

RAPPORT FRA INTERNREVISJON 2015

FÔROMRÅDET

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Innholdsfortegnelse

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

SAMMENDRAG

Fôr er en vesentlig innsatsfaktor til matproduksjon og også en forutsetning for god dyrevelferd. Tilsyn med fôr vurderes av Mattilsynet, på hovedkontoret og i regionene, som en viktig oppgave. Fôrproduksjon ligger tidlig i verdikjeden og avvik kan gi store ringvirkninger.

I tidsrommet april til oktober 2015 ble internrevisjon på fôrområdet gjennomført av utpekt revisjonslag og i henhold til mandat gitt av administrerende direktør.

Revisjonens mål var å undersøke om krav til fôrtilsynet, nedfelt i regelverk, veiledere, interne prosedyrer, internasjonale standarder, men spesielt føringer som ble gitt for området i budsjettdisponeringsskriv (BDS)/ styringsdialogen 2014 er oppfylt.

I løpet av revisjonen har revisjonslaget gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer i relevante enheter og virksomhetsbesøk samt vurdert tilsynstall for fôrtilsyn.

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

Med bakgrunn i de undersøkelsene revisjonslaget har gjort kan vi konkludere at føringene gitt i styringsdokument/ BDS 2014 ble fulgt opp slik de ble oppfattet av regionene og avdelingene.

Revisjonslagets inntrykk er at det generelt gjennomføres godt tilsyn på fôrområdet. Inspektørene framstår som motiverte medarbeidere som ønsker å videreutvikle og forbedre fôrtilsynet.

Det ble gjort funn som førte til ett avvik og tre merknader som knytter seg til system for kvalitets- og styringsdokumenter, tilsynsplanlegging samt registreringer i Mattilsynets saksbehandlingsverktøy MATS.

1. Revisjonens identifikasjon

1.1 Oppdraget

Administrerende direktør besluttet 24.02.2015 å gjennomføre en internrevisjon på fôrområdet. Revisjonen gjennomføres i henhold til mandat.

1.2 Bakgrunn for revisjonen

Mattilsynets Internrevisjonen er administrerende direktørs verktøy som på hans oppdrag foretar en uavhengig og systematisk gjennomgang av virksomheten i egen etat for å sikre at interne og eksterne krav oppfylles og for å skape grunnlag for forbedringer. Internrevisjon på fôrområdet er en del av revisjonsplanen for 2015.

1.3 Mål for revisjonen

Målet med revisjonen er å undersøke om interne og eksterne krav til tilsyn med fôr, nedfelt i regelverk, veiledere, interne prosedyrer, internasjonale standarder samt føringer gitt for området i BDS/ styringsdialogen er oppfylt.

2. Revisjonslaget

Revisjonsleder: Susanne Øyen, Hovedkontoret, stab virksomhetsstyring
Fagrevisor: Ingunn Ormstad, Hovedkontor, avd. fisk og sjømat
Fagrevisor: Bente E. Lien, Region sør og vest, avd. Sunnfjord og Sogn

3. Reviderte enheter

Interne revisjoner skal, så langt det er hensiktsmessig, være gjennomgående, og det forutsettes at den inkluderer et utvalg av enheter fra begge nivåene.

Mattilsynet innførte februar 2015 ny organisasjonsstruktur. Revisjonen har imidlertid sett tilbake på tilsyn utført i 2014, se nærmere under pkt. 4.1 «Omfang og tema». Intervju og undersøkelser har funnet sted i ny organisasjon. Flere personer innkalt til intervju har hatt relevante roller i gammel, men ikke i ny organisasjon, mens andre medarbeidere har roller nå, som de ikke dekket tidligere. Alle rollene, særlig fagrådgiver i regionene, var ikke avklart på revisjonstidspunktet. Revisjonen ble gjennomført i 3 av de nye, men inkluderte 5 av de tidligere regionene. Regionene møtte med ulik antall personer/ roller til intervju. Regionenes distriktskontor har i noen tilfeller blitt sammenslått til nye avdelinger. Disse endringene medførte at representasjonen og antall intervju og representanter kunne variere fra enhet til enhet. Revisjonslaget mener likevel at de har hatt mulighet å snakke med de sentrale og relevante personene knyttet til fôrtilsynet, i regionene og på hovedkontoret.

3.1 Oversikt over reviderte enheter (dagens enheter)

- Mattilsynets Hovedkontor
 - Avdeling fisk og sjømat, Seksjon sjømat
- Region Sør og Vest
 - Regionens fagrådgiver og tilsynsordinator på fôrområdet
 - Avdeling Haugalandet
 - Avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord
- Region Øst
 - Regionens fagrådgivere på fôrområdet
 - Avdeling Mjøsområdet
 - Avdeling Vestfold
- Region Stor-Oslo
 - Regionens fagrådgiver og teamleder på fôrområdet
 - Avdeling Østfold og Follo (dekker regionens fôrtilsyn)

3.2 Utvalgsriterier

Revisjonen omfattet 3 regioner og, med ett unntak, to avdelinger per region. Revisjonsenhetene ble valgt med bakgrunn i lokalisering av tilsynsobjektene fôrproduksjon/møllene med fiskefôr- og landdyrfôrproduksjon. I en region, der fôrtilsynet har blitt lagt til en av regionens avdelinger, har revisjonen begrenset seg til denne ene avdelingen. Geografisk lokalisering av avdelingskontorene, med tanke på realiserbare reiseruter, har også vært av betydning ved valg av enheter.

4. Om revisjonen

4.1 Bakgrunnsinformasjon

Per i dag ligger det ca. 1170 fôrvirksomheter registrert i MATS (grunnlag for off. virksomhetslister på Mattilsynets nettsider), disse fordeler seg på 4 aktiviteter:

- | | |
|------------------------|-----|
| 1. produksjon: | 388 |
| 2. transport: | 302 |
| 3. frittstående lager: | 99 |
| 4. omsetning: | 554 |

I hht rapport hentet fra Jasper gjennomførte Mattilsynet i 2013 205 tilsyn der fôrrelevante kravpunkt ble brukt, i 2014 økte antall tilsyn til 292.

I Exie, som gir rapport for tidsbruk, ble det registrert 166 ukeverk i 2013 og 173 ukeverk i 2014 knyttet til fôrvaretilsyn.

4.2 Omfang og tema

Budsjettdisponeringsbrevet for 2014-2016 ga føringer om nasjonale prioriteringer 2014 for tilsyn med fôrvarer. Revisjonslaget avgrenset revisjonens omfang til disse føringene og begrenset omfanget til de tilsynsområdene som skulle vektlegges primært:

- tilsyn med salmonellabestemmelsene i fiskefôr
- tilsyn med bruk av tilsetningsstoffer i landdyrfôr

4.3 Kravgrunnlag

- Budsjettdisponeringsskriv (BDS) 2014-2016
- «Retningslinje for håndtering av salmonella i fiskefôrvirksomheter»
- Retningslinje «Tilsyn med tilsetningsstoffer og premikser i fôrforetak»
- Retningslinje «Fôrvarer, produksjon og omsetning»
- Forskrift 14. januar 2010 nr. 39 om fôrhygiene
- Forskrift 12. april 2005 nr. 319 om tilsetningsstoffer til bruk i fôrvarer
- Forskrift 7. november 2002 nr. 1290 om fôrvarer
- Andre relevante kvalitetsdokumenter

4.4 Revisjonsmetode

I løpet av revisjonen har vi gått gjennom dokumentasjon, i form av både kvalitetsdokumenter, styringsdokumenter og et større antall tilsynsrapporter. Tilsynsrapportene ble hentet fra MATS og virksomhetsmappene til virksomheter som inngikk i revisjonen. Det ble utarbeidet sjekklister basert på revisjonsgrunnlaget, se nedenfor, til bruk i intervjuene og i gjennomgang av rapportene. Det ble gjennomført i alt 15 intervjuer. Informasjon/ tallmateriale knyttet til fôrtilsyn i 2014 nasjonalt ble hentet via Jasper fra MATS. I denne revisjonen har vi fulgt inspektørene under tilsynsbesøk i seks fôrvirksomheter, to av disse produserer fiskefôr, de resterende fire fôr til landdyr. Hensikten med tilsynsbesøkene var verifisering av virksomhetsvurderingene i avdelingene.

5. Hovedinntrykk

Fôr er en vesentlig innsatsfaktor til matproduksjon og også en forutsetning for god dyrevelferd. Tilsyn med fôr vurderes av Mattilsynet, på hovedkontoret og i regionene, som en viktig oppgave. Fôrproduksjon ligger tidlig i verdikjeden og avvik kan gi store ringvirkninger. Dette har hendelser som kadmiumsaken, Kreuzfeld-Jacob-/ TSE-problematikken, og i senere tid bruk av Narasin i kyllingfôr og funn av HCB¹ i fiskemel vist oss med all tydelighet. Tilsyn med fôr forventes å gi god effekt på mattrygghet og dyrevelferd. Likevel oppfattes fôrområdet

¹ Hexaklorbenzen, forbudt plantevernmiddel, påviste rester reguleres som uønsket stoff i fôrvarer

ikke som et prioritert område. Førtilsynet er ikke en del av måltavlen² og inngår kun som tilsyn generelt i måltallsystemet. Medarbeidere som har ansvar for tilsyn med fôrvirksomheter skal i de fleste tilfellene dekke denne oppgaven med en liten prosentandel av den totale arbeidstiden. Fôrvirksomhetene er i all hovedsak store og sammensatte virksomheter, og tilsynet krever som regel forholdsmessig større ressursbruk enn medarbeiderens primærtilsynsområde, både til forberedelser og gjennomføring. Tilbakemelding fra tilsynet i regionene er at siden hovedfokus i Mattilsynet ligger på antall gjennomførte tilsyn blir fôrvirksomheter nedprioritert til minimumstilsyn, begrenses til de mest nødvendige MÅ-oppgavene, og til fordel for «enklere» tilsynsobjekter. Gjennom revisjonen har vi møtt på kompetente, interesserte og engasjerte medarbeidere i avdelingene, som ofte føler seg noe isolert og alene på dette fagområdet. Flere inspektører gir uttrykk for behov for faglige diskusjoner og sparring i det løpende tilsynet. Regionenes fagrådgivere oppfatter tilsynsmedarbeidere på fôrområdet som kompetente og selvgående, mens tilsynsmedarbeidere i flere regioner opplever på sin side lite «støtte og styring» på fôrområdet. Det knytter seg store forventninger til DMM (Det moderne Mattilsynet) der fagfora, fagteam og samarbeid på tvers av nivåer og avdelings-/ regiongrenser skal sikre faglig enhetlighet og trygghet i utøvelsen av tilsynet. Slike samarbeidsarenaer vurderes som spesielt viktige på smale fagområder som fôr der enkelttilsynsmedarbeidere eller få medarbeidere dekker området i en avdeling eller region.

Under gjennomgang av tilsynsrapporter fra 2014, intervju i avdelingene og ved observasjon av tilsyn i virksomheten har revisjonslaget ikke gjort funn som gir grunnlag for formulering av systemavvik, dvs. systematisk feil i tilsynsutøvelsen.

Tall hentet fra MATS via Jasper viser at antall førtilsyn har økt i 2014 sammenlignet med 2013. Økningen kan muligens knyttes til føringene, men kan ha flere årsaker, bl.a. hendelser med tilsetningsstoffer i fôr og håndtering av disse i 2014. Frekvens for bruk av relevante sjekkpunkt for fokusområdene i 2014 er en mer pålitelig indikator. Tallmaterialet viser at de relevante kravpunktene har blitt brukt hyppigere enn i 2013, det viser at føringene for en stor del er etterkommet.

Tilsynsmedarbeiderne berømmet unisont retningslinjene som ble utviklet av Hovedkontoret til støtte for tilsyn med de prioriterte områdene innenfor fôr. Revisjonslaget registrerte noe usikkerhet rundt versjoner og gyldighet. Retningslinjene ble spredd via e-post og nådde muligens ikke alle. Det ble også kommentert at antall foreslåtte kravpunkter var for høyt, at inspektørene ønsker mer konkret utvalg av sjekkpunkter f.eks. som en tilsynsmal.

Revisjonslaget har merket seg at ulik forståelse og tolking av føringene gitt i BDS har ført til ulik gjennomføring av oppdraget i de reviderte enhetene, både i kvalitet og kvantitet. Generelt formulerte forventninger i styringsdokumentet samt et vidt handlingsrom gitt i kvalitetsdokumentene, retningslinjene, tillater denne variasjonen i tilsynet. Det er derfor registrert få avvik i denne revisjonen. Forbedringspotensialet ligger også i revisjonslagets merknader, både innenfor førtilsynet og generelt i styrings-, planleggings- og oppfølgingsystemene i Mattilsynet.

Revisjonslaget ble av alle enhetene møtt med velvilje, åpenhet og ønske om å bidra til forbedring.

² Mattilsynets interne rapporteringssystem

Informasjon om revisjonen ble sendt i notatform på ordinært vis via ePhorte, og for mer utdypende informasjon og avtale om tid og sted via e-post til regionene og, etter kontaktpersoner var avklart, direkte til fagrådgivere og ledere i avdelingene. Noen av medarbeiderne var lite informert om revisjonen, hensikt, gjennomføring m.m. Revisjonslaget oppfatter at informasjon i ulik grad var blitt videreformidlet til alle involverte. Selv om mandatet avgrensar revisjonens omfang og lister opp revisjonsgrunnlaget nokså konkret virket noen av intervjuobjektene lite forberedt på spørsmål om dette.

6. Om avvik og merknader

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

- avvik: mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav (*non-compliance*)
- merknader: beskriver
- avvik som er mindre vesentlig eller bagatellmessige
 - forhold som oppfattes som forbedringspunkter
 - funn som ikke omfattes av revisjonens omfang

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

6.1 Avvik

6.1.1 Kvalitetsdokumenter

Vi har observert:

- Retningslinjene som omhandler håndtering av salmonella i fiskefôr og tilsyn med tilsetningsstoffer og premikser i fôrvarer lå i 2014 ikke i kvalitetssystemet.
- Retningslinjene som mars 2015 ble hurtigpublisert i kvalitetssystemet er ikke formelt og dokumentert godkjent og følger ikke «bunad» for styrende dokumenter.
- Tilsynsmedarbeidere har mottatt relevante retningslinjer via mer eller mindre tilfeldige e-post-forsendelser, noen tilsynsmedarbeidere var usikre på dokumentenes status, versjon m.m.

Observasjonene representerer avvik fra krav beskrevet i overordnet styringsdokument «Kvalitetspolitikk i Mattilsynet»:

...Kvalitetssystemet er vårt verktøy som beskriver og dokumenterer hvordan vi gjør ting i Mattilsynet. I kvalitetssystemet har vi samlet dokumentene vi har for å styre, utføre oppgaver og utvikle oss... Kvalitetssystemet skal videre sikre enkel gjenfinning av dokumentene og god forståelse av prosessene...

Vår vurdering:

For å sikre god kvalitet og enhetlig tilsyn er det avgjørende at tilsynsmedarbeider finner oppdaterte og kun gjeldende versjon av styrende dokumenter i kvalitetssystemet og på intranettet.

6.2 Merknader

6.2.1 BDS som styringsdokument

- Føringsene i BDS ble oppfattet og tolket på ulik vis i ulike avdelinger. Alle oppfattet prioriteringene som styrende, men ikke alle vurderte disse som bindende. Teksten ble beskrevet som ikke tydelig nok og for lite konkret. Siden det ikke er laget måltall for fôrtilsynet, ikke i måltavlen eller i BDS direkte, oppfatter noen avdelinger at de står fritt i oppfølgingen/ gjennomføringen av føringsene.

6.2.2 Registrering i MATS

- I retningslinje «Tilsynsobjekter og virksomhetsmapper i MATS – registrering» med vedlegg «Spesielle forhold ved forskjellige tilsynsobjekter i MATS» gir ikke føringer for registrering av virksomheter (f.eks. bakeri, meieri) som leverer restprodukter fra sin næringsmiddelproduksjon direkte til fôr i husdyrbesetninger eller som råstoff i fôrproduksjon. Disse virksomhetene og denne aktiviteten registreres ulikt i ulike avdelinger. Registreringen har konsekvenser for risikoklassifisering, tilsynsfrekvens og for antall tilsynsobjekter og budsjett-tildeling.
- Virksomheten har plikt å melde salmonellafunn (Forskrift 7. november 2002 nr. 1290 om fôrvarer, fôrvarerforskriften). Meldingene mottas, håndteres og arkiveres av avdelingene på ulik vis. Det finnes ikke veiledning om hvordan disse meldingene skal håndteres.

6.2.3 Planlegging av tilsyn

- Ikke alle avdelingene følger retningslinjen «Fôrvarer, produksjon og omsetning», risikoklassifisering, ved planlegging av tilsyn, tilsynsfrekvens og tilsynsmetode. Noen avdelinger er ikke kjent med retningslinjen og risikoklassifiseringen, andre oppfatter retningslinjen ikke som bindende.
- Planleggingen gjennomføres på ulik måte. Enkelte avdelinger planlegger i detalj og følger tett opp ved hjelp av egne Excel-ark. Andre benytter Excel, men på en mer pragmatisk måte. En avdeling planlegger mer kortsiktig, per tertial og uten hjelpemiddel.
- Regionenes/ fagrådgiverens involvering i planlegging og oppfølging av tilsynet er ulik i de ulike regionene. Ressursbruken varierer mye mellom regioner og avdelinger.

7. Konklusjon og anbefaling

Med bakgrunn i de undersøkelsene revisjonslaget har gjort kan vi konkludere at føringsene gitt i BDS 2014 ble fulgt opp slik de ble oppfattet av regionene og avdelingene. Revisjonslagets inntrykk er at det generelt gjennomføres godt tilsyn på fôrområdet. Vi har møtt motiverte medarbeidere som ønsker å videreutvikle og forbedre fôrtilsynet, men som også uttrykte et sterkt behov for faglig utveksling i fora, team og/ eller grupper. Mer konkret styring, tydelig formulering av prioriteringene, gjerne i form av tilsynsmaler for fokusområder (og unngå for mange kravpunkter i retningslinjen) etterlyses av flere.

Avvik og merknader er knyttet opp til denne revisjonen av fôrområdet, men er i stor grad av generell karakter. Revisjonslaget anbefaler at funnene følges opp spesielt på fôrområdet, men er relevant også generelt i Mattilsynet:

- utvikling, godkjenning og publisering samt bruk av retningslinjer
- registreringer i MATS samt oppfølging av datakvaliteten
- systemer for styring av tilsynet, formulering av BDS, retningslinjer, utvikling av tilsynsmaler og systemer for enhetlig tilsynsplanlegging.

Ut fra kunnskapen revisjonslaget har samlet gjennom revisjonen vil vi sterkt anbefale vurdering av løsning for fagforum, team og andre samarbeidsarenaer på fôrområdet. Revisjonslaget mener videre at handlingsrommet innenfor retningslinjer generelt bør avklares og tydeliggjøres.