

RAPPORT FRA INTERNREVISJON 2016

DYREHELSEOMRÅDET/ BEREDSKAP

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1. Revisjonens identifikasjon	3
1.1 Oppdraget	
1.2 Bakgrunn for revisjonen	
1.3 Mål for revisjonen	
2. Revisjonslaget	3
3. Reviderte enheter	4
3.1 Oversikt over reviderte enheter	
3.2 Utvalgskriterier	
4. Om revisjonen	5
4.1 Bakgrunnsinformasjon	
4.2 Omfang og tema	
4.3 Kravgrunnlag	
4.4 Revisjonsmetode	
5. Hovedintrykk	6
6. Om avvik og merknader	7
6.1 Avvik	
6.2 Merknader	
7. Beste praksis	9
8. Konklusjon og anbefalinger	10

SAMMENDRAG

Mattilsynet er en beredskapsorganisasjon. Beredskap betyr i utgangspunktet «å være beredt», altså å være forberedt på en situasjon. Det brukes spesielt om å være forberedt på å møte kritiske situasjoner, dvs. å håndtere og redusere skadevirkninger av uønskede hendelser som kan føre til skade på eller tap av verdier eller personskade/dødsfall. Beredskap omfatter tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som planlegges iverksatt under ledelse av beredskapsorganisasjonen ved en hendelse, for å beskytte personell, materiell og verdier.

Etter en forberedelsesperiode i juni ble Internrevisjon på dyrehelseområdet, beredskap gjennomført i tidsrommet oktober til november 2016 av utpekt revisjonslag og i henhold til mandat gitt av administrerende direktør.

Målet med revisjonen var å undersøke om interne og eksterne krav til beredskapsarbeid på dyrehelseområdet er oppfylt. Revisjonen skulle videre undersøke hvordan forbedringspunkter avdekket under beredskapsøvelser følges opp i Mattilsynet.

Gjennom revisjonen har vi møtt på mange kompetente, interesserte og engasjerte medarbeidere i enhetene, både regionalt og sentralt. Revisjonslaget ble av alle enhetene møtt med velvilje, åpenhet og ønske om å bidra til forbedring.

I løpet av revisjonen har revisjonslaget gått gjennom dokumentasjon, i form av både kvalitetsdokumenter, styringsdokumenter og annen dokumentasjon, gjennomført en mindre øvelse i de reviderte regionene og gjennomført intervju i alle revisjonsenhetene.

Med bakgrunn i de undersøkelsene revisjonslaget har gjort har vi konkludert at Mattilsynet har et forbedringspotensial på beredskapsområdet. Det ble gjort funn som resulterte i ett avvik knyttet til beredskapsutstyr og fem merknader som berører evalueringer og ulike aspekter ved beredskapsarbeid.

Revisjonslagets anbefalinger fokuserer på styrking av kvalitetsarbeidet, både i form av styrende dokumenter og videreutvikling av internkontrollen på området.

1. Revisjonens identifikasjon

1.1 Oppdraget

Administrerende direktør besluttet 26.01.2016 [treårig plan for Internrevisjon 2016-2018](#). I planen for 2016 ligger gjennomføring av en internrevisjon på dyrehelseområdet, med tema beredskap. Revisjonen skal 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 skape grunnlag for forbedringer og for å sikre at interne og eksterne krav oppfylles.

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

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

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

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

1.3 Mål for revisjonen

Målet med revisjonen er å undersøke om interne og eksterne krav til beredskapsarbeid på dyrehelseområdet, nedfelt i regelverk, styrende dokumenter samt føringer gitt for området i BDS/ styringsdialogen er oppfylt.

Revisjonen skal videre undersøke hvordan forbedringspunkter avdekket under beredskapsøvelser følges opp i Mattilsynet.

2. Revisjonslaget

Revisjonsleder: Susanne Øyen, Hovedkontoret, stab virksomhetsstyring
Fagrevisor: Elisabeth Nissen Nordbye, Region Øst, Avd. Mjøsområdet
Fagrevisor: Lars-Erik Lundblad Rondestveit, Region Stor-Oslo, Avd. Østfold og Follo

3. Reviderte enheter

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

3.1 Oversikt over reviderte enheter

- Mattilsynets Hovedkontor
 - Avdeling planter og dyr, Seksjon dyrehelse

- Region Sør og Vest
 - Regionens fagrådgivere på dyrehelseområdet, leder IRF
 - Regionens beredskapskoordinator
 - Avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord, kontorsted Sandnes
 - Avdeling Agder, kontorsted Kristiansand

- Region Midt
 - Regionens fagrådgiver på dyrehelseområdet
 - Regionens beredskapskoordinator
 - Avdeling Namdal, kontorsted Namsos
 - Avdeling Innherred og Fosen, kontorsted Steinkjer

- Region Nord
 - Regionens fagrådgiver på dyrehelseområdet
 - Regionens beredskapskoordinator
 - Avdeling Troms og Svalbard, kontorsted Finnsnes
 - Avdeling Helgeland, kontorsted Mosjøen

3.2 Utvalgskriterier

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

Regionene velges generelt ut fra internrevisjonshistorikk totalt, slik at Internrevisjonen dekker hele organisasjonen tilnærmet likt over tid. Under planlegging unngås regioner/ områder i regionen der fagrevisor kommer fra.

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

- avdelinger med et relativt stort antall storfebesetninger som de fører tilsyn med.

På hovedkontoret gir revisjonsenhet seg selv: HK-avdelingen som er ansvarlig for revidert fagområde.

4. Om revisjonen

4.1 Bakgrunnsinformasjon

Håndterte hendelser (sykdomstilfeller dyr, fisk, planter):

2014	565 mistanker totalt 252 mistanker dyr	396 bekreftede tilfeller totalt 123 bekreftede tilfeller dyr
2015	751 mistanker 451 mistanker dyr	515 bekreftede tilfeller 276 bekreftede tilfeller dyr.

Øvelser:

2014	4 nasjonal ¹	30 regionale
2015	1 nasjonal ²	18 regionale

Det gjennomføres en stor nasjonal øvelse annenhvert år, redusert antall øvelser i 2015 må sees i sammenheng med Mattilsynets omorganisering.

4.2 Omfang og tema

Revisjonen omfatter undersøkelser knyttet til

1. generell beredskapsstatus, med fokus på aktiviteter og rutiner i første fase i en hendelse
2. forbedring etter øvelser og hendelser, hvordan forbedringspunkter blir fulgt opp, tiltak identifisert og gjennomført, samt verifisering av effekt etter gjennomført tiltak.

4.3 Kravgrunnlag

- Regelverk:
 - Matloven
 - Bekjempelsesforskriften
- Kvalitetsdokumenter
 - Administrativ beredskapsplan med underliggende dokumenter
 - Faglig beredskapsplan dyrehelse med underliggende dokumenter
 - Praktisk beredskapsplan med underliggende dokumenter
- Andre relevante interne dokumenter, som
 - brukerveiledninger MATS
 - Budsjettdisponeringsskrivene (tidligere år)

4.4 Revisjonsmetode

¹ to nasjonale skrivebords-øvelser, to nasjonale varslingsøvelser

² «Ratatosk» med rabies som tema

I løpet av revisjonen har revisjonslaget gått gjennom dokumentasjon, i form av både kvalitetsdokumenter, styringsdokumenter og annen dokumentasjon.

I forkant av revisjonen ble det gjennomført en øvelse i de involverte avdelinger i regionene der enkelte aspekter av håndtering av en innringt mistanke om smittsom sykdom ble observert.

Revisjonslaget utarbeidet sjekklister basert på revisjonsgrunnlaget til bruk i intervjuene. Det ble i alt gjennomført 45 intervjuer, 6 på sentralt, 39 på regionalt nivå. I regionene fordelte intervjuene seg på 6 medarbeidere med et regionalt ansvar³, 11 ledere (avdelings-/seksjonsledere) og 22 tilsynsmedarbeidere. Intervjuene varierte i omfang, avhengig av intervjuobjektens rolle i beredskapen.

I denne revisjonen har vi dessuten sett på beredskapsutstyr og lager i avdelingene, på de 6 besøkte kontorstedene.

5. Hovedinntrykk

Mattilsynet er en beredskapsorganisasjon. Det slås fast i administrerende direktørs beslutningsdokument for organisering av «Det moderne Mattilsynet» av 20.11.2014.

Beredskap betyr i utgangspunktet «å være beredt», altså å være forberedt på en situasjon. Det brukes spesielt om å være forberedt på å møte kritiske situasjoner, dvs. å håndtere og redusere skadevirkninger av uønskede hendelser som kan føre til skade på eller tap av verdier eller personskade/dødsfall. Beredskap omfatter tekniske, operasjonelle og organisatoriske tiltak som planlegges iverksatt under ledelse av beredskapsorganisasjonen ved en hendelse, for å beskytte personell, materiell og verdier.⁴

Mattilsynet håndterer små og store hendelser hvert år. I tillegg øver alle enheter i Mattilsynet på forskjellige beredskapssituasjoner som kan oppstå. Håndtering av reelle hendelser i tillegg til øvelser danner grunnlaget for kontinuerlige forbedringer i planer og kompetanse.

Det er revisjonslagets inntrykk at det finnes en generell høy bevissthet om at Mattilsynet er en beredskapsorganisasjon. Det er ingen tvil om hvordan beredskapen er organisert og at ansvaret ligger i lederlinjen.

I denne revisjonen har vi sett på utvalgte aspekter ved beredskapen på dyrehelseområdet samt på effekt av evalueringer, både etter øvelser og hendelser. Undersøkelsene viser at Mattilsynet har et forbedringspotensial i beredskapssammenheng på dyrehelseområdet. Dette gjelder særlig utnyttelse av kunnskap etter evalueringer, men også forbedring av den generelle beredskapsstatusen.

Gjennom revisjonen har vi møtt på mange kompetente, interesserte og engasjerte medarbeidere i enhetene, både regionalt og sentralt. Medarbeidere ved avdelinger der reelle hendelser forekommer ofte er klart tryggere i beredskapen enn medarbeidere som svært sjelden eller aldri har håndtert en reell situasjon.

³ regionens fagrådgivere på dyrehelseområdet og beredskapskoordinatorer

⁴ fra Wikipedia

Beredskapen som system koordineres av beredskapssjefen på hovedkontoret i samarbeid med regionenes og HK-avdelingens beredskapskoordinatorer. I to av regionene speiles det nasjonale beredskapsforumet i regionale beredskapsfora. I intervjuene nevner flere medarbeidere en opplevelse av «beredskapslinjen» som isolert fra faglinjen, at beredskap og faglinjen ikke er godt nok integrert.

Beredskapssystemet er beskrevet i Administrativ beredskapsplan. Planen beskriver bl.a. roller med særlige oppgaver i en hendelse, som stabsmedlemmer, innsatsleder, loggfører, saneringsteam m.m. Medarbeidere som ikke er utpekt til disse rollene opplever i mindre grad involvering i beredskap og noen av disse medarbeiderne gir uttrykk for uro og usikkerhet dersom en hendelse skulle oppstå.

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

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 den enkelte revisjonsenheten er ikke beskrevet i detalj, men sammenfattet i hovedfunnet.

6.1 Avvik

6.1.1 Mangelfull pakking av beredskapsutstyret i beredskapskoffertene

Vi har observert:

- I flere avdelinger var kofferten(e)⁵ bare delvis pakket.
- I flere avdelinger var koffertene bare delvis pakket etter listen.
- I flere avdelinger er ikke alle fire koffertene etablert.
- I avdeling der kofferten på besøkt kontorsted var pakket iht krav ble det opplyst at kassene ikke forefinnes i slik stand på avdelingens andre kontorsteder.
- I de fleste avdelingene var ikke koffertene forseglet.
- I en region var koffertene pakket etter egen regional liste.
- Selv om utstyret gjennomgås sporadisk mangler det system/ internkontroll for vedlikehold av beredskapsutstyret.

⁵ utstyret skal være pakket i egnet beholder, som regel koffert eller kasse

Observasjonene representerer avvik fra Praktisk bekjempelsesplan, kap. 2, vedlegg 2⁶ og 2A⁷

Vår vurdering:

I en skarp situasjon er det avgjørende for smittehindring og -bekjempelse å kunne reagere så raskt som mulig. For å sikre kortest mulig responstid skal utstyret forefinnes ferdigpakket. Enhetlig pakking etter nasjonale lister skal sikre at nødvendig utstyr alltid er på plass og gjøre det enkelt for Mattilsynets medarbeidere å kunne fungere raskt også i andre regioner/avdelinger.

6.2 Merknader

6.2.1 Varsling

- Varslingsprinsippene er godt kjent, spesielt for intern varsling, men også stort sett for eksternt varsling. Hva prinsippene konkret innebærer, hvem som varsler hvem spesielt ved eksternt varsling, er ikke like klart i regionene.
- Det er etablert regionale lister, ansvar for disse er delvis uklart. Listene gjennomgås sporadisk, men det er ikke etablert internkontroll/ system for vedlikehold av listene.
- Administrativ beredskapsplan pkt 3.3 omtaler kontorstedenes varslingslister, disse finnes ikke på alle de besøkte kontorene.

6.2.2 Utstyr/ lager

Hovedfunnene er knyttet til avviket ovenfor. I tillegg har vi observert:

- Produkter med utgått holdbarhet brukes uten at det er gjort en prinsipiell vurdering av holdbarhetens betydning.
- I noen enheter, både i regionene og på HK, var det usikkerhet om vedlegg 2 og 2A til kap.2 i Praktisk bekjempelsesplan er styrende dokumenter.

6.2.3 Beredskapsplanverket

- Faglige beredskapsplaner er delvis gamle og ikke oppdaterte.
- Enkelte av dokumentene i beredskapsplanverket er ikke oppdaterte iht ny organisering i Mattilsynet.
- Ved søk etter utstysliste til beredskapskoffertene via intranett finner vi ulike versjoner/ utgaver av listen.
- Link til Praktisk bekjempelsesplan i kvalitetssystemet, via Faglig beredskapsplan er ikke aktiv, tilgang til listen er derfor ikke mulig via kvalitetssystemet.
- Planverket er svært omfangsrik.

⁶ «Utstyr for undersøkelsesteam» (Excel-)Liste

⁷ «Utstyr for undersøkelsesteam» Word (Om Mattilsynets beredskapsutstyr på avdelingene)

6.2.4 Forbedring etter evaluering

Det er en felles forståelse i Mattilsynet at øvelser og hendelser skal evalueres, det er også felles forståelse hvem som har ansvar for at evaluering gjennomføres. Det er etablert en rutine der involverte medarbeidere/ enheter skal identifisere tre utfordringer og tre positive observasjoner. Dokumentert og systematisert oppfølgingen av disse punktene med konkrete tiltak gjennomføres ikke.

Gjennom intervjuene fikk revisjonslaget inntrykk av at evaluering av hendelser følges i større grad opp enn øvelser.

6.2.4 Beredskapsorganisasjon

- Regionens medarbeidere har ulik forståelse av beredskapskoordinatorens rolle, oppgaver, ansvar og myndighet i regionen.
- Fagrådgiverens rolle i en beredskapssituasjon oppfattes som delvis uklart.
- Prinsipper for bemanning av rollene i en beredskapssituasjon, som stabsleder, innsatsleder, feltansvarlig m.m. er ulike. Det er uklart om alle som skal fungere i en beredskapssituasjon har tilstrekkelig kompetanse og har øvd nok.

7. Beste praksis

Under revisjonen har revisjonslaget observert praksis i enhetene som vi mener også kan anbefales for andre.

- På to besøkte kontorsteder var kassene pakket og stod klar som beskrevet i styrende dokument. Kassene stod strategisk, svært lett tilgjengelig plassert ved utgang, i tillegg blir effektiv pakking i bil øvd. Utstyrslager var godt organisert, ryddig og oversiktlig.
- I de avdelingene der koffertene var pakket iht krav, var det utpekt én dedikert person som er ansvarlig for kassene i hele avdelingen.
- I en avdeling var det etablert et beredskapshjul som skal sikre at alle relevante aktivitetene gjennomføres i løpet av et år. Avdelingen har planer om å utvide dokumentet slik at det også dokumenterer gjennomføring og resultat. Tilsvarende har en region etablert treningsdagbok, som en del av virksomhetsplanen for beredskapsarbeid i regionen.
- I en avdeling er beredskap et fast agendapunkt på alle faggruppemøter (ulike tema som sykdommer, praktiske øvelser som påkledning er inkludert).
- I en avdeling var det utarbeidet en lokal tilpasset versjon av «de første to timene av en hendelse» som dekket både varsling og andre aktiviteter, dokumentet forefinnes laminert ved hver arbeidsstasjon/ kontorpult i avdelingen.
- I påvente av nytt system (CIM) som forenkler varsling har en region tatt i bruk Pling (<https://www.pling.as/pling/>) som et foreløpig alternativ.

8. Konklusjon og anbefaling

Med bakgrunn i de undersøkelsene revisjonslaget har gjort kan vi konkludere at Mattilsynet har et forbedringspotensial på beredskapsområdet.

Revisjonslaget anbefaler:

- Evaluering som prosess og oppfølging av evalueringsresultater settes i system som bl.a. innebærer en hensiktsmessig årsaksanalyse, identifisering av konkrete tiltak i alle relevante enhetene, dokumentasjon av oppfølgingen samt verifisering av tiltakenes effekt. Bruk av forbedringsportalen bør i denne sammenhengen vurderes.
- For å sikre at de praktiske forutsetningene for effektiv hendelseshåndtering alltid er på plass anbefales innføring av internkontroll på beredskapsområdet.
- Planverket bør gjennomgås og oppdateres. Mulighet for forbedring, fornying og forenkling bør vurderes.