- Hvordan det er sikret at tilsynet er tilstrekkelig uavhengig med hensyn til de virksomheter som er gjenstand for tilsyn.
- At tilsynsorganet har tilstrekkelig styring med tilsynsoppgavene, blant annet gjennom risikovurderinger og tilsynsplan, samt rutiner for oppfølging av avvik osv.

2.1.8 Tilsynsorganets kompetanse³⁹

Tilsynsorganet må ha nødvendige forutsetninger for å kunne utføre tilsyn, deriblant kunnskap og erfaring i folkehelse, miljørettet helsevern, tilsynsmetodikk og forvaltningsrett. I tillegg bør tilsynsorganet ha kompetanse innenfor temaene det fører tilsyn med. Kunnskapen bør oppdateres med jevne mellomrom.

2.1.9 Delegering av myndighet etter folkehelseloven § 9

Kommunen kan delegere oppgaver innen miljørettet helsevern innad i kommunen etter de alminnelige reglene for delegasjon i kommuneloven. Den enkelte kommune har som regel et eget delegasjonsreglement som er utarbeidet med bakgrunn i krav i kommuneloven og vedtatt av kommunestyret. Dersom ordene «kommunestyret selv» er benyttet i lov eller forskrift er det ikke adgang til å delegere myndigheten. For eksempel er det ikke adgang til å delegere beslutning om å begjære offentlig påtale etter folkehelseloven [§ 18](#), annet ledd.⁴⁰

Vertskommune, samkommune og interkommunale selskaper

Oppgaver og myndighetsutøvelse kan delegeres etter de generelle bestemmelsene i kommuneloven. Dette gir rom for å delegere myndighetsutøvelse til en vertskommune etter kommuneloven §§ [28-1a](#) til [28-1k](#).

³⁷ Folkehelseloven § [30](#), annet ledd.

³⁸ Prop. 90 L s.224.

³⁹ Kommunen forventes å se tilsynet med miljørettet helsevern som en del av kommunens folkehelsearbeid mer generelt. Forarbeide til og oppfølging av tilsynet vil involvere andre deler av kommunens folkehelsearbeid. God kommunikasjon og samordning i kommunen må etterstrebes.

⁴⁰ Prop. 90 L s.214.

Oppgaver og myndighetsutøvelse kan videre overføres⁴¹ en samkommune, jf. kommuneloven §§ 28-2 a flg.

Det er også åpnet for at myndighetsutøvelse etter kapittel 3 i folkehelseloven kan delegeres til interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper ([IKS-loven](#)).

Når kommunen har delegert oppgaver eller myndighetsutøvelse innen miljørettet helsevern, kan myndighet til å fatte hastevedtak⁴² utøves av en eller flere leger ansatt i dette organet.⁴³

2.2 Rettslige rammer

2.2.1 Taushetsplikt

Kommunens tilsynsvirksomhet er underlagt forvaltningens alminnelige regler om taushetsplikt jf. forvaltningsloven §§ 13 flg. Utgangspunktet er at tilsynspersonell skal hindre at andre får kjennskap til noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold, som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.^{44,45}

Eksempel

Eksempler på noens personlige forhold vil blant annet være forhold knyttet til fysisk og psykisk helse.⁴⁶

Eksempler på drifts- eller forretningsforhold med relevans for mhv vil blant annet være produksjonsmetoder av konkurransemessig betydning.

2.2.2 Veiledningsplikt

Innenfor sitt saksområde⁴⁷ har tilsynsmyndigheten en alminnelig veiledningsplikt jf. forvaltningsloven § 11. Plikten har to sider ved seg. Tilsynsmyndigheten skal:

- Under sakens gang, vurdere partenes behov for veiledning.

⁴¹ Fordi den enkelte deltakerkommune ikke har instruksjons- eller omgjøringsrett på de lovområdene som legges til samkommune å ivareta, snakker departementet heller om overføring enn om delegering av oppgaver i denne forbindelse jf. Prop 49 L (2011-12) pkt. 4.3.1.

⁴² Hastevedtak vil som regel være enten et rettevedtak etter § 14 eller et stansingsvedtak etter § 16.

⁴³ Se note 32.

⁴⁴ Forvaltningsloven § 13 både presiserer vilkårene og oppstiller en rekke unntak.

⁴⁵ Brudd på reglene kan straffes etter straffeloven § 121.

⁴⁶ I forarbeidene uttales at det «bør anses som et personlig forhold at noen har gitt opplysninger om en annen».⁴⁶

⁴⁷ Miljørettet helsevern favner bredt, men om noen henvender seg til feil sted, skal tilsynsmyndigheten som mottar henvendelsen, om mulig, vise vedkommende til rette instans.

- Uavhengig av om sak pågår, behandle henvendelser når spørsmålet vedrører konkrete forhold som har aktuell interesse for personen.⁴⁸

Omfanget av slik veiledning må tilpasses situasjonen og kapasiteten til tilsynsorganet.⁴⁹ Veiledning kan benyttes både før og etter at avvik er konstatert. Generell veiledning vil også være et pedagogisk styringsmiddel for å påvirke holdninger og atferd, og skape forståelse for de hensyn som ligger bak mhv-reglene.⁵⁰

2.2.3 Enkeltvedtak

Hvis tilsynsorganet benytter sin myndighet til å gi pålegg⁵¹ med hjemmel i folkehelseloven kapittel 3, er avgjørelsen å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.⁵²

Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven må derfor følges, herunder krav til⁵³:

- forhåndsvarsling
- utredning
- begrunnelse
- underretning

Klage over enkeltvedtak etter mhv-regelverket behandles av fylkesmannen.⁵⁴

Er det enkeltvedtak når forvaltningen ikke griper inn?

Hvis tilsynsorganet tar avgjørelse om å ikke gå videre ved en konkret henvendelse, så bør avgjørelsen formaliseres i vedtaks form, slik at en unngår misforståelser om klagers rettigheter. Dette vil oppleves som ryddig og god saksbehandling, særlig i klagesaker. Dersom kommunen ikke formaliserer avgjørelsen vil en slik ikke-inngripen likevel kunne være et enkeltvedtak som kan påklages etter forskrift om miljørettet helsevern.⁵⁵ Se eksempel under.

Eksempel

En ikke-inngripen kan være at kommunen mottar klage på en støyende virksomhet med krav om retting, og avfeier klagen uten formelt å fatte enkeltvedtak. Her vil klager kunne bringe saken opp til fylkesmannen for behandling, selv om det ikke eksisterer noe formelt enkeltvedtak.

⁴⁸ Tilsynsorganet trenger derfor ikke å uttale seg ved rent hypotetiske spørsmål.

⁴⁹ Forvaltningsloven § 11, første ledd, tredje punktum.

⁵⁰ Risiko og tilsyn s.142.

⁵¹ Pålegg etter kapittel 3: helsekonsekvensutredning, opplysningsplikt, gransking, retting, stansing og tvangsmulkt, dersom frist for å oppfylle pålegg om retting oversittes.

⁵² Forvaltningsloven gjelder med mindre spesiallovgivningen gjør unntak jf. fvl. § 1.

⁵³ Forvaltningsloven kapittel IV og V.

⁵⁴ Folkehelseloven § 19.

⁵⁵ Forskrift om miljørettet helsevern § 16, annet ledd.

2.2.4 Offentlighet

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, heretter kalt offentleglova, fastslår offentlighetsprinsippet i forvaltningen som en rett for allmennheten til å få gjøre seg kjent med innholdet av saksdokumenter.⁵⁶ Offentleglova gjelder bl.a. for kommunen⁵⁷ og all dens virksomhet, inkludert tilsyn. Retten til innsyn gjelder dokumenter⁵⁸, og alle kan be om innsyn.

Saksdokumenter er åpne for innsyn, inkludert utkast til tilsynsrapport, med mindre annet følger av lov eller forskrift i medhold av lov.⁵⁹

Hovedregelen er dermed at tilsynsrapporter er offentlige med mindre det foreligger lovbestemte unntak. Aktuelle unntak etter avsluttet tilsyn er:

- taushetsplikt⁶⁰
- interne dokumenter⁶¹
- tips (kildevern)⁶²

2.3 Forholdet til internkontrollforskriften for HMS

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften), er hjemlet i flere lover og har som formål å fremme et kontinuerlig og systematisk forbedringsarbeid i virksomhetene innen⁶³:

- arbeidsmiljø og sikkerhet
- forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester
- vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

Internkontrollforskriften overlapper med mhv-regelverket innenfor dens virkeområde⁶⁴, men tilsynsmyndigheten i miljørettet helsevern kan ikke hjemle avvik i internkontrollforskriften. Det er de samme prinsippene som ligger til grunn for etablering av internkontroll etter miljørettet helsevern-forskriftene som etter internkontrollforskriften. I prinsippet innebærer det

⁵⁶ Miljøinformasjonsloven kan også være aktuell å ha kjennskap til, særlig §§ [10](#) og [11](#) om rett til miljøinformasjon hos offentlig organ.

⁵⁷ Offentleglova [§ 2](#), første ledd, bokstav a).

⁵⁸ «Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning overføring eller liknande» jf. offentleglova [§ 4](#), første ledd.

⁵⁹ Offentleglova [§ 3](#).

⁶⁰ Offentleglova [§ 13](#). Dette er en «skal» bestemmelse. «Opplysninger», ikke dokument, om «noens personlige forhold» er underlagt taushetsplikt og skal unntas.

⁶¹ Offentleglova [§ 14](#). «Kan bestemmelse» og gjelder «dokument».

⁶² Offentleglova [§ 24](#), annet ledd, første punktum. «Kan» bestemmelse, meroffentlighet må vurderes. Eks: mulig med delvis offentlighet, unnta navnet, men gjøre innholdet kjent. Se også offentleglova [§ 13](#).

⁶³ Internkontrollforskriften [§ 1](#).

⁶⁴ Internkontrollforskriften [§ 2](#).

at kravene etter mhv-regelverket bør innarbeides som en del av den øvrige internkontrollen hos den enkelte virksomhet.⁶⁵

⁶⁵ Miljørettet helsevern – Kommunenes tilsyn med virksomheter IK-2705 s.11.

3 TILSYNSSTRATEGIER

Å benytte ulike tilsynsstrategier kan bidra til at man fanger opp situasjoner man ellers ikke ville hatt kjennskap til. Her presenteres et utvalg av strategier som kan brukes i tilsynet med miljørettet helsevern.

3.1 Planlagt tilsyn

Et planlagt tilsyn er en planlagt og koordinert aktivitet, oftest varslet.⁶⁶ Målet bør være å samordne tilsynet med andre etater som har planlagt tilsyn i samme virksomhet, eller med samme tema. Eksempler på aktuelle tilsynsmetoder er systemrevisjon og egenrapportering.

3.2 Hendelsesbasert tilsyn

Et hendelsesbasert tilsyn er tilsyn som reaksjon på en konkret hendelse. Opplysninger om hendelsen kan komme fra forskjellige kilder, eksempelvis: klager, lokalaviser, bekymringsmeldinger o.l. Hendelsesbasert tilsyn vil kunne avdekke individsvikt eller systemsvikt ute i virksomhetene. Eksempel på aktuelle tilsynsmetoder er inspeksjon og systemrevisjon.

3.3 Områdeovervåking

Områdeovervåking er tilsyn i et overordnet perspektiv. Det består i å innhente, systematisere og tolke kunnskap i et tilsynsperspektiv.⁶⁷ Områdeovervåking gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet. Sentralt står tilsynsmyndighetenes egen virksomhet. Erfaringer fra tidligere tilsyn og andre aktiviteter, for eksempel klagesaker, kan systematiseres og analyseres med det formål at det skal benyttes som grunnlag for områdeovervåking. I tillegg baseres denne typen tilsyn på statistikk og annet systematisert datagrunnlag innhentet gjennom kartlegginger og datakilder.⁶⁸ Eksempel på aktuelle tilsynsmetoder er egenrapportering og stikkprøve.

⁶⁶ Helsetilsynets erfaringer fra oppfølging av planlagt tilsyn er at det er stor vilje til å rette opp avvik som blir påpekt av tilsynsmyndigheten, og det er relativt sjeldent uenighet om avvikene jf. Meld. St. 10 (2012–2013) God kvalitet – trygge tjenester.

⁶⁷ NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren, kapittel 12.1.3.

⁶⁸ NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren, kapittel 6.2.2: Overordnet faglig tilsyn.

4 TILSYNSMETODER

Nedenfor følger en kort beskrivelse av ulike tilsynsmetoder som kan benyttes i tilsynet med miljørettet helsevern. Tilsynsorganet må selv velge og tilpasse metode ut ifra formålet med tilsynet.

4.1 Systemrevisjon

En systemrevisjon er en systematisk kontroll av et på forhånd angitt tema innenfor virksomhetens styringssystem, for å sikre etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov.⁶⁹ Sagt med andre ord vil tilsynsmyndigheten føre tilsyn med det systemet eller de rutinene virksomheten har for å kontrollere seg selv, for eksempel internkontrollen.⁷⁰

Systemrevisjon som metode kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler. Metoden er en grundig og ressurskrevende tilsynsform. Den egner seg derfor godt til å undersøke om virksomhetens praksis er underlagt styring, eller om det er mer opp til enkeltpersoner eller tilfældigheter som gjør at virksomheten etterlever myndighetskrav.

Systemrevisjonen må tilpasses virksomhetens størrelse, tilsynsomfanget og forholdene for øvrig.

Veiledning til gjennomføring av systemrevisjon krever særlig omtale og er derfor skilt ut i egne kapitler, henholdsvis [11.1](#) for standard systemrevisjon, og [11.2](#) for en forenklet og mindre ressurskrevende variant.

4.2 Egenrapportering

En egenrapportering innebærer at virksomheten selv, melder eller rapporterer om den har oppfylt internkontrollplikten. Dette kan være et godt virkemiddel for å kartlegge større områder, som regel på grunnlag av utsendt skjema som i nødvendig grad klarlegger lov og forskriftsforpliktelser (eksempelvis sjekklister). Slike lister vil kunne gi virksomheten oversikt over relevante

⁶⁹ Jf. definisjonkapitlet ovenfor.

⁷⁰ Miljørettet helsevern – Kommunenes tilsyn med virksomheter IK-2705 s.10.

myndighetskrav, og kan bidra til læring. Egenrapportering blir også brukt for å få oversikt over et tilsynsområde, og legger dermed grunnlaget for prioriteringer for videre oppfølgende tilsyn.

En egenrapportering kan være lite ressurskrevende sammenlignet med en revisjon, men vil ofte kreve oppfølging i en eller annen form, for eksempel gjennom stikkprøver.

Se vedlegg 1 som viser hvordan egenrapportering kan gjøres i praksis.

4.3 Inspeksjon

En inspeksjon skal normalt være en planlagt og systematisk gjennomgang av utvalgte risikoforhold i virksomheten, for å fastslå om virksomheten oppfyller krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Inspeksjonen kan være uanmeldt eller varslet på forhånd til virksomheten og har et mer begrenset formål enn systemrevisjon. Metoden vil derfor egne seg godt for små og mellomstore virksomheter. Forhåndsvarsling av en inspeksjon vil kunne gi virksomheten bedre muligheter til å fremlegge dokumentasjon på driften og sørge for at ansvarlig personell/ledelsen er tilstede ved inspeksjonen.

Inspeksjonen kan foretas som ledd i rutinemessig tilsyn(planlagt), eller på grunnlag av klage over forhold ved en virksomhet eller fra omgivelsene (hendelsesbasert tilsyn). Inspeksjon gir normalt inntrykk av forholdene ved virksomheten der og da, spesielt dersom den skjer uten forhåndsvarsling. I så måte vil inspeksjonen gi en indikasjon på hvorvidt virksomhetens internkontrollsystem fungerer i praksis. En inspeksjon kan være tematisk avgrenset til spesielle risikoforhold ved virksomheten.

Inspeksjonen bør resultere i en rapport til virksomheten om tilsynsmyndighetens observasjoner, med evt. varsling om vedtak om retting eller annen oppfølging av virksomheten.

4.4 Stikkprøve

En stikkprøve er en uanmeldt⁷¹, begrenset kontroll av virksomheten, hvor målet er å verifisere enkelte opplysninger, ofte gitt av virksomheten selv. Stikkprøver har et mer begrenset formål enn en inspeksjon. Stikkprøver kan benyttes hvor det finnes et stort antall virksomheter av

⁷¹ Ikke et absolutt krav i alle sammenhenger.

samme art, hvor tilsynet hovedsakelig har basert seg på egenrapporteringer, men er ikke begrenset til dette.⁷²

En stikkprøve kan inneholde elementer som befaring av lokaler, bygninger, uteareal, omgivelser, prøvetaking/måling av miljøfaktorer støy, luftkvalitet, mv. og samtale med ansatte/ledelse.

Resultatet fra en stikkprøve kan inngå som del av/legges til grunn for et mer omfattende tilsyn (oppfølging) ved virksomheten.

⁷² Se også uanmeldt tilsyn under pkt. 7.2.

5 METODER FOR KARTLEGGING OG ANALYSE AV PÅVIRKNINGSFAKTORER

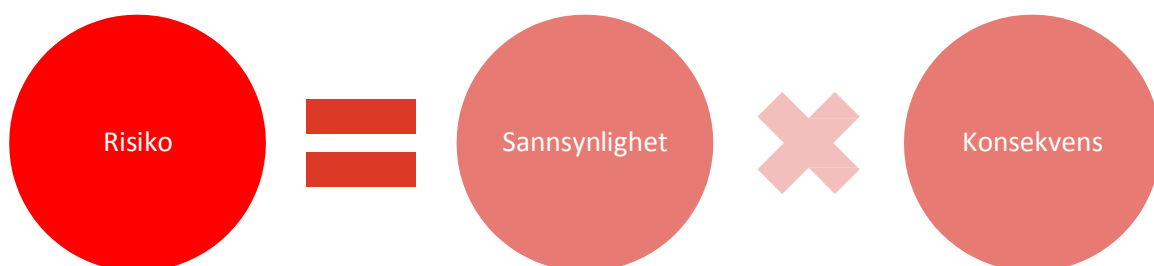
5.1 Hva er risiko?

En vanlig måte å definere risiko på er å se den som et forhold mellom sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal inntreffe, og eventuelle konsekvenser eller tap som følge av hendelsen. Risiko kan da uttrykkes som produktet av de to.⁷³

Risikoen er størst hvis det er stor sannsynlighet for at en hendelse vil kunne medføre alvorlige konsekvenser. Alvorlighetsgraden bestemmes av konsekvensens art og omfang: antall mennesker som kan bli involvert. Konsekvensens art kan ha å gjøre med fysisk eller psykisk helse, trivsel mv. Uønskede hendelser kan også omhandle verdier og tjenester mennesker er avhengige av (hus, hjem, drikkevann, utdanning mv).

Tidsaspektet kan inngå i alvorlighetskriteriet: Når vil noen kunne bli rammet? Hvor lenge vil de kunne bli rammet? Vil andre myndigheter gripe fatt i hendelsen? Likeså hvor lenge forholdet har vart, kombinert med sannsynligheten for at det vil vedvare.

Potensielle kilder for uønskede hendelser er faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen.



⁷³ NOU 2013: 8 3.1 Risikobegrepet og risikoanalyser.

5.2 Risikobasert tilsyn i miljørettet helsevern

Et risikobasert tilsyn i mhv handler om å prioritere tilsynsområder ut fra risiko. Dette sikrer at tilgjengelige ressurser benyttes på de forholdene som har størst betydning for folks liv og helse.

Risikovurderingen er verktøyet som danner grunnlaget for utvalgelse av tilsynsmyndighetens fokusområder. Gjennom løpende risikovurderinger vil tilsynsmyndigheten kunne jobbe proaktivt og ha en systematisk tilnærming til sine tilsynsoppgaver.

En forutsetning for å bedrive risikobasert tilsyn er å ha oversikt og foreta analyser av alle negative påvirkningsfaktorer tilknyttet uliketilsynsobjekter(bransjer) i en kommune.

Oversikts- og analysearbeidet kan deles inn i 3 deler:

- Kartlegge tilsynsobjekter(bransjer) og tilhørende påvirkningsfaktorer.
- Foreta en risikovurdering av alle aktuelle påvirkningsfaktorer tilknyttet et tilsynsobjekt, og plassere objektet i tilsynsklasse⁷⁴ etter totalrisikoen.
- Benytte risikovurderingen av objektet som vurderingsmoment ved utarbeidelse av tilsynsplan.⁷⁵



Risikovurderingene bør jevnlig oppdateres ettersom man får bedre oversikt over faktorer som påvirker helsen.

⁷⁴ Et annet ord for risikogruppe. Tilsynsfrekvensen kan være tilknyttet de ulike tilsynsklassene.

⁷⁵ Jf. kapittel 6.

5.3 Hvordan foreta risikovurderinger i miljørettet helsevern?

En risikovurdering i miljørettet helsevern kan foretas gjennom å:

- velge tilsynsobjekt(bransje)
- vurdere påvirkningsfaktorene ut fra kriteriene nedenfor
- plassere tilsynsobjektet i risikogruppe etter totalrisikoen

Vurderingskriterier

Sannsynlighet for en uønsket hendelse:

- (1) Lav; svært lite sannsynlig
- (2) Middels; sannsynlig
- (3) Høy; årlig eller oftere

Konsekvens(er) som følge av hendelsen:

- (1) Liten; små skader eller belastninger på mennesker, ingen sykemelding eller fravær
- (2) Middels; uheldige skader eller belastninger på mennesker, korttidsfravær
- (3) Stor; skader på mennesker, langtidsfravær

Risiko

Risiko = sannsynlighet x konsekvens

Risikodiagram			
Sannsynlighet	Konsekvens		
	Liten (1)	Middels (2)	Stor (3)
Høy (3)	3	6	9
Middels (2)	2	4	6
Liten (1)	1	2	3

Tilsynsfrekvens ⁷⁶			
Risikogruppe	Risiko	Tilsynsklasse	Tilsynsfrekvens
Rød	6 - 9	1	1. - 3. år
Gul	3 - 4	2	4. - 5. år
Grønn	1 - 2	3	5. - 7. år eller ved behov

Se eksempel på risikovurdering av solarier nedenfor.

⁷⁶ Foreløpig tilsynsfrekvens, da det må foretas en helhetsvurdering jf. kapittel 6.

D/F ⁷⁷	Bransje	Sannsynlighet	Konsekvens	Produkt
	Solarier			
F	Solsengene gir for høy stråledose (ikke godkjent utstyr)	2	3	6
D	Kunder påføres smitte	2	2	4
D	Dårlig hygiene i solsenger og lokalet	2	2	4
D	Gis mangelfulle solingsråd	2	2	4
F	Ikke tilgjengelig briller	1	2	2
F/D	Mangler ved desinfeksjonsmiddelet	2	2	4

Se vedlegg 2 for eksempel på risikovurdering av flere tilsynsobjekter(bransjer).⁷⁸

⁷⁷ D = driftsrelaterte forhold, F= fysiske forhold eller tilstander

⁷⁸ Se vedlegg 3 for eksempel på tilsynsplan med grunnlag i risikovurderingen.

6 TILSYNSPLANLEGGING

6.1 Utarbeiding av tilsynsplan

Det må utarbeides en tilsynsplan hvor det foretas en prioritering med utgangspunkt i det som har størst betydning for befolkningens liv og helse. Prioriteringene bør blant annet bygge på oversikten etter folkehelseloven § 5, jf. kapittel 5.

For å utarbeide en tilsynsplan må det foretas en helhetsvurdering hvor følgende momenter kan inngå i vurderingen:

- risikovurdering av tilsynsobjektet⁷⁹
- tidligere erfaringer fra tilsyn
- henvendelser fra enkeltpersoner⁸⁰/aktuelle temaer
- samordning med andre tilsynsområder og andre tilsynsmyndigheter
- om tilsynsobjektet ikke har hatt tilsyn før, eventuelt ikke på lang tid

Eksempel

Det er av stor betydning at barn og unge har et miljø i skoler og barnehager som ikke er helseskadelig. Tilsyn med ikke-godkjente skoler og barnehager bør derfor prioriteres.

Prioriteringen kan også ta utgangspunkt i at kommunens tilsynsmyndighet vet at enkelte barnehager mv. trenger en tettere oppfølging pga. tidligere erfaringer, dårlig bygningsmasse mv.⁸¹

Se vedlegg 3 for eksempel på tilsynsplan for virksomheter med frekvens for tilsyn.

⁷⁹ jf. kapittel 5 og vedlegg 2.

⁸⁰ Henvendelser fra enkeltpersoner må vurderes etter deres innhold.

⁸¹ Prop. 90 L s.224.

6.2 Tilsynsregister

Det bør opprettes en database som holder oversikt over de ulike virksomhetene, avviksstatus, godkjenningsstatus, neste tilsyn osv.

I tillegg til et slikt register bør det opprettes en database der tilsynsmyndigheten har oversikt over forhold som direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen jf. kapittel 5. Det utarbeides nå elektroniske systemer for tilsynsvirksomheten i miljørettet helsevern.⁸²

Eksempel

Nødvendige opplysninger kan innhentes gjennom tverrfaglig samarbeid med eks. Kartverket (Matrikkelen inneholder en oversikt over eiendommer, eiendomsgrenser, adresser og bygninger), næringsmiddeletater/Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og kommunens og fylkeskommunens skolekontorer.

Se vedlegg 4 for eksempel på et enkelt tilsynsregister.

6.3 Vurdere samarbeid om tilsyn⁸³

Allerede på planleggingsstadiet bør samarbeid med relevante tilsynsetater vurderes. I praksis kan dette gjøres på følgende måter:

- gjensidig informasjon om planlagt tilsyn, tilsynsplaner, temaområder m.v.
- ulike former for koordinering av tilsyn
- samarbeid omdeltagelse i tilsynsaksjoner⁸⁴
- utveksling av tilsynsrapporter
- felles «læringsmøter» med ulike tilsynsetater
- felles gjennomføring av tilsynet hvor andre tilsynsmyndigheter har overlappende eller tilgrensede tilsynsområder
- drøfting med prioritering av sanksjoner/oppfølging av avvik

⁸² NORKART utvikler egen mhv-modul til KOMTEK. Miljø og helse, årskonferanse 2014.

⁸³ Se også kap. 10.

⁸⁴ For eksempel samarbeid om solarietilsyn med Strålevernet)

7 GJENNOMFØRING AV TILSYN

7.1 Tilsynsområde/tema

Områder og temaer som skal kontrolleres, bør bestemmes og avgrenses på forhånd. Følgende spørsmål bør tilsynsmyndigheten ha tenkt gjennom:

- Hvilken bransje/virksomhet skal det føres tilsyn med?
- Hvilke lov- og forskriftskrav skal det føres tilsyn med?
- Hva er tilsynets formål?
- Har tilsynsorganet nødvendig kompetanse på tilsynsområdet?
- Hvor mange ressurser skal legges til tilsynsoppgaven?
- Har statlige myndigheter gitt føringer for tilsynet?

7.2 Tilsynsgrunnlag (lov/forskrift)

De enkelte lov- og forskriftskrav som det skal føres tilsyn med må tolkes. Det er lovlighetslinjen som må klarlegges.⁸⁵ Dette blir avgjørende for hvilke spørsmål som stilles tilsynsobjektet. Disse må også må forberedes.⁸⁶

Eksempel

Tolke hva som ligger i kravet «forsvarlig renhold» etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Foruten ordlyden, formålet og praksis, vil Helsedirektoratets veileder(e) kunne være til hjelp.⁸⁷

⁸⁵ Se illustrasjonen s.8.

⁸⁶ Juridisk metode danner utgangspunkt for tolkningen.

⁸⁷ Veiledere til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.

7.3 Interne forberedelser

På forhånd bør tilsynsorganet bli enig om hvilke oppgaver og roller den enkelte i organet skal ivareta under tilsynet. Habiliteten til den enkelte må vurderes særskilt. Det anbefales at det utarbeides sjekklister over dokumenter og steder det skal føres tilsyn med, og at organet har tatt stilling til behovet for eventuelt verneutstyr.⁸⁸

7.4 Varsling

Ved planlagt tilsyn(3.1) bør varsel sendes eiendom/virksomhets eier eller den som er virksomhetens ansvarlige leder eller representant, i rimelig tid før tilsynet. Stikkprøver varsles normalt ikke.⁸⁹

Varselet bør minimum inneholde:

- tema (for) og omfang av tilsynet
- hjemmel for tilsynet
- tidspunkt for tilsynet
- hvem det er ønskelig at møter fra virksomheten
- hvem som deltar fra tilsynsmyndigheten
- hvilken dokumentasjon virksomheten bør ha tilgjengelig ved gjennomføringen, evt. oversende til tilsynsmyndigheten innen angitt frist
- tilsynsmyndighetens kontaktperson, adresse og telefonnummer

Ved systemrevisjon kan et mer detaljert program sendes i ukene før tilsynsbesøket (2 uker). Av programmet bør det fremgå tidspunkter for intervjuene, verifikasjoner, åpnings- og sluttmøtet.

Se vedlegg 5 for eksempel på varsel om tilsyn

7.5 Uanmeldt tilsyn

Uanmeldt tilsyn kan foretas som inspeksjon eller stikkprøve. Uanmeldt tilsyn medfører at virksomheten normalt ikke gis anledning til å tilrettelegge forholdene for gjennomføringen av tilsynet. Personell og ledere som er til stede vil ha sine daglige oppgaver å ivareta overfor tjenestemottakerne. Tilsynet bør derfor ikke bli så omfattende at det fremstår som en

⁸⁸ NS-EN ISO 19011 Retningslinjer for revisjon av styringssystemer

⁸⁹ Ikke et absolutt krav.

komprimert systemrevisjon.⁹⁰

7.6 Ankomst (handler kun om tilsynsbesøk)

Tilsynspersonellet skal kunne legitimere seg. Ved ankomst kontaktes virksomhetens leder. Det skal informeres om myndighet, hensikt og omfang av tilsynet, samt hvordan tilsynet planlegges gjennomført.

7.7 Kontroll

Kontrollen kan bestå av:

- gjennomgang av relevant dokumentasjon
- intervjuer/samtaler med relevante personer
- verifikasjoner
- befarings av lokaler

Se eksempel nedenfor.

⁹⁰ Helsetilsynet: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/Uanmeldt-tilsyn/>

Relevant dokumentasjon kan være:

- Organisasjonskart, prosedyrer, instruksjoner, risikovurderinger, handlingsplaner, meldingssystemer, avviksrapporter, planer eller beskrivelser. Systemer for brukermedvirkning fra tjenestemottakere/kunder vil også være relevant.

Intervjuer:

- For å samordne og koordinere intervjuene kan det lages en intervjuguide hvor kontrollspørsmålene fremgår. Spørsmålene bør relateres til krav i lov eller forskrift.
- Hvem og hvor mange man skal intervjuer, må besvares ut fra hvilke spørsmål eller Problemstillinger man ønsker å få svar på.
- Rekkefølge: En kan begynne med daglig leder, evt. mellomledere før man intervjuer andre ansatte. Det kan være hensiktsmessig å avslutte intervjuene med øverste leder/ansvarlige (rådmann, etatsjef, e.l.)
- En uformell og åpen tone kan være hensiktsmessig.
- Kombiner gjerne intervjuet med å be den ansatte vise hvordan en oppgave utføres. Dette kan være med på å verifisere om en rutine blir fulgt.

Verifikasjoner:

- Observere hvordan oppgaver blir utført, samarbeid mv.
- Observere hvilke hjelpemidler som finnes og hvordan disse fungerer.
- Undersøke registreringer, eksempelvis sjekklister, møtoreferater, resultater fra undersøkelser og kartlegginger, målinger osv..
- Prøvetaking.
- HMS-årshjul, trivselsårshjul og møteårshjul.

7.8 Oppsummering/sluttmøte

- Hovedkonklusjonen med eventuelle avvik og merknader bør presenteres, gjerne også positive funn. En bør ta forbehold om forhold som krever nærmere vurdering.
- Felles forståelse om faktagrunnlaget, dvs. de forhold som ligger til grunn for de framlagte avvik og merknader skal tilstrebes.
- Under sluttmøtet kan det være hensiktsmessig å avklare tidsfrister for å rette opp i eventuelle avvik.⁹¹
- Virksomheten skal informeres om videre saksgang, dvs. om rapportering og tilsynsmyndighetens videre oppfølging.
- Virksomheten skal informeres om tilsynsmyndighetens praksis for offentliggjøring.⁹²

⁹¹ Se også pkt. 8.4 om rettefrister nedenfor.

⁹² Noe kan være forretningshemmeligheter eller personsensitivt.

8 OPPFØLGING AV TILSYN

8.1 Rapportering og vedtak

Som del av tilsynet skal det utarbeides en rapport som presenterer resultatene. Avvik og merknader som ikke ble presentert i det avsluttende møtet, skal normalt ikke tas med i rapporten. Det kan imidlertid påpekes at avviksformuleringer, o.l. i (den foreløpige) rapporten kan bli annerledes enn slik de ble presentert på sluttmøtet.

Når tilsynet viser avvik, må tilsynsmyndigheten vurdere bruk av virkemidler. Folkehelseloven kapittel 3 gir kommunen hjemmel til å fatte følgende type pålegg^{93,94}:

- pålegg om helsekonsekvensutredning
- pålegg om opplysningsplikt⁹⁵
- pålegg om gransking
- pålegg om retting
- pålegg om stansing
- pålegg om tvangsmulkt

Forutsetningen for å benytte pålegg er at den aktuelle bestemmelsens materielle vilkår⁹⁶ er oppfylt. Vilkårene knyttet til de ulike påleggene er nærmere omtalt i kapittel 9.

Pålegg hjemlet i folkehelseloven §§11-16 er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Pålegg varsles i tråd med forvaltningsloven § 16.⁹⁷ Som hovedregel skal varselet være skriftlig. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte.⁹⁸ Dette er et strengt kriterium som kun unntaksvis kan benyttes. I praksis kan varselet være del av tilsynsrapporten, eller sendes i etterkant av tilsynet. Krav til utforming av forhåndsvarsel etter forvaltningsloven [§ 16](#) er nærmere beskrevet nedenfor.

⁹³ Folkehelseloven §§ [11-16](#).

⁹⁴ Se også folkehelseloven [§ 17](#) om overtredelsesgebyr. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette i forskrift at kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr overfor den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i §§ [10](#) til [14](#) og [§ 16](#). Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av §§ [8](#) og [10](#) når det er fastsatt i forskriften at overtredelse kan medføre slik sanksjon.

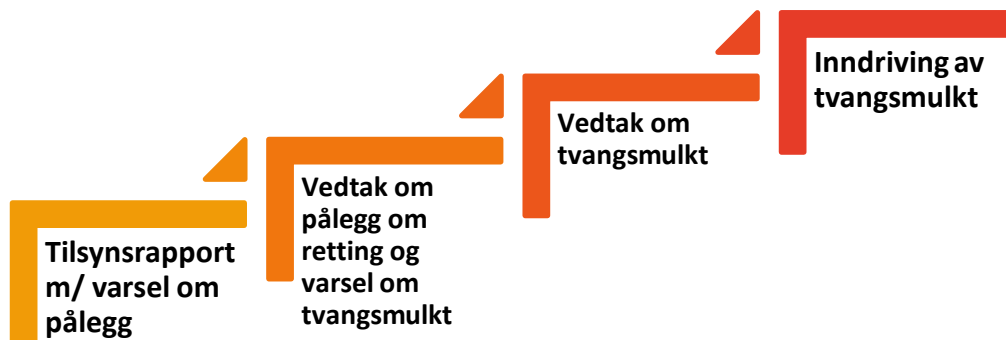
⁹⁵ Kan også anvendes under eller i forkant av tilsynet.

⁹⁶ Eksempelvis krever retting at forholdet kan ha negativ innvirkning på helsen, og at rettingen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet rettes (forholdsmessighet) jf. folkehelseloven [§ 14](#).

⁹⁷ Tvangsmulkt varsles normalt samtidig eller etter vedtak om retting. Når det gjelder stansing vil varsel ikke være nødvendig når vilkåret om overhengende fare for helseskade er oppfylt. Dette i tråd med forvaltningsloven [§ 16](#), tredje ledd, bokstav a).

⁹⁸ jf. forvaltningsloven. [§ 16](#), annet ledd, siste punktum.

Her er et eksempel på hvordan saksgangen kan se ut når avvik oppdages:



8.2 Utforming av avvik, merknader og varsel om pålegg og tvangsmulkt

Eventuelle avvik og merknader utformes på bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet og de observasjoner som er foretatt under tilsynet. Kun manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov skal benevnes som avvik, alt annet er merknader.

Alle avvik og merknader skal begrunnes. Avvik som tilsynsmyndigheten vil følge opp gjennom enkeltvedtak, må begrunnes etter forvaltningsloven. Ved avvik henvises til paragraf og evt. punkt i aktuell lov eller forskrift, og samtidig varsles eventuelle pålegg, se nedenfor. Hvis det er forhold som tilsynsmyndigheten mener de ikke har fått tilstrekkelig avklaring på, eller som ikke inngår i temaet for tilsynet, kan dette beskrives under «Andre forhold» i rapporten.

Varsel om pålegg/tvangsmulkt

Etter forvaltningsloven [§ 16](#), annet ledd, skal et enkeltvedtak som hovedregel varsles skriftlig slik at adressaten kan ivareta sine interesser ved å få anledning til å uttale seg før det fattes vedtak.^{99,100}

Varsalet må angi det enkeltvedtaket som planlegges gitt, hva som anses å være i strid med regelverket, hvilken lov eller forskrift som er anvendt i vurderingen, og eventuell frist for å innrette seg etter pålegget.

⁹⁹ Tilbakemeldingen kan eksempelvis vedrøre om det er noe i varselet som ikke er riktig, om forhold av betydning som ikke er kommet med i varselet, om det påpekte forhold virker urimelig å kreve rettet (forholdsmessighet) eller om fristen for retting er umulig å overholde

¹⁰⁰ Forhåndsvarsling kan unnlates etter reglene i forvaltningsloven [§ 16](#), tredje ledd.

I varselet må det fastsettes en egen frist for adressaten til å kunne uttale seg om det varslede pålegget. Fristen bør være så lang at det gis en rimelig mulighet til å uttale seg om det som varsles.

Se vedlegg 6 for eksempel på tilsynsrapport med varsel om pålegg om retting.

8.3 Adressat for pålegg og tvangsmulkt

Pålegg om retting rettes til eiendommens eller virksomhetens eier eller den som er virksomhetens ansvarlige leder eller representant. Tilsvarende gjelder ved meddelelse om bruk av andre pålegg etter folkehelseloven kapittel 3.¹⁰¹

Tvangsmulkt ilegges den samme adressaten som for pålegg om retting.¹⁰² Tvangsmulkt forutsetter varsel om dette og at frist for pålegg om retting er oversittet. Som hovedregel fastsettes tvangsmulkt samtidig med en ny frist for å oppfylle rettingspålegget.¹⁰³

8.4 Rettefrister

Ved funn av avvik må det settes en frist for å rette opp i forholdet.¹⁰⁴ Frist for retting settes ut i fra avvikets art, mulige helsemessige konsekvenser, tidligere erfaringer osv. Det må være realistisk å gjennomføre korrigerende tiltak innen fristens utløp. I tillegg bør det settes krav om at virksomheten må rapportere til tilsynsmyndigheten om hvordan forholdet er rettet.

Når det er mottatt bekreftelse på at avvik er rettet og tilsynet vurderer avviket som lukket, sendes bekreftelse på at myndigheten ser avviket som tilfredsstillende lukket til virksomhetsleder eller eier av virksomheten.

8.5 Systematisk oppfølging av tilsynene

Tilsynsmyndigheten bør ha rutiner for å kunne holde oversikt over rettefristene, samt purre på rapportering ved oversittelse av frist. Slike opplysninger bør ligge i et tilsynsregister([6.2](#)).

¹⁰¹ Prop 90 L. (2010-2011) Merknad til § 14.

¹⁰² Folkehelseloven § 15.

¹⁰³ Jf. § 3 i forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid

¹⁰⁴ Denne fristen er ikke den samme som fristen for å uttale seg etter varsel om pålegg.

8.6 Erfaringsoverføring

For å sikre et mest mulig enhetlig tilsyn bør det utarbeides rutiner som sikrer at erfaringer fra tilsynsvirksomheten fanges opp, for eksempel til bruk ved sammenligning innad i kommunen, men også med tilsvarende erfaringer fra andre kommuner.¹⁰⁵ Erfaringer opparbeidet gjennom tilsyn bør inngå i tilsynsmyndighetens utadrettede informasjonsvirksomhet. Innsatsområder vil da kunne identifiseres på et tidlig stadium.

Viktige erfaringer bør distribueres til relevante instanser. Dette kan være et ledd i en koordinert innsats på tvers av ulike tilsynsmyndigheter.

¹⁰⁵ Miljørettet helsevern – Kommunenes tilsyn med virksomheter IK-2705 s.15.

9 VIRKEMIDLER

Kommunens myndighetsutøvelse er underlagt forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper¹⁰⁶, kommuneloven og folkehelseloven med forskrifter. Den følgende oversikten gjelder i hovedsak folkehelselovens bestemmelser.¹⁰⁷

9.1 § 11 Helsekonsekvensutredning¹⁰⁸

Formålet med bestemmelsen er å kunne vurdere mulige helsemessige konsekvenser av en planlagt eller eksisterende virksomhet. Det er i utgangspunktet virksomheten selv som har ansvar for å godtgjøre at den drives eller planlegges drevet i tråd med gjeldende regelverk.¹⁰⁹

Kommunen kan etter bestemmelsen pålegge den ansvarlige for en virksomhet eller eiendom å utrede mulige helsemessige konsekvenser av en virksomhet eller forhold ved en eiendom. Regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner konsekvensutredes etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven [§ 4-2](#) og tilhørende forskrifter. Det er viktig at hensynet til folkehelse ivaretas i slik planlegging. Folkehelseloven pålegger kommunen ansvar for folkehelsearbeid.

I forbindelse med planlegging, drift, utvidelse eller endring mv av offentlig eller privat eiendom eller virksomhet kan helsekonsekvensutredning pålegges etter folkehelseloven § 11 (uavhengig av annet regelverk om konsekvensutredning).

¹⁰⁶ Herunder krav til forsvarlighet, saklighet, forbudet mot vilkårlige avgjørelser, forbudet mot sterkt urimelige avgjørelser og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.

¹⁰⁷ Alle pålegg unntatt «stansing» er såkalt «kan-kompetanse». Dette innebærer at kommunen ut fra saken i sin helhet må vurdere om den vil benytte sin påleggsmyndighet.

¹⁰⁸ Bestemmelsen må sees i forhold til meldings- og godkjenningsbestemmelsen, jf. § 10, og rettingsbestemmelsen, jf. § 14. Det innebærer at det kan være aktuelt å pålegge helsekonsekvensvurdering før oppstart eller vesentlig endring av en virksomhet der det er rimelig grunn til å tro at denne kan medføre negative helsekonsekvenser av et visst omfang. Denne vurderingen kan da legges til grunn blant annet ved eventuell godkjenning, og kan forebygge rettings- eller stansingsvedtak kort etter oppstart jf. Prop.90 L Merknader til § 11.

¹⁰⁹ Prop.90 L Merknader til § 11, jf. også føre-var prinsippet.

Vilkår:

Det må vurderes konkret om ulempene ved å foreta en slik utredning står i rimelig forhold til mulige helsemessige hensyn som bør/må ivaretas (forholdsmessighetsvurdering). Det må her foretas en helhetsvurdering hvor blant annet nyttene av helsekonsekvensutredningen vurderes opp mot kostnadene ved å foreta slik utredning. Se nærmere om forholdsmessighetsvurderingen under pkt. [9.4](#) om retting.

Eksempel

- Økt trafikk til og fra en virksomhet eller eiendom
- Endringer i utslipp til grunn, vann og luft, støy

9.2 § 12 Opplysningsplikt

Formålet med bestemmelsen er i hovedsak å sikre at kommunen kan kreve de opplysninger som er nødvendige for at den kan utføre sine mhv-oppgaver. Bestemmelsen hjemler både en generell opplysningsplikt (annet ledd) og opplysningsplikt etter kommunale pålegg i enkeltsaker (første og tredje ledd).

Generell opplysningsplikt:

Etter annet ledd skal den ansvarlige for eiendom eller virksomhet av egget tiltak gi kommunen opplysninger om forhold ved eiendommen eller virksomheten som åpenbart kan ha negativ innvirkning på helsen.

Opplysningsplikt etter kommunale pålegg:

Etter første ledd kan kommunen avkreve den som planlegger eller driver virksomhet, nødvendige opplysninger for å kunne utføre sine oppgaver innen mhv. Kommunens pålegg i konkrete saker kan gjelde plikt til å gi opplysninger til kommunen (første ledd) eller til allmennheten (tredje ledd).

Vilkår for å pålegge opplysningsplikt (etter første ledd):

For å benytte pålegget må det være et saklig behov for opplysningene ut ifra kommunens myndighet og plikter i miljørettet helsevern. Opplysningene må være nødvendige.

Eksempel

For å avklare om en svært ubehagelig lukt representerer en større fare enn lukten selv, kan det være aktuelt å pålegge en nærliggende virksomhet å opplyse om hvilke kjemikalier den benytter i sitt virke.

9.3 § 13 Gransking

Formålet med bestemmelsen er å utdype enkelte sider av kommunens tilsynsmyndighet og gir kommunen maktmidler for å gjennomføre befarings av eiendom og virksomhet mv.

Bestemmelsen gir kommunen adgang til å beslutte gransking av eiendom eller virksomhet i sitt arbeid med miljørettet helsevern. I bestemmelsen er det også tatt inn regler om gjennomføringen av granskingen. Utgifter i forbindelse med gransking skal dekkes av den ansvarlige for virksomheten eller eiendommen. Under granskingen skal det kunne tas nødvendige prøver uten at kommunen må godtgjøre dette.¹¹⁰ Granskning kan gjøres med politiets bistand.

Forvaltningsloven § 15 om fremgangsmåten ved gransking og lignende kommer til anvendelse ved gransking etter folkehelseloven § 13, herunder de spesielle klagereglene i forvaltningsloven § 15, fjerde ledd.¹¹¹

Kommunelegen vil kunne fatte vedtak om gransking på kommunestyrets vegne dersom det er nødvendig på grunn av tidsnød, jf. folkehelseloven § 9, annet ledd.¹¹²

Eksempel

Virksomhet som ikke vil medvirke i forbindelse med tilsyn, for eksempel gjennom fysisk tilgang til lokaler eller utstyr, kontakt med ansatte eller tilgang til dokumentasjon.

9.4 § 14 Retting¹¹³

Formålet med bestemmelsen er å få rettet et ulovlig forhold og dermed nøytralisere hygieniske eller helsemessige ulemper for befolkningen. Som hovedregel vil pålegg om retting ikke an vise konkrete endringer eller løsninger. Dette fordi vi har et regelverk med mange funksjonskrav.¹¹⁴

Pålegg om retting er den viktigste og mest brukte virkemiddelet i kommunens tilsynsvirksomhet med miljørettet helsevern.¹¹⁵

¹¹⁰ Prop.90 L Merknader til § 13.

¹¹¹ Se over.

¹¹² Se note 107.

¹¹³ Det er knyttet en bred praksis til vilkårene i rettingsbestemmelsen, spesielt forvaltningspraksis, men også en del rettspraksis. Når miljørettet helsevernbestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a er erstattet av folkehelseloven vil den forvaltningspraksis, rettspraksis og teori som er knyttet til rettingsbestemmelsen i kommunehelsetjenesteloven § 4a-8 fortsatt være relevant i tolkningen av innholdet etter folkehelseloven § 14 jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

¹¹⁴ Eksempelvis at virksomhet eller eiendom skal drives «på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe», jf. forskrift om miljørettet helsevern § 7 jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

Vilkår:

For å kunne gi pålegg om retting må to vilkår være oppfylt:

- Vilkåret om helseisiko: det må foreligge et forhold ved eiendom eller virksomhet som direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen, eller som er i strid med bestemmelser gitt i medhold av dette kapittel), og
- Vilkåret om forholdsmessighet¹¹⁶: det må være forholdsmessighet mellom den helsegevinst som oppnås eller forventes oppnådd, og vedtakets øvrige konsekvenser, jf. kravet om at «ulempene ved å foreta rettingen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet rettes».

Vilkårene er utdypet nedenfor.

Et forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen er et vidt begrep, da enhver omstendighet i utgangspunktet kan være et forhold. Et slikt forhold kan oppstå som resultat av en handling eller en unnløse, en praksis eller et forløp.¹¹⁷

Eksempel

- Trafikkstøy
- En usikret brønn kan være et forhold etter § 14. Det er i utgangspunktet ikke et krav om at forholdet må være av en viss varighet. Det er helseisiko ved forholdet som er avgjørende.
- Skole med mangelfull ventilasjon
- Fuktskader i en barnehage

Forholdet skal være tilknyttet eiendom og/eller virksomhet dersom det skal kunne falle under rettingsbestemmelsen.¹¹⁸

Vilkåret om helseisiko¹¹⁹

Forholdet må etter en helsefaglig vurdering kunne påvirke helsen negativt utover en viss tålegrense. Det innebærer at forholdet må være av en viss alvorlighet eller overstige et

¹¹⁵ Det er også av denne bestemmelsen det fremgår indirekte at virksomheter og eiendommer skal drive helsemessig tilfredsstillende jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

¹¹⁶ Vilkåret om forholdsmessighet har vokst fram gjennom bl.a. praksis og teori, og ble i 2003 kodifisert i forskrift om miljørettet helsevern jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

¹¹⁷ Helt kortvarige forhold kan allerede være over før de blir pålagt eller det blir fattet vedtak om retting. Ved gjentatte, kortvarige forhold vil det kunne være aktuelt å pålegge retting etter at forholdet er opphørt, slik at den ansvarlige vet hva han har å forholde seg til ved en senere anledning jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

¹¹⁸ De fleste forhold har i praksis en eller annen form for tilknytning til virksomhet eller eiendom. Samferdsel vil falle under begrepet «eiendom eller virksomhet», for eksempel i form av infrastruktur eller kjøretøy. Virksomhetsbegrepet omfatter både kortvarige og langvarige aktiviteter, innretninger mv jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

¹¹⁹ Prop.90 L Merknader til § 14.

minstemål av akseptabel helserisiko. Forhold som ikke går utover dagliglivets alminnelige risiko, vil ikke (omfattes av rettingsbestemmelsen) kunne kreves rettet.

Folkehelseloven § 14 gir uttrykk for et føre-var prinsipp ved at det ofte vil være en viss usikkerhet, og hvis man venter til full visshet og sykdommen allerede har oppstått, er man for sent ute. Det kan etter denne bestemmelsen gis pålegg om å rette et forhold før det er påvist helseutfall.

Om kommunen kan kreve retting, beror i prinsippet på et skjønn. En viktig del av dette vil være en helsefaglig vurdering med utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap om hva som påvirker og kan påvirke helsen. I tillegg kommer tverrfaglige, samfunnsmessige vurderinger av tålegrense, forholdsmessighet mv.

Vilkåret om forholdsmessighet^{120,121}

Enhver utøvelse av offentlig myndighet forutsetter videre at det skal foretas en avveining av motstridende hensyn. Dette betyr at selv om kommunen i utgangspunktet har myndighet til å pålegge retting etter § 14, vil alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som forutsigbarhet og forholdsmessighet kunne sette grenser for hvilke vedtak som kan fattes. Det må i denne sammenheng være forholdsmessighet mellom de plikter den ansvarlige pålegges, og hva som vil oppnås med pålegget for at vedtaket skal være gyldig.

Kommunen kan derfor ikke fatte et hvilket som helst rettingsvedtak som vil redusere de helsemessige ulempene knyttet til den aktuelle virksomheten, men må se hen til hvilke konsekvenser vedtaket vil ha for den vedtaket er rettet mot og for samfunnet for øvrig.

Det må her foretas en helhetsvurdering hvor blant annet nyten av beskyttelsestiltak eller skade-/risikobegrensende forholdsregler vurderes opp mot kostnadene ved slike tiltak.

Eksempel

Et forhold vil kunne pålegges retting selv om den helsemessige gevinsten ikke er veldig stor, dersom retting av forholdet er lite kostbart og lite inngripende.

¹²⁰ Se over.

¹²¹ Kravet til forholdsmessighet og hensynet til forutberegnelighet og helhetlig planlegging tilsier at rettingskompetansen benyttes med varsomhet i tilfeller hvor det foreligger et planvedtak etter plan- og bygningsloven eller hvor det er gitt konsesjon eller godkjenning etter annet regelverk. Dette gjelder spesielt der det på forhånd er foretatt en vurdering av helsemessige konsekvenser og en forsvarlig avveining av forholdsmessighet. Der det på forhånd er foretatt en vurdering og avveining av forholdsmessighet, kan man likevel vanskelig overskue enhver følge av vedtaket. Situasjonen kan utvikle seg annerledes enn det som var forutsetningen på vedtakstidspunktet, eller det kan være ny allmenn kunnskap som ikke forelå under prosessen og som gir grunnlag for en annen helsemessig vurdering. For slike tilfeller kan det være aktuelt å benytte folkehelselovens bestemmelser om miljørettet helsevern som sikkerhetsnett for å fange opp forhold som utgjør en helserisiko jf. jf. Prop.90 L Merknader til § 14.

9.5 § 15 Stansing

Formålet med bestemmelsen er å hindre fare for liv eller helse som ikke kan avverges på annen måte.¹²² Etter bestemmelse har kommunen plikt til å stanse virksomhet eller aktivitet eller deler av virksomhet eller aktivitet dersom det oppstår forhold knyttet til virksomhet eller eiendom som medfører overhengende fare for helseskade. Stansingen skal da gjelde inntil forholdene er rettet.¹²³

Stansing kan gjennomføres med bistand av politiet. Dersom tidsnød gjør det nødvendig, har kommunelegen kompetanse til å stanse virksomhet eller deler av virksomhet på kommunens vegne, jf. § 9 annet ledd.

Man bør være meget forsiktig med å anvende stansing som virkemiddel. Stansing skal ha karakter av nødløsning.¹²⁴

Vilkår:

Spørsmålet om overhengende fare for helseskade må vurderes helhetlig der følgende elementer vil ha betydning:

- Tidsfaktoren: Det må tidsmessig være svært nært i tid mellom det potensielt skadelige forholdet og de mulige konsekvensene.
- Alvorlighetsgraden: Potensialet for helseskade må være av en slik grad at det er forholdsmessig å stenge.
- Om et mindre inngripende virkemiddel kan oppfylle formålet.

Eksempel

Under tilsynet med en skole oppdages vesentlig svikt i konstruksjoner, noe som gir begrunnet frykt for at taket kan rase sammen i umiddelbar fremtid.

9.6 § 16 Tvangsmulkt

Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse av pålegg om retting, og er ikke en straff for overtredelser som har funnet sted. Saksbehandlingen ved fastsettelse av tvangsmulkt skal således følge de vanlige forvaltningsmessige regler jf. forvaltningsloven.¹²⁵

¹²² Varsel om stansing vil som oftest ikke være nødvendig når vilkåret om overhengende fare for helseskade er oppfylt. Dette i tråd med forvaltningsloven [§ 16](#), tredje ledd, bokstav a).

¹²³ Prop.90 L Merknader til § 15.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 40 (1986-87) side 62.

¹²⁵ Jf. merknad til § 2 i [forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid](#)

Det understrekes at det må utvises stor varsomhet ved bruk av den reaksjonsform tvangsmulkt representerer. Tvangsmulkt skal kun fastsettes der det anses nødvendig for at pålegget skal bli oppfylt innen rimelig tid.¹²⁶

Tvangsmulkt er kun knyttet til pålegg om retting, og ikke til de øvrige påleggene. Det vil si at tvangsmulkt kun kan ilegges dersom pålegg om retting ikke blir fulgt. Det er gitt en egen forskrift om tvangsmulkt hvor de enkelte vilkår er omtalt.¹²⁷

For at pålegg om retting skal være effektivt, må kommunestyret kunne ilegge tvangsmulkt ved oversittelse av frist for retting. Kommunelegen har også her kompetanse til å fatte vedtak på kommunestyrets vegne dersom dette er nødvendig på grunn av tidsnød.¹²⁸

9.7 § 17 Overtredelsesgebyr

Per i dag¹²⁹ er det ingen forskrifter som er hjemlet i folkehelseloven § 17 om overtredelsesgebyr. Bestemmelsen er for tiden ikke aktuell.

¹²⁶ Jf. merknad til § 3 i [forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid](#)

¹²⁷ Se [forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid](#).

¹²⁸ Jf. § 9, annet ledd.

¹²⁹ 10.10.2014

10 SAMARBEID OM FELLES TEMATILSYN

10.1 Bakgrunn

Manglende koordinering og samarbeid om tilsyn har på flere måter vært til hinder for en effektiv gjennomføring av ulike rette- og utbedringstiltak innen mhv-regelverket.

Kontroll av en virksomhets etterlevelse av regelverket kan være ressurskrevende, både for virksomheten selv og tilsynsmyndigheten(e). Det kan derfor være både hensiktsmessig og formålstjenlig å samarbeide om tilsyn med virksomheter som omfattes av lover og forskrifter, som i vesentlig grad berører de samme forholdene. Eksempler på slikt som kan egne seg for tilsynssamarbeid er inneklima i en skole eller barnehage, i asylmottak, fengsel, drikkevannsforsyning mv.

Samarbeid mellom statlig og kommunal tilsynsmyndighet kan f. eks. rettes mot både det fysiske og psykososiale miljøet for ulike målgrupper i virksomhetene, så som ansatte og elever i skolen. Tilsynsmyndighetenes felles fokus på viktige temaer kan bidra til større forståelse for et problem og økt gjennomføringskraft til å løse problemet.

10.2 Planlegging

Med bakgrunn i kunnskap om lokale forhold og faktorer som kan ha negativ innvirkning på befolkningens helse, bl.a. basert på ulike datakilder, kan statlige tilsynsmyndigheter (Arbeidstilsynet, Utdanningsdirektoratet, Helsetilsynet/fylkesmannen, m.fl.) drøfte muligheter for samarbeid og samordning av sine tilsyn. For eksempel landsomfattende aksjoner rettet mot visse typer virksomheter, eksempelvis skoler og barnehager.

10.3 Gjennomføring

Samarbeid om slikt tilsyn kan by på spesielle utfordringer når tilsynsmyndigheten ligger både hos statlig og kommunal instans, f.eks. etter folkehelseloven, arbeidsmiljøloven og opplæringsloven.

Dersom full samordning av tilsynet viser seg vanskelig eller for krevende, kan et alternativ være at tilsynsmyndighetene gjensidig informerer hverandre om planer for eller erfaringer fra gjennomførte tilsyn med de aktuelle virksomhetene. Dette kan bidra til å rette fokus mot forhold det vil være spesielt viktig å ivareta overfor målgruppene.

Se eksempel nedenfor.

Eksempel

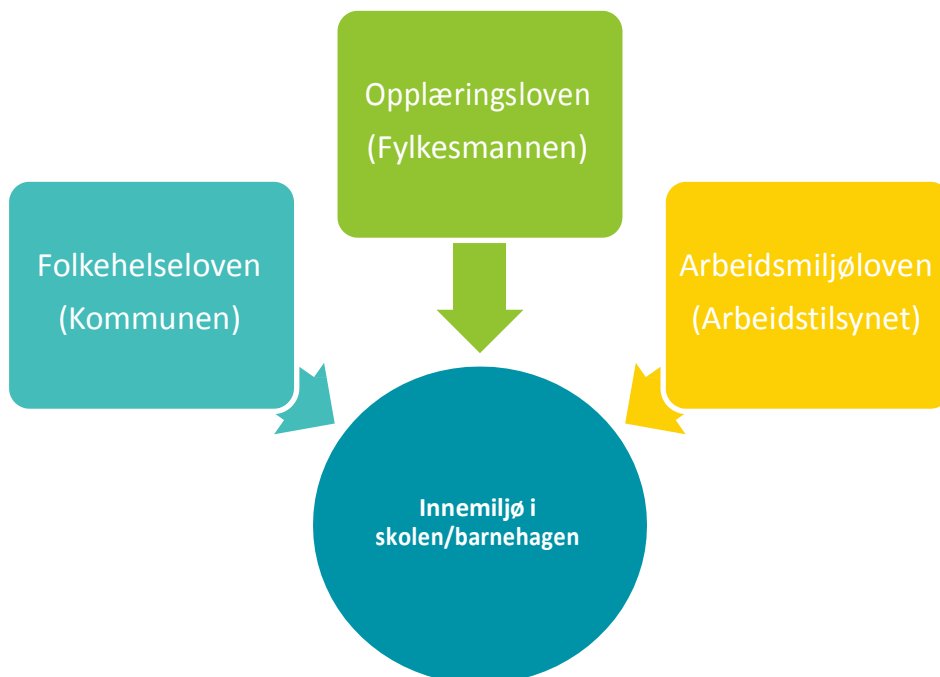
Tema:	Tilsyn med fysiske og psykososiale forhold i en skole		
Tilsynsmyndigheter:	Kommunen	Fylkesmannen	Arbeidstilsynet
Regelverk:	Folkehelseloven	Opplæringsloven	Arbeidsmiljøloven
Målgruppe:	Elever	Elever	Ansatte

- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Opplæringsloven kapittel 9a.
- Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler

Tiltak:

Planlegging: Drøfting av tilsynsgrunnlag og muligheter for samarbeid (samordning, koordinering) av tilsynet, prioriteringer innenfor temaet, former for rapportering, sanksjonsmuligheter, oppfølging av tilsynet, mv.

Gjennomføring: Etablering av tilsynsteam, -ledelse og følge elementene i en systemrevisjon.



11 VEILEDNING TIL TILSYNSMETODER

De ulike tilsynsmetodene beskrevet i kapittel 3 er her utdypet. Metodikken bør uansett tilpasses den enkelte virksomhets størrelse og egenart.

11.1 Standard systemrevisjon¹³⁰

11.1.1 Roller og ansvar

Kompetansekrav

Revisorer skal ha tilstrekkelig kjennskap til revisjonsutførelse, internkontroll, kvalitetsstyring, samt fagkunnskap i miljørettet helsevern. Revisjonsledere skal ha gjennomført revisjonsopplæring, og ha erfaring fra gjennomføring av tilsyn.

Revisjonsgruppen

Ved revisjonen skal det etableres en revisjonsgruppe bestående av to eller flere personer med en ansvarlig revisjonsleder.

Revisjonslederens særskilte ansvar

Revisjonslederen er ansvarlig for alle faser av revisjonen.

Revisjonslederens ansvar omfatter å:

- Påse at veiledning for revisjon er kjent og følges
- Sørge for at formålet med den aktuelle revisjonen blir fastsatt
- Samordne temaer for revisjonen
- Sørge for at innhenting av dokumentasjon skjer så rasjonelt som mulig
- Utarbeide og sende en revisjonsplan til virksomheten
- Bidra til nødvendig prioritering i oppfølgingen av avvik
- Utarbeide, oversende og følge opp revisjonsrapport

¹³⁰ jf. Styrende dokumenter for tilsyn.

Revisjonsgruppens felles ansvar

Revisjonsdeltakerne blir enige om hvilke oppgaver og roller de skal ivareta under revisjonen

Revisjonsdeltakerne er ansvarlige for å:

- Dokumentere og begrunne avvik og merknader
- Oppbevare og beskytte dokumenter som vedrører revisjonen på en forsvarlig måte
- Beskytte virksomhetsinterne opplysninger som er ervervet under revisjonen
- Holde seg innenfor rammen av revisjonen

11.1.2 Rammebetingelser

Sak, ikke person

Den informasjonen som revisorene får ved intervjuer og verifikasjoner skal behandles fortrolig. Tilbakemeldingen til virksomheten skal være en oppstilling av avvik og merknader som går på sak, og ikke på personer eller hvem som har sagt hva.

Vitne

Enkeltpersoner som blir intervjuet, har rett til å ha et vitne til stede under intervjuet.

Observatørstatus

Hvis virksomheten fremmer ønske om å ha en observatør til stede under intervjuene bør hovedregelen være at revisjonsgruppen tillater dette. Tilsynsmyndigheten har imidlertid rett til å nekte observatør hvis observatøren vil være til vesentlig ulempe eller tilstedeværelsen vil kunne sette formålet med revisjonen i fare.

Hvis det er med en observatør fra virksomheten gjelder følgende:

- Observatøren skal forholde seg nøytral under intervjuene. Vedkommende har ikke anledning til å tre inn i samtalen
- Revisjonsleder kan ved behov be observatøren om avklarende opplysninger
- Hvis observatør mener at det kan være behov for oppklaring av misforståelse, skal denne henvende seg til revisjonsleder og be om få gi nødvendige opplysninger
- Hvis observatøren viser seg å være til hinder i tilsynsmyndighetens utføring av intervjuer, kan revisjonsleder nekte observatøren videre deltagelse i intervjuene
- Også personell som skal intervjues kan nekte virksomheten å ha observatør tilstede.

(Dette må revisjonsleder senest opplyse under åpningsmøtet)

11.1.3 Planlegging

Forberedelser

I forbindelse med planlegging av revisjon må følgende avklares:

- Hva er målet med revisjonen? (revidere virksomhetens systematiske arbeid, verifisere at korrigerende tiltak er utført som oppfølging av tidligere revisjoner, undersøke problemområder osv.)
- Hvilket tema skal revisjonen omfatte?
- Hvilke revisjonskriterier skal legges til grunn? (tolke og klarlegge lovens minstekrav)
- Hvilke organisasjonsheter skal revideres? (ledelse, avdelinger, seksjoner osv)
- Hva skal revisjonen omfatte?
- Hvilke verifikasjoner skal gjennomføres?
- Hvilken tidsramme som gjelder? (varighet, dato for ferdig rapport)

Forberedelser ved samordning av tilsyn

- Ved samordnede revisjoner vil det være både hensiktsmessig og nødvendig å ha et forberedende møte med virksomheten for å avklare forskjellige forhold i forbindelse med revisjonen. Et slikt forberedende møte avholdes i rimelig tid før revisjonen.

Meddelelse til virksomheten

- I rimelig tid før selve revisjonen, normalt 6 uker, sender revisjonsleder brev til den virksomheten som skal revideres og informerer om når den forestående revisjonen skal finne sted, evt. hvilke myndigheter som skal delta ved et samarbeid. Det gis generell informasjon om:
- Målet med revisjonen og hva den vil omfatte
- Hvilke nøkkelpersoner i bedriften som bør være tilstede under revisjonen og eventuelt det forberedende møtet (om mulig)
- Hvilke dokumenter som revisjonsgruppen har behov for å få tilsendt i forbindelse med forberedelsen til revisjonen, eller som skal være tilgjengelig i virksomheten ved det forberedende møtet

11.1.4 Revisjonsplan

Som grunnlag for å planlegge revisjonen skal revisjonsgruppen i nødvendig utstrekning sette seg inn i virksomhetens internkontroll. I tillegg bør det også fremskaffes interne dokumenter f.eks. tidligere revisjons- og inspeksjonsrapporter, godkjenninger, og andre dokumenter som er relevante i forbindelse med revisjonens temavalg. På dette grunnlag planlegges samtaler med personene som skal intervjues.

Det bør utarbeides en revisjonsplan som viser tidspunktene for de enkelte intervjuer, verifikasjoner, gjennomgang av dokumenter osv. Revisjonsplanen bør utformes med en viss fleksibilitet slik at opplysninger som fremkommer under revisjonen kan forfølges og verifiseres. Planen bør også bidra til en effektiv utnyttelse av ressursene.

Forslag til revisjonsplan sendes til virksomheten i rimelig tid før revisjonen starter slik at virksomheten kan styre tilstedeværelsen av ønsket personell, og eventuelt gi innspill til nødvendig justering av planen. På åpningsmøtet er det naturlig å foreta en siste gjennomgang og oppdatering av revisjonsplanen.

11.1.5 Forberedende møte

Det kan være hensiktsmessig å arrangere et forberedende møte med virksomheten før selve revisjonen.

Hensikten med det forberedende møtet er å:

- Redegjøre for, og skape forståelse for myndighetens formål med revisjonen.
- Bli kjent med hverandre, revisorer, og personell fra virksomheten, samt å skape tillit og samarbeidsånd.
- Gi revisorene best mulig kjennskap til virksomheten, fysisk og organisatorisk.
- Få hjelp til å finne frem relevante dokumenter fra virksomhetenes internkontroll.
- Få hjelp til å plukke ut nøkkelpersonell til intervjuer
- Avklare det praktiske opplegget for revisjonen.
- Informere om muligheter for å ha observatør til stede og betingelser knyttet til observatørrollen. Det må informeres om at personell som skal intervjues, kan nekte virksomheten å ha observatør tilstede.

Møtet bør arrangeres hos den virksomheten som skal revideres, og revisjonsleder er møteleder. Lederen for virksomheten (eller en som er gitt lederens fullmakter) bør delta på møtet sammen med andre som står sentralt i forbindelse med revisjonen. Hovedverneombud, verneombud, tillitsvalgte eller andre ansattes representanter skal varsles og delta i tråd med egen etats retningslinjer.

11.1.6 Gjennomføring

Åpningsmøte

Ved oppstart av revisjonen holdes et åpningsmøte.

Hensikten med åpningsmøtet er å gi de personene fra virksomheten som blir involvert i revisjonen:

Informasjon om systemrevisjonens formål og omfang.

- Beskrive hvordan systemrevisjonen vil bli gjennomført.
- Bekrefte at ressurser og hjelpemidler som revisjonsgruppen trenger er tilgjengelige.
- Gjennomgå revisjonsplanen for å forsikre seg om at den kan følges eller om det har oppstått behov for å gjøre endringer.

Åpningsmøte kan sløyfes dersom det få dager i forveien har vært avholdet forberedende møte og det ikke har fremkommet nye opplysninger i saken, og arbeidsgiver og representanter for de ansatte deltok på møtet. Møtet arrangeres hos virksomheten og ledes av revisjonsleder. Ansvarlig leder for den del av virksomheten som skal revideres, eller dennes stedfortreder, bør delta på møtet sammen med så mange som mulig av de som vil bli direkte involvert i revisjonen.

Kontrollen

- Opplysninger samles inn gjennom intervjuer, gjennomgang av dokumentasjon og ved verifikasjon. Opplysninger som gis ved intervjuer kontrolleres ved å stille samme spørsmål til ulike personer, ved å observere faktisk forhold eller ved å foreta målinger e.l. Alle opplysninger og funn skal dokumenteres.
- Revisjonsgruppen skal legge vekt på å fremskaffe objektive bevis for de konklusjoner som blir trukket. Svarene på spørsmålene som stilles bør derfor noteres ned for senere gjennomgåelse og sammenlikning med kravdokumentene. Ved gjennomgang av særskilt dokumentasjon eller utstyr bør dokumentnummer noteres.
- Etter at undersøkelsene er avsluttet, skal revisjonsgruppen formulere sine konklusjoner. Eventuelle avvik og merknader utformes på bakgrunn av de opplysninger som er fremkommet og de observasjoner som er foretatt.
- Kun manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov skal benevnes som avvik, alt annet er merknader. Alle avvik og merknader skal begrunnes.
- Ved avvik skal det gis en punktvis henvisning til paragraf og punkt i aktuell lov eller forskrift.
- Hvis det er forhold som revisorene mener de ikke har fått tilstrekkelig avklaring på under revisjonen, eller som ikke inngår i temaet for revisjonen, kan dette f. eks beskrives under «Pkt. – Andre forhold» i tilbakemeldingen, slik at tilsynsmyndigheten kan forfølge forholdet i etterkant av revisjonen.
- Under andre forhold kan også beskrives viktige tiltak som virksomheten har gjennomført eller planlagt, eks. lukking av avvik fra tidligere tilsyn.

Avsluttende møte

Ved slutten av revisjonen skal det holdes et avsluttende møte for å gjennomgå avvik og merknader som er avdekket.

Hensikten med det avsluttende møte er:

- Å presentere konklusjonene fra revisjonen.
- Å oppklare eventuelle misforståelser eller feil i faktagrunnlaget som ligger til grunn for de formuleringer som er valgt for avvik og merknader.

Møtet arrangeres hos virksomheten, og revisjonsleder er møteleder. Ansvarlig leder for virksomheten eller for den del av virksomheten er revidert (eller en som er gitt lederens fullmakter), skal delta på møtet sammen med så mange som mulig av de som har vært direkte involvert i revisjonen. Virksomheten bør gis anledning til å ta med seg andre personer i organisasjonen.

Revisjonslederen presenterer avvikene og merknadene. Det gis henvisning til hjemler i lov og/eller forskrift. Den kontrollerte virksomheten gis kopi av de fremlagte avvikene og anmerkingene dersom disse foreligger skriftlig ved det avsluttende møte.

Normalt skal man i løpet av det avsluttende møtet sørge for å komme til enighet om de faktiske forhold som ligger til grunn for de fremlagte avvik og merknader, og enighet om det faktiske innholdet i de avvikene og merknadene som blir presentert. Avvik og merknader kan imidlertid bearbeides språklig før de presenteres i den endelige rapporten. Positive funn bør også påpekes.

11.1.7 Oppfølging

Rapportering

- Revisjonsgruppen skal utarbeide en rapport som spesifiserer revisjonens resultater.
- Avvik og merknader som ikke var presentert i det avsluttende møtet skal ikke tas med i rapporten.
- Revisjonslederen er ansvarlig for at rapporten etter revisjonen blir utarbeidet og at den er nøyaktig og fullstendig. Rapporten skal signeres av revisjonsleder. Rapporten sendes til revidert virksomhet og normalt innen 6 uker etter det avsluttende møtet.
- Ved behov for ytterligere avklaringer av faktiske forhold kan det være aktuelt å utarbeide en foreløpig rapport.

11.2 Forenklet systemrevisjon

Krever like mye for- og etterarbeid som en full systemrevisjon, men vil være ressursbesparende fordi den reduserer tidsbruken og gjennomføres med færre berørte personer. Det vil imidlertid være viktig å ivareta vesentlige elementer fra en standard revisjon, spesielt forhold som kan gi tilstrekkelig dokumentasjon på virksomhetens drift og egenkontroll.

11.2.1 Planlegging

Forberedelser

I forbindelse med planlegging av revisjon må følgende avklares:

- Hva er målet med revisjonen?
- Hva skal revisjonen omfatte?
- Hvilken tidsramme som gjelder? (varighet, dato for ferdig rapport)

Kontrollen

- Opplysninger samles inn gjennom intervjuer, gjennomgang av dokumentasjon og ved verifikasjon. Alle opplysninger og funn skal dokumenteres.
- Kun manglende etterlevelse av krav fastsatt i i lov eller forskrift med hjemmel i lov skal benevnes som avvik, alt annet er merknader. Alle avvik og merknader skal begrunnes.
- Ved avvik skal det gis en punktvis henvisning til paragraf og punkt i aktuell lov eller forskrift.

Avsluttende møte

Ved slutten av revisjonen skal det holdes et avsluttende møte for å gjennomgå avvik og merknader som er avdekket. Revisjonslederen presenterer avvikene og merknadene. Det gis henvisning til hjemler i lov og/eller forskrift. Den kontrollerte virksomheten gis kopi av de fremlagte avvikene og anmerkningene dersom disse foreligger skriftlig ved det avsluttende møte.

11.2.2 Oppfølging

Rapportering

- Revisjonsgruppen skal utarbeide en rapport som spesifiserer revisjonens resultater.
- Avvik og merknader som ikke var presentert i det avsluttende møtet skal ikke tas med i rapporten.
- Revisjonslederen er ansvarlig for at rapporten etter revisjonen blir utarbeidet og at den er nøyaktig og fullstendig. Rapporten skal signeres av revisjonsleder. Rapporten sendes til revidert virksomhet og normalt innen 6 uker etter det avsluttende møtet.

12 VEDLEGG

Vedlegg 1: Eksempel på egenrapportering i praksis

Orientering fra Svein Rønsen fra Fylkesmannen i Østfold:

En av tilsynsmetodene som Statens helsetilsyn benyttet i 2010 var det såkalte «sjølmeldingstilsynet». Det ble først fastsatt ett tema som skulle være utgangspunkt for tilsynet.

Forberedelser

- Fylkesmannen besluttet hvilke kommuner det skulle føres tilsyn med. I Østfold valgte man fem kommuner.
- I august 2010, 6-8 uker før tilsynet, sendte Fylkesmannen varselbrev til kommunene. I brevet orienterte man kommunene om bakgrunnen for tilsynet og om hvordan det skulle gjennomføres. Kommunen ble også bedt om å utpeke en kontaktperson.
- Fylkesmannen registrerte hvordan tilsynsområdet i de aktuelle kommunene var organisert.

Gjennomføring

- Fylkesmannen sendte spørreskjemaer med følgebrev til kommunene. Spørreskjemaene hadde Statens helsetilsyn utarbeidet.
- Fylkesmannen sendte purrebrev til kommuner som ikke hadde svart innen fristen på fire uker.
- Selve spørreskjemaet var på fem sider. Med veiledende tekst var heftet på 12 sider.
- Spørsmålene var inndelt i fire grupper:
 - A. Ansvarsfordeling og organisering av tilsynsområdet
 - B. Planlegging av utførelse
 - C. Utførelse
 - D. Kontrollsystem for området/temaet
- I hver gruppe var det oppført flere utsagn som kommunen skulle ta stilling til ved å velge ett blant flere svaralternativer. De (i alt 12) utsagnene var tett knyttet til forskriftskravene.
- Del 2 av heftet hadde kommentarer til hvert av de 12 utsagnene. Der var det gjort rede for hvilke svaralternativer som var i samsvar med kravene som lovgivningen setter til det aktuelle området/temaet
- Kommunen skulle gi seg selv avvik og utarbeide en plan for retting av avvikene. Planen skulle sendes Fylkesmannen.

Oppfølging

Fylkesmannen fulgte opp kommunene med systemrevisjoner. Det gikk fra fra 11 til 21 måneder etter at varselbrevet ble sendt til tilsynene ble avsluttet. Det var ikke tilstrekkelig at de iverksatte tiltak, de måtte også sikre seg at tiltakene hadde den ønskede effekten.

Vedlegg 2: Eksempel på risikovurdering¹³¹

Vurderingskriterier

Sannsynlighet for en uønsket hendelse:

- (1) Lav; svært lite sannsynlig
- (2) Middels; sannsynlig
- (3) Høy; årlig eller oftere

Konsekvens(er) som følge av hendelsen:

- (1) Liten; små skader eller belastninger på mennesker, ingen sykemelding eller fravær
- (2) Middels; uheldige skader eller belastninger på mennesker, korttidsfravær
- (3) Stor; skader på mennesker, langtidsfravær

Risiko

Risiko = sannsynlighet x konsekvens

Risikodiagram			
Sannsynlighet	Konsekvens		
	Liten (1)	Middels (2)	Stor (3)
Høy (3)	3	6	9
Middels (2)	2	4	6
Liten (1)	1	2	3

Tilsynsfrekvens			
Risikogruppe	Risiko	Tilsynsklasse	Tilsynsfrekvens
Rød	6 - 9	1	1. - 3. år
Gul	3 - 4	2	4. - 5. år
Grønn	1 - 2	3	5. - 7. år eller ved behov

Se nedenfor for risikovurdering av tilsynsobjekter.

¹³¹ Modifisert utgave av risikovurderinger foretatt av Folkehelsekontoret til Bærum kommune.

Risikovurdering av tilsynsobjekter

D/F ¹³²	Bransjer/ uønsket tilstand eller hendelse	Sannsynlighet	Konsekvens	Produkt
	Solarier			
F	Solsengene gir for høy stråledose (ikke godkjent utstyr)	2	3	6
D	Kunder påføres smitte	2	1	2
D	Dårlig hygiene i solsenger og lokalet	2	1	2
D	Gis mangelfulle solingsråd	2	2	4
F	Ikke tilgjengelig briller	1	2	2
F/D	Mangler ved desinfeksjonsmiddelet	2	2	4
	Tatovering- og piercingstudio			
D/F	Utstyr overfører smitte	2	3	6
F	Lokalets utforming gir økt smittespredning	2	1	2
D	Mangelfull informasjon mht risikogrupper	2	2	4
D	Uforsvarlig håndtering av smittefarlig avfall	2	1	2
	Kjøletårn			
D	Mangelfull rengjøring og desinfeksjon	2	3	6
F	Fysiske mangler ved utformingen av anlegget	1	3	3
D	Mangelfull overvåking	2	3	6
D/F	Oppblomstring av legionella i anlegget	2	3	6
D	Manglende handlingsplan basert på en gjennomført risikoanalyse	2	3	6
	Boblebad			
D/F	Dårlig badevannskvalitet	1	2	2
D/F	Alvorlige skader og ulykker	1	3	3
D/F	Mindre skader og uhell	3	1	3
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	3	3
D	Smittespredning via boblebad	3	2	6
	Asylmottak			
D/F	Støy	2	1	2
F	Ulykker grunnet fysiske forhold	2	1	2
F	Dårlig inneklimate	3	2	6

¹³² D = driftsrelaterte forhold, F= fysiske forhold eller tilstander

D/F 133	Bransjer/ uønsket tilstand eller hendelse	Sannsynlighet	Konsekvens	Produkt
	Skoler og barnehager			
D/F	Smitte og hygiene	1	1	1
D/F	Hemmer helse og trivsel (mobbing)	2	2	4
D/F	Alvorlige skader og ulykker	1	3	3
D/F	Mindre skader og uhell	3	1	3
D/F	Høyt radonnivå	1	1	1
	Badeanlegg			
D/F	Dårlig badevannskvalitet	1	2	2
D/F	Alvorlige skader og ulykker	1	3	3
D/F	Mindre skader og uhell	3	1	3
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	3	3
	Skadedyrfirma (og skadedyrbekjempelse)			
D/F	Driver bekjempelse med unødvendige sterke midler	2	2	4
D	Ubeskyttet utplassering av åte	1	3	3
D	Bruk av ikke godkjent personell	1	3	3
D	Mangelfull innsamling av åtebokser	2	2	4
D	Mangelfull nabovarsling	2	2	4
D	Mangelfull føring av protokoll	2	2	4
	Fengsel og Natthjemmet			
D/F	Dårlig lydforhold	2	1	2
D/F	Passiv røyking	1	2	2
D	Mangelfullt renhold	2	1	2
D/F	Manglende tilrettelegging for godt sosialt miljø	1	2	2
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	2	2
F	Dårlig inneklime	2	2	4
F	Manglende rutiner for å unngå smittespredning	2	2	4

¹³³ D = driftsrelaterede forhold, F= fysiske forhold eller tilstander

	Bo- og behandlingssentre, Avlastningsbolig for barn			
F	Dårlig inneklima	1	1	1
D/F	Skader og uhell	2	2	4
D	Mangelfullt renhold	1	2	2
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	3	3
D/F₁₃₄	Bransjer/ uønsket tilstand eller hendelse	Sannsynlighet	Konsekvens	Produkt
	Treningsstudioer, idrettshaller			
D/F	Mangelfullt renhold	2	1	2
D/F	Støy	2	1	2
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	2	2
F	Dårlig inneklima	2	1	2
D	Manglende internkontroll med treningsutstyr	1	2	2
D/F	Skader og uhell	2	1	2
F	Manglende førstehjelpsutstyr og -opplæring	1	2	2
	Frisører, skjønnhetspleie og lignende			
D	Overføring av smittsom sykdom	1	2	2
D	Mangelfull desinfeksjon	1	2	2
D/F	Dårlig renhold	1	1	1
	Barneverninstitusjon, bolig for enslige mindreårige asylsøkere			
F	Inneklima	1	1	2
F	Risiko for ulykker	1	2	2
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	2	2
D	Mangelfullt renhold	1	2	2
D	Sosial tilrettelegging	1	2	2
	Serveringssteder, overnattingssteder			
D/F	Lokaler med mangelfull hygiene	2	1	2
D/F	Støy	1	2	2
D	Røyking i lokalene	1	1	1
D	Mangelfull avfallshåndtering	1	2	2
D	Skadedyr	2	1	2

¹³⁴ D = driftsrelaterte forhold, F= fysiske forhold eller tilstander

	Vaskehaller			
D/F	Støy til omgivelsene	2	1	2
D/F	Oppblomstring av legionellabakterier	1	2	2
	Utleieboliger			
D/F	Høyt radonnivå	1	2	2
D/F	Inneklima	1	1	1

Vedlegg 3: Eksempel på tilsynsplan¹³⁵

Tilsynsklasse	Risiko	Tilsynsfrekvens	Virksomheter/Eiendom
1	Høy	1-3 år	<ul style="list-style-type: none"> • Skoler og barnehager – ikke godkjente • Virksomheter med kjøletårn, boblebad osv. (legionella) • Asylmottak • Solarier, hulltaking/piercing/tatovering
2	Middels	4-5 år	<ul style="list-style-type: none"> • Badeanlegg • Skadedyrfirma • Bo- og behandlingssentre, Avlastningsbolig for barn • Fengsel
3	Lav	Hvert 5-7 år, eller ved klager/behov	<ul style="list-style-type: none"> • Hudpleie, frisør, forsamlingslokaler, idrettshaller, Treningscenter, Vaskehaller • Campingplasser • Skoler og barnehager – godkjente • Serveringssteder og overnattingssteder (støy) • Utleieboliger (radon)

¹³⁵ Ulike risikovurderinger vil kunne gi ulik prioritering av frekvensen av tilsynene hos forskjellige mhv-tilsynsmyndigheter

Vedlegg 4: Eksempel på tilsynsregister

Virksomhet*	Sist tilsyn	Neste tilsyn	Åpne avvik	Avvikets art	Frist for retting	Merknader	Godkjenning/ Meldeplikt	Kontaktperson
Skoler								
-Peder Ås vgs Skoleveien 5	5.14	2017	0	-	Ingen	0	Godkjent 2010	Rektor Peder Ås Tlf: 22 22 22 22
	Metode: Systemrevisjon							
-Lillevik skole Skoleveien 5	8.14	2015	3	Inneklima og mangler ved utforming	1.1.15	1	Ikke godkjent	Marthe Kirkerud Tlf: 23 23 23 23
	Metode: Systemrevisjon							
Barnehager								
-Levende barn Lillevikveien 1	1.14	2015	1	Saneringsverdig bygningsfløy	1.11.14	2	Ikke godkjent	Hans Tastad Tlf: 24 24 24 24
	Metode: Systemrevisjon							
Vannverk								
-Rent vann A/S Fossveien 2	Ukjent	2015	0	-	Ingen	0	Meldt	Morten Ren Tlf: 25 25 25 25
Hulltaking								
-Hull uten tull Lillevik senter	Nyetablert, men ikke påbegynt drift. Avventer søknad.	2015	-	-	-	-	Ikke godkjent	Ukjent
*Fortsetter på neste side								

Asylmottak									
-Lillevik mottak Tunet 3b	3.13	2015	0	-	Ingen	4	Meldt 2009	Lars Holm Tlf: 26 26 26 26	
	Metode: Systemrevisjon								
Campingplasser									
-Lillevik camping Rastevegen	7.2014	2019	0	-	Ingen	2	Meldt 2004	Harry Holm Tlf: 27 27 27 27	
	Metode: Egenmelding								
Badeanlegg									
-Plask og sprut Sjøveien 10c	4.2014	2015	0	-	Ingen	0	Meldt 2007	Knut Lure Tlf: 28 28 28 28	
	Metode: Stikkprøve								
Frisører									
-Kort og godt Lillevik senter	Ingen	Ikke bestemt	-	-	Ingen	-	Meldt 2014	George Manke	
Restauranter									
-Kortreist mat Fjøsveien 3	Nyetablert, men i drift.	2014	0	-	Ingen	0	Ikke meldt	Ole Vold Tlf: ikke oppgitt	

Vedlegg 5: Eksempel på varsel om tilsyn

VARSEL OM TILSYN

Virksomhet: Lillevik skole	Dato for tilsyn: 25.8.14
Organisasjonsnummer: XXXXXXXXX	Revisjonsleder: Hans Tastad
Kontaktperson: Marthe Kirkerud	Revisorer: Lars Holm
Adresse: Skoleveien 5, 12345 Lillevik.	Kontaktinformasjon: mhv-ht@tilsynet.no

Hjemmel:

Det følger av § 9 i lov om folkehelsearbeid at kommunen skal føre tilsyn med de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.

Temaet for tilsynet er: Inneklima, utforming og renhold.

Tilsynet vil undersøke: Skolens internkontroll, samt etterlevelse av §§ 9, 13 og 19 i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.

Tilsynet vil bli gjennomført som systemrevisjon. Dette innebærer at vi innhenter og gjennomgår skriftlig informasjon før tilsynsbesøket. Under tilsynsbesøket vil vi intervju ansatte og evt. utføre verifikasjoner. Det vil bli avholdt et åpnings- og sluttmøte. I åpningsmøtet informerer vi om formålet med tilsynet og den praktiske gjennomføringen. I sluttmøtet redegjør vi for funn og orienterer om rapporten som vil bli utarbeidet etter tilsynsbesøket.

Før tilsynet kommer må din virksomhet:

1. Innen 2 uker, sende tilsynet kopi av skolens internkontrolldokumentasjon og prosedyrer knyttet til §§ 9, 13 og 19.
2. Gjøre et møterom disponibelt til gjennomføring av tilsynet.
3. Be følgende ansatte være til stede:
 - Rektor, evt. assisterende rektor eller inspektør
 - 1-2 kontaktlærere
 - Vaktmester eller annen driftsrepresentant
 - Verneombud
 - Foreldrerepresentant, eventuelt elevrepresentant

Det vil bli sendt ut et detaljert program før tilsynsbesøket. Av programmet vil det fremgå tidspunkter for intervjuene, åpnings- og sluttmøtet. Vennligst ta kontakt dersom dere har spørsmål i tilknytning til tilsynet.

Underskrift: Revisjonsleder
Hans Tastad

Vedlegg 6: Eksempel på tilsynsrapport med vedlegg

Tilsynsrapport etter systemrevisjon ved Lillevik skole

Virksomhet: Lillevik skole

Dato rapport: 8.9.14

Kontaktperson: Marthe Kirkerud

Dato for tilsynet: 25.8.14

Organisasjonsnummer: XXXXXXX

Revisjonsleder: Hans Tastad

Adresse: Skoleveien 5, 12345 Lillevik.
v/Rektor Marte Kirkerud.

Revisor: Lars Holm

Tilsynets kontaktinformasjon:

Telefon: 22222222

E-post: mhv@lillevik-kommune.no

Denne rapporten er å anse som endelig dersom vi ikke får tilbakemelding om faktiske feil innen to uker etter at rapporten er mottatt. Rapporten vil være tilgjengelig for offentligheten via Lillevik kommunes postjournal på www.lillevik-kommune.no (jf. offentleglova).

Rapporten omhandler avvik og merknader som ble avdekket innen de reviderte områdene, og gir ingen fullstendig tilstandsvurdering av miljømessige forhold ved virksomheten.

Hovedkonklusjoner:

Lillevik skole mangler fortsatt godkjenning siden oppstarten i 2007.

Det ble funnet 3 avvik og gitt en 1 merknad.

1. Hjemmel og dokumentunderlag

Det følger av § 9 i lov om folkehelsearbeid at kommunen skal føre tilsyn med de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen.

Dokumentunderlag:

- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.
- Intern renholdsplan for skolen

2. Bakgrunn, tema og omfang

Elever og ansatte har rapportert om hodepine over en lengre periode. Det blir påstått fra foreldrenes hold at skolen ikke har gjort nødvendige tiltak for å være i tråd med forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.

Formålet med revisjonen var å vurdere Lillevik skoles etterlevelse av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v.

Revisjonen omfatter internkontrollens innhold med vekt på organisasjon og ansvar, kartlegging og avvikshåndtering knyttet til:

§ 9- utforming og innredning,

§ 13- inneklime og

§ 19- renhold.

Revisjonen ble gjennomført ved gransking av dokumenter, intervjuer og verifikasjoner.

3. Resultater fra systemrevisjonen:

Lillevik skole har manglet godkjenning siden oppstarten i 2007. Tilsynet har utført inneklimemålinger i to klasserom og ett datarom. Målingene viste at i alle tre rommene var CO₂-nivået og temperaturen godt over anbefalt nivå. Skolen er ikke tilfredsstillende tilrettelagt for bevegelseshemmede.

Det er positivt at skolen har fokus på et godt renhold. Ingen observasjoner av støv ble gjort på skaptopper, lister, hyller, eller hengende lysarmatur.

For å godkjennes må skolen utbedre ventilasjonsanlegget. Enkle tiltak som økt lufting i friminuttene, unngå dobbelttime, overholdelse av arealnормen, samt justering av ventilasjonsanlegget bør innføres straks og til utbedringen er ferdigstilt. Skolen må også tilrettelegges slik at funksjonshemmede kan delta og oppholde seg i alle relevante rom ved skolen.

Funn:

- **Avvik 1:** Skolen har ikke tilfredsstillende inneklime.
- **Avvik fra § 19, første ledd:** «Virksomheten skal ha tilfredsstillende inneklime, herunder luftkvalitet.»

Følgende observasjoner ligger til grunn for avviket:

Tilsynet har utført inneklimemålinger i to klasserom og et datarom. Målingene viste at i alle tre rommene var CO₂-nivået og temperaturen godt over anbefalt nivå.

Frist for retting: 1.1.2015

- **Avvik 2:** Flere av skolens arealer er ikke tilgjengelige for funksjonshemmede.
- **Avvik fra § 9, annet ledd:** «Funksjonshemmedes behov skal ivaretas.»

Følgende observasjoner ligger til grunn for avviket:

Det kom fram under intervjuene at skolen ikke er tilfredsstillende tilrettelagt for bevegelseshemmede. Dette gjelder spesielt tilgang til fellesrom som bibliotek og datarom. Skolen har én elev som er avhengig av rullestol, og som ikke har alle relevante arealer tilgjengelig.

Frist for retting: 1.1.2015

- **Avvik 3:** Skolen driftes per i dag uten godkjenning etter mhv-regelverket.
- **Avvik fra § 6:** «Krav om godkjenning»

Følgende observasjoner ligger til grunn for avviket:

Skolen har ikke søkt om godkjenning.

Frist for retting: 1.1.2015

- **Merknad 1:** Renholdsplanen mangler oversikt over hvor ofte ulike deler av renholdet skal utføres

Følgende observasjoner ligger til grunn for merknaden:

Eksisterende renholdsplan mangler oversikt over hvor ofte ulike deler av renholdet skal utføres.

4. Varsel om retting

I samsvar med forvaltningsloven § 16 varsles det herved at tilsynsmyndigheten med hjemmel i folkehelseloven § 10 vil vurdere å fatte vedtak om pålegg om retting, dersom avvikene ikke rettes innen deres fastsatte frister.

Det gis anledning å uttale seg innen to uker etter at varselet er mottatt.

5. Vedlegg:

1. Gjennomføringen

Åpningsmøte: 25.8.14 kl. 08:30-09:00.
Intervjuer og verifikasjoner: 25.8.14 kl. 09:00-13:00.
Sluttmøte: 25.8.14 kl. 14:30-15:00.

I tabellen under har vi satt opp en oversikt over funksjonene til de personene som deltok under åpningsmøtet og det avsluttende møtet. Intervjuene er også med i tabellen.

Funksjon	Åpningsmøte	Intervju	Sluttmøte
Rektor	X	X	X
Ass. rektor	X	X	X
Klasseforstander	X	X	X
Elevutvalg	X	X	X
Foreldrerepresentant	X	X	X
Vaktmester	X	X	X

2. Definisjoner:

Avvik : Manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Merknad: Forhold som tilsynsmyndigheten mener det er nødvendig å påpeke, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik. Virksomhetens manglende etterlevelse av egne regler som er strengere enn lovkravene, vil fra tilsynsmyndighetenes side ikke betraktes som et avvik, men kan omtales som en merknad.

13 LITTERATURLISTE

Lover:

Lov om folkehelsearbeid

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29?q=folkehelsearbeid>

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>

Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-05-09-31>

Lov om interkommunale selskaper

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven)

<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10?q=straffelov>

Forskrifter:

Forskrift om miljørettet helsevern

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-25-486>

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager skoler m.v.

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-12-01-928?q=Lov+om+kommunal+helse+og>

Forskrift om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften)

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2001-12-04-1372>

Forskrift for bassengbad, badeanlegg og badstuer som er tilgjengelige for allmennheten

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-06-13-592>

Forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v.

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1998-05-06-581?q=lov+om+helsemessig+og+sosial>

Forskrift om skadedyrbekjempelse

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-21-1406>

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127>

Forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om folkehelsearbeid

<http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1988-10-10-836>

Forarbeider:

Prop. 90 L (2010-2011)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-90-l-20102011.html?id=638503>

Prop 49 L (2011-12)

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/kmd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/prop/2011-2012/prop-49-l-20112012.html?id=666431>

Ot.prp. nr. 3 (1976-77)

NOU 2004: 17

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/2004/nou-2004-17.html?id=386918>

NOU 2013: 8

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/nouer/2013/nou-2013-8.html?id=729595>

Stortingsmeldinger:

St.meld. nr. 17 (2002-2003)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/stmeld/20022003/stmeld-nr-17-2002-2003-.html?id=134860>

Meld. St. 10 (2012-2013)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-10-20122013.html?id=709025>

Bøker:

Risiko og tilsyn: risikostyring og rettslig regulering. Preben H. Lindøe (Redaktør) ; Jacob Kringen (Redaktør) ; Geir Sverre Braut (Redaktør), 1 utg., 2012.

Andre kilder:

Styrende dokumenter for tilsyn, versjon 6

<http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Tilsyn/Aktuelt-tilsyn/Styrende-dokumenter-for-tilsyn/>

Kommunenes tilsyn med virksomheter som skal etterleve regelverkskrav innen miljørettet helsevern (IK-2705) Helsetilsynet. 2000.

Kommunenes tilsyn med miljø og helse: Tilsyn med små virksomheter (IK-2736). Helsetilsynet. 2001.

Miljø og helse i skolen – Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler (IS-2073). Helsedirektoratet. 2014. <http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/miljo-og-helse-i-skolen/Sider/default.aspx>

Miljø og helse i barnehagen - Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler (IS-2072). Helsedirektoratet. 2014. <http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/miljo-og-helse-i-barnehagen/Sider/default.aspx>

Helsetilsynet
<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/Uanmeldt-tilsyn/>

Om tilsyn med helsemessige forhold ved utleie av boliger og om tiltaks- og grenseverdier for radon i utleieboliger, barnehager og skoler (IS-8/2013). Helsedirektoratet og Statens strålevern. 2013. <http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/is-82013/Sider/default.aspx>

Retningslinjer for revisjon av styringssystemer (ISO 19011:2011). NS-
EN ISO 9000:2000

