

# RAPPORT FRA INTERNREVISJON 2019 FORVALTNINGSKVALITET I ROGALAND

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Om revisjonen.....	3
1.1 Innledning.....	3
1.2 Bakgrunnsinformasjon .....	3
2 Hovedintrykk .....	5
3 Om avvik og merknader.....	7
Avvik .....	8
3.1.1 Forutsetningene for å unnlate forhåndsvarsling var ikke tilstrekkelig oppfylt for en tredjedel av de vurderte hastevedtakene. ....	8
3.1.2 Retningslinjen for bruk av feltskjema blir ikke fulgt i alle saker .....	9
3.1.3 Oppfølgingen av vedtak er mangelfull for vel en tredjedel av de vurderte hastevedtakene. ....	9
3.1.4 Vedtaket er ikke formulert konkret, klart og tydelig i om lag en tredjedel av de vurderte hastevedtakene. ....	10
3.2 Merknader .....	11
3.2.1 Retningslinjer for klart språk i Mattilsynet.....	11
3.2.2 Beskrivelse av observert faktum i vedtakene.....	11
4 Konklusjon og anbefaling.....	12

## Sammendrag

Mattilsynets troverdighet som tilsynsmyndighet ble trukket i tvil etter medieoppslag i mai 2019 om et tilsyn hos en pelsdyrbonde i Rogaland. Saken utløste et politisk etterspill som resulterte i et vedtak i Stortinget om ekstern granskning av Mattilsynets tilsynsvirksomhet.

Som en oppfølging av dette besluttede fungerende administrerende direktør at det skulle gjennomføres en internrevisjon som omfattet Rogaland fylke med tema forvaltningskvalitet. Revisjonen skulle omfatte tilsyn med dyr og mat utført av Mattilsynets to avdelinger som fører tilsyn i Rogaland fylke; avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord og avdeling Sunnhordland og Haugalandet.

Målet med revisjonen var å undersøke om interne og eksterne krav, nedfelt i regelverk, styrende dokumenter samt øvrige føringer, var oppfylt.

Revisjonen ble gjennomført i henhold til godkjent plan. Funnene er basert på:

- dokumentgjennomgang av tretti saker registrert i Mattilsynets saksbehandlingssystem MATS
- vurdering av forvaltningskvaliteten for ett hastedvedtak i en tilsynsrapport i hver av de valgte sakene, samt helheten i valgt tilsynsrapport og saken den var en del av
- vurdering av virkemiddelbruken i den aktuelle saken sett i forhold til virksomhetens tilsynshistorikk tilbake til og med 2015

Med bakgrunn i undersøkelsene revisjonsgruppen har gjort, har vi konkludert med at:

- forvaltningskvaliteten er varierende. Dette gjelder for begge avdelingene og for tilsyn både med dyr og mat
- samlet sett er kvaliteten vurdert som bedre i avdeling Sunnhordland og Haugalandet enn i avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord

Revisjonsgruppen vurderer at:

- resultatet samsvarer med noen av funnene ved internrevisjonen i 2015 med tema forvaltningskvalitet
- funn fra den eksterne granskningen gjennomført av KPMG gjenfinnes også

Revisjonsgruppen har synliggjort forbedringsområdene ved fire avvik og to merknader beskrevet i rapporten.

# 1 Om revisjonen

## 1.1 Innledning

Administrerende direktør besluttet 13.09.2019 revidert treårig program for Internrevisjonen (ePhorte-sak 2018/48393).

Bakgrunnen for endringen var bl.a. medieoppslag i mai 2019 med utgangspunkt i et tilsyn hos en pelsdyrbonde som resulterte i to svært forskjellige tilsynsrapporter. Dette utløste et politisk etterspill der Mattilsynets troverdighet som tilsynsmyndighet ble trukket i tvil. Statsråden redegjorde i Stortinget for Mattilsynets tilsynsvirksomhet og den konkrete saken. Stortinget vedtok deretter en ekstern granskning av Mattilsynets tilsynsvirksomhet. Oppdraget ble utført av KPMG og rapport forelå i desember 2019.

Som oppfølging av påstander om slett forvaltningskvalitet, særlig i Rogaland, så fungerende administrerende direktør behov for en internrevisjon som omfattet Rogaland fylke med tema forvaltningskvalitet. Revisjonen er gjennomført i henhold til denne revisjonsplanen og kom i tillegg til «Rapport fra internrevisjon 2019 – internkontroll – kvalitetssikring av tilsynsrapporter». Konklusjonen i denne rapporten var blant annet:

1. det finnes fortsatt forbedringspotensial med tanke på kvalitet av tilsynsrapporter
2. mål for kvalitetssikring av tilsynsrapporter er bare delvis oppnådd

Det vises til kapittel 1.2 i rapporten nevnt over for mer informasjon om tidligere internrevisjoner i Mattilsynet med tema forvaltningskvalitet. Se også plan for «Internrevisjon 2019 – Forvaltningskvalitet i Rogaland», ePhorte-sak 2019/233822.

## 1.2 Bakgrunnsinformasjon

### *Revisjonsgrunnlag*

Saksbehandlingen i de valgte sakene er vurdert opp mot relevante bestemmelser i forvaltningsloven, offentleglova, matloven og dyrevelferdsloven, i tillegg til Mattilsynets kvalitetsdokumenter. Blant disse er retningslinjer som har som formål å sikre god forvaltning på alle områdene der Mattilsynet har tilsynsansvar.

### *Revisjonsomfang*

Revisjonen ble bestilt og igangsatt sent i 2019 og skulle omfatte forvaltningskvaliteten på tilsyn med dyr og mat i Rogaland fylke. For å få gjennomført revisjonen innen ønsket tidsramme, måtte omfanget av saker være begrenset.

Mattilsynets avdelinger i Rogaland utfører i underkant av en tiendedel av alle tilsyn i hele landet. Revisjonsgruppen valgte å gjøre et utvalg blant disse, og da tilsyn med antatt samme alvorlighetsgrad som sakene som har vært i mediens søkelys. I slike alvorlige saker fattes det ofte vedtak uten forhåndsvarsling (hastevedtak). Når Mattilsynet vurderer at vedtaket må fattes på stedet uten å gi parten mulighet til å uttale seg først, kan vedtaket være inngripende for den det retter seg mot. I slike tilfeller er det spesielt viktig å ivareta partens interesser slik forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsprinsippene pålegger oss.

I perioden fra 01.01.2018 til 25.10.2019 behandlet Mattilsynets to avdelinger i Rogaland 745 saker der det ble fattet minst ett hastevedtak<sup>1</sup>. Revisjonsgruppen har sett på bruk av hastevedtak i

---

<sup>1</sup> Valgte vedtakstyper begrensings-/restriksjonsvedtak, påbudsvedtak, effektueringsvedtak

Rogaland sammenliknet med Mattilsynet totalt. Vi ser at det i Rogaland i den aktuelle perioden var hyppigere bruk av hastevedtak på dyreområdet enn i Mattilsynet for øvrig. Tilsynsfrekvensen i forhold til antall tilsynsobjekter, var omlag som ellers i landet.

Blant de 745 sakene i angitt periode, ble det gjort et tilfeldig utvalg av totalt 30 saker. Utvalget av saker er fordelt forholdsmessig mellom de to fagområdene dyr<sup>2</sup> og mat<sup>3</sup> og mellom de to avdelingene som fører tilsyn i Rogaland. Avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord er vesentlig større enn avdeling Sunnhordland og Haugalandet. Fordelingen mellom avdelingene har derfor vært 21 saker fra Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord og 9 saker fra Sunnhordland og Haugalandet. Mellom dyr og mat er fordelingen av saker i begge avdelinger to tredjedeler fra tilsyn med dyr og en tredjedel fra tilsyn med mat.

### *Revisjonsmetode*

Revisjonen er gjennomført som en dokumentgjennomgang av et utvalg saker registrert i Mattilsynets saksbehandlingssystem, MATS. I dette systemet er informasjon om virksomhetene systematisert i virksomhetsmapper som inneholder tilsynsrapporter og andre arkiverdige dokumenter. Dokumentene er arkivert i ePhorte. Virksomhetsmappene inneholder også notater med opptegnelser med f.eks. kommunikasjon med virksomheten. Disse notatene er ikke vurdert som arkiverdige og lagres bare i MATS.

Ved dokumentgjennomgangen har vi vurdert forvaltningskvaliteten på ett hastevedtak i hver av de valgte tilsynsrapportene. Vi har i tillegg vurdert helheten i den tilhørende rapporten og saken den er en del av. Virksomhetens historikk til og med 2015 er brukt som grunnlag for å vurdere virkemiddelbruken i den aktuelle saken.

Revisjonsgruppen delte vurderingene i tre «tema»:

- Tilsynsrapporten
  - klart språk - overskrift og hovedinntrykk/oppsummering i valgt tilsynsrapport
  - forvaltningskvalitet i ett hastevedtak i valgt tilsynsrapport;
    - oppbygging og innhold i vedtaket
- Sak
  - saksforløpet i tilhørende sak
  - oppfølging av vedtak
  - tilsynshistorikk - bruk av virkemidler i denne saken opp mot tidligere vedtak
- Kvalitetssikring av valgt tilsynsrapport
  - dokumentasjon i Mattilsynets saksbehandlingssystem (MATS)/ePhorte på gjennomført kontroll

Vurderingene er gjort med bruk av egen sjekkliste<sup>4</sup>. Denne er laget med utgangspunkt i sjekkliste fra retningslinjen «Kvalitetssikring av tilsynsrapporter og –brev».

Revisjonsgruppen oppsummerte resultatene fra sjekklistene og gjorde en totalvurdering av hver tilsynsrapport og tilhørende saksmappe innenfor en firedelt skala:

---

<sup>2</sup> Omfatter dyrevelferd hos landdyr (produksjonsdyr og kjæledyr)

<sup>3</sup> Omfatter detaljomsetning og servering, videre bearbeiding av næringsmidler

<sup>4</sup> Se vedlegg 1

- Veldig bra
- Bra
- Mindre bra
- Dårlig

Forventningen var at forvaltningskvaliteten skulle ligge innenfor en normalfordeling med hovedtyngden på «bra», både for tilsynsrapportene og de tilhørende saksmappene.

## 2 Hovedinntrykk

Mattilsynets avdelinger har hatt en krevende tid etter at det ble erklært tillitskrise i organisasjonen våren 2019. Mye av fokuset har vært rettet spesielt mot Rogaland. Revisjonen ble likevel godt mottatt av revisjonsenhetene. De berørte avdelingene så positivt på at det ble sett nærmere på kvaliteten i saksbehandlingen deres. Begge ville møte eventuelle avvik og merknader som innspill til forbedringer i avdelingene.

Revisjonen omfatter tilsynsbesøk der det har vært vurdert som nødvendig å pålegge virksomhetene tiltak som måtte utføres umiddelbart av hensyn til dyrevelferden eller folkehelsen. Når Mattilsynet vurderer at vedtaket må fattes på stedet uten å gi parten mulighet til å uttale seg først, kan vedtaket være inngripende for den det retter seg mot. I slike tilfeller er det spesielt viktig å ivareta partens interesser slik forvaltningsloven og de ulovfestede forvaltningsprinsippene pålegger oss.

Revisjonsgruppen vil understreke at det statistiske grunnlaget i denne revisjonen er for lite til å si noe om forvaltningskvaliteten i Mattilsynet generelt og for Rogaland spesielt. Vi har heller ikke grunnlag for å si om funnene i revisjonen er spesielle for Rogaland i forhold til landet for øvrig. Resultatet etter vurdering av tretti tilsynsrapporter med hastevedtak, gir bare en indikasjon på hvor nivået ligger og hva som kan være forbedringsområder. Med dette forbeholdet, er hovedinntrykket at kvaliteten er varierende, både mellom avdelingene, innen avdelingene og innen hvert av fagområdene dyr og mat. Det er ikke grunnlag for å si at det er bedre forvaltningskvalitet på utførelsen av tilsyn med mat enn ved utførelsen av tilsyn med dyr.

Samlet sett kan det se ut til at tilsynsrapportene i avdeling Sunnhordland og Haugalandet har bedre forvaltningskvalitet enn tilsynsrapportene i avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord. I avdeling Sunnhordland og Haugalandet var totalvurderingen fordelt på to tredjedeler «bra» og en tredjedel «mindre bra», mens fordelingen var en tredjedel «bra» og to tredjedeler fordelt på «mindre bra» og en liten andel «dårlig» i avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord.

### Resultater fra dokumentgjennomgangen

#### *Klart språk*

Overskrift og hovedinntrykk/oppsummering i tilsynsrapporten ga i vel halvparten av tilsynsrapportene god informasjon til mottaker. På dette punktet hadde avdeling Sunnhordland og Haugalandet det beste resultatet. Revisjonsgruppen vurderer klart språk som viktig og har derfor gitt en merknad, jf. 3.2.1.

#### *Forvaltningskvalitet*

Oppbygging og innhold i ett hastevedtak i hver tilsynsrapport ble vurdert ut fra sju sjekkpunkter. Det er positivt at viktige forhold, som å vise til regelverkskravet og vurdere de faktiske forholdene opp mot regelverket, er tatt med i vedtaket. Det samme gjelder begrunnelse for at det var nødvendig å

fatte hastevedtaket. Andre viktige forhold, som beskrivelsen av de faktiske forholdene vedtaket bygger på og formuleringen av konklusjonen i vedtaket, kunne vært bedre i ca. en tredjedel av rapportene, se avvik 3.1.4 og merknad 3.2.2.. Fristen satt for gjennomføring sto i forhold til hva mottakeren var pålagt å gjennomføre for vel halvparten av vedtakene. For flere av hastevedtakene var fristen imidlertid satt så langt fram i tid at vedtakene burde vært varslet. Se avvik 3.1.1.

### *Saken samlet sett og vurdert opp mot historikk*

Resultatene viser at oppfølgingen og saksbehandlingen av de valgte hastevedtakene var tilfredsstillende i to tredjedeler av sakene. Dette gjaldt oppfølging av vedtak innen fristene, dokumentasjon på grunnlag for lukking og tilbakemelding til mottaker med bekreftelse på dette fra Mattilsynet. Revisjonsgruppen vurderte likevel at resultatet burde vært bedre og har formulert avvik, jf. 3.1.3.

### *Kvalitetssikring av tilsynsrapporter*

Funn ved «Internrevisjon 2019 - internkontroll – kvalitetssikring av tilsynsrapporter» viser at mål for internkontrollen som omfatter kvalitetssikring av tilsynsrapporter bare delvis er oppnådd. Ved gjennomgang av sakene i Rogaland ble det sett på dokumentasjon i MATS og/eller ePhorte på gjennomført kvalitetssikring av de valgte tilsynsrapportene. For avdeling Sunnhordland og Haugalandet var kvalitetssikring dokumentert i systemet for de fleste rapportene, mens det for avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord var dokumentert for ca. halvparten av rapportene det var aktuelt for.

### *Observerte forhold utenom revisjonens omfang*

**Retningslinjen for oppfølgingsgebyr** er ikke med i revisjonsgrunnlaget for denne revisjonen. Revisjonsgruppen vil likevel påpeke at avdelingene i Rogaland ikke alltid gjennomfører oppfølgingstilsyn av vedtak om dyrevelferd i tråd med retningslinjen. I stedet for å registrere oppfølgingstilsyn i samme sak som vedtaket de skal følge opp, lukker de den opprinnelige saken uten tilsyn og oppretter nytt saksnummer for oppfølgingstilsynet. På denne måten unngår de å illegge virksomheten et gebyr, slik retningslinjen tilsier. Samtidig står tilsynshistorikken i fare for å bli uoversiktlig. Dette kan gjøre det vanskelig å vurdere nødvendig opptrapping av virkemiddelbruken.

**Instruks for dyrevernnemndene** legger rammene for hvordan Mattilsynets avdelinger kan benytte nemndene. Dyrevernnemndenes oppgaver og myndighet beskrives også. Revisjonsgruppen har registrert at begge avdelingene i Rogaland har benyttet dyrevernnemndene som støtte i tilsynet med dyrevelferd på produksjonsdyr. Begge avdelinger har også benyttet seg av muligheten instruksen gir for at dyrevernnemndene kan gjennomføre tilsyn alene. Mattilsynets inspektører har i disse tilfellene skrevet tilsynsrapporter med hastevedtak på grunnlag av dyrevernnemndas observasjoner. Hvordan disse observasjonene er formidlet til Mattilsynet, er i liten grad dokumentert i begge avdelinger. I avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord, kan det se ut til at instruksen har blitt tolket videre enn det er anledning til. Dette har medført at dyrevernnemnda kan ha utført oppgaver utover rammen.

**Retningslinje «Bilder tatt under tilsyn – bruk og lagring»** gjelder ved fotografering i forbindelse med tilsyn, når bildene lagres og brukes, og ved innsynshenvendelser som gjelder bilder.

Bilder som tas ved tilsyn er etter retningslinjen i 2 hovedgrupper:

- **Bilder som vedlegges tilsynsrapporten** journalføres med denne.
  - kan gis innsyn i, med mindre bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven er til hinder for dette.
- **Bilder som beholdes i Mattilsynet, men som ikke vedlegges tilsynsrapporten**
  - arkiveres i ePhorte som interne dokumenter og som egen journalpost
  - kan også utleveres. Dette skal i så fall først skje etter vurdering fra nærmeste leder. I slike tilfeller bør også virksomheten varsles og få oversendt de samme bildene.

Ved revisjonen så vi flere eksempler på at det var gitt innsyn i bilder som var lagret som internt notat og som virksomheten ikke har fått tilsendt sammen med tilsynsrapporten.

### *Dialogmøter med avdelingene*

Etter gjennomført vurdering av de 30 valgte sakene, har revisjonsgruppen hatt møte med ledelsen i de to avdelingene i Rogaland. I disse møtene fikk revisjonsgruppen informasjon om tidligere og nåværende rutiner avdelingene har for å bidra til god forvaltningskvalitet i saksbehandlingen. Begge avdelingene oppgir å ha skjerpet rutinene for kvalitetssikring av tilsynsrapporter. Sunnhordland og Haugalandet hadde etablert rutiner for kvalitetssikring før ny retningslinje kom i februar 2018. De tilpasset eksisterende rutiner til ny retningslinje og da med noe strengere praktisering enn kravet i retningslinjen. Avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord startet sin innskjerping først i mai 2019. Fra det tidspunktet har de jobbet mye med å endre rutinene for å få bedre kvalitet på tilsynsrapportene. Avdelingen har også endret rutinene for bruk av dyrevernemndene. Nå er alltid en inspektør fra Mattilsynet med dyrevernemnda på tilsyn.

På spørsmål om rutiner for innsyn i bilder som blir tatt ved tilsyn, oppga avdeling Sunnhordland og Haugalandet at de var restriktive med å gi ut bilder. Jurist ble kontaktet ved tvil om innsyn kunne gis. Avdeling Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord oppga at de ikke har hatt gode nok rutiner for innsyn i bilder tatt under tilsyn. Nye rutiner med bruk av bildemal er nå innført, gjennomgått og øvd på i avdelingen.

## **3 Om avvik og merknader**

Revisjonsgruppen har lagt følgende definisjoner til grunn for ulike typer funn:

### *Avvik:*

- mangel på oppfyllelse av krav gitt i revisjonsgrunnlaget: lover, forskrifter, retningslinjer i Mattilsynets kvalitetssystem og andre styrende dokumenter for utførelsen av arbeidsoppgavene i forvaltningen

### *Merknader:*

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



## Avvik

### 3.1.1 Forutsetningene for å unnlate forhåndsvarsling var ikke tilstrekkelig oppfylt for en tredjedel av de vurderte hastevedtakene.

#### Vi har observert:

1. Hastevedtak er gitt med frist for gjennomføring fra flere dager til opptil en måned etter at vedtaket ble fattet.
2. Hastevedtak med kort gjennomføringsfrist ble sendt ut fra flere dager og opptil flere uker etter tilsynet. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser at det for eksempel ble gitt muntlig forhåndsvarsel under tilsynet eller at det var fattet hastevedtak på stedet, verken muntlig eller skriftlig.
3. Hastevedtak er gitt om endringer som ikke lar seg gjennomføre umiddelbart (for eksempel bygningsmessige endringer, etablering av internkontrollsystem).

#### Observasjonen representerer et avvik fra:

- Forvaltningsloven §16 (forhåndsvarsling)
- Retningslinje «Virkemiddelbruk ved tilsyn», del 6.5 (utgave 1, rev. 28.08.2013)

#### Vi vurderer:

Det er et grunnleggende krav i forvaltningsloven om at den et vedtak retter seg mot skal ha mulighet til å uttale seg innen en frist før vedtaket fattes. Varselet skal som hovedregel gis skriftlig, men kan unntaksvis også gis muntlig. Loven gir noen vilkår for når varsling kan unntas. Unntak må alltid begrunnes med henvisning til hvilke av lovens vilkår som er lagt til grunn.

Retningslinjen «Virkemiddelbruk ved tilsyn», del 6.5 (4.10 i utgave 3, rev.25.10.2019) «Hastevedtak», gir føringer for når Mattilsynet kan unnta varsling. Her står det at hastevedtak kun skal benyttes når det er viktig at vedtaket gjennomføres umiddelbart, og ikke når det er mulig å varsle parten. Det er bedre å gi en kort frist, enn å unnta varsling. Eventuelt kan varselet gis muntlig. Da må dette opplyses om i rapporten når vedtaket skrives.

Ved gjennomgang av tilsynsrapportene med hastevedtak, var det i de fleste tilfellene vist til hvilket vilkår som var lagt til grunn for å unnta varsling. Det er vilkåret om at varsling ikke er praktisk mulig for å sikre umiddelbar gjennomføring av vedtaket unntaket begrunnes med. Dette unntaket bør brukes dersom det haster med gjennomføring og det ikke er tid til å forhåndsvarsle vedtaket.

Når det i hastevedtak gis en gjennomføringsfrist flere dager fram i tid, er dette i strid med lovens vilkår og i strid med retningslinjen for virkemiddelbruk ved tilsyn. Det er heller ikke god praksis å gi hastevedtak i en rapport som skrives lenge etter det opprinnelige tilsynet. Spesielt uheldig blir det når det ikke kan dokumenteres at vedtakene ble gjort kjent for parten ved tidspunkt for tilsyn.

Revisjonsgruppen har merket seg at det ble gitt merknad om tilsvarende forhold ved internrevisjonen med tema forvaltningskvalitet i 2015.

- Avviket vurderes som vesentlig.

### 3.1.2 Retningslinjen for bruk av feltskjema blir ikke fulgt i alle saker

#### Vi har observert:

I flere tilsynsrapporter vises det til hastevedtak fattet på stedet, men dokumentasjon på dette er ikke arkivert i virksomhetsmappene i MATS.

#### Observasjonen representerer et avvik fra:

- Retningslinje for «Bruk av feltskjema», utgave 3 (endret 22.05.2017)
- Retningslinje «Dokumentbehandling i Mattilsynet», pkt. 15.2. Ansvar og oppgaver for saksbehandler og leder/saksfordeler (jf. arkivlova med forskrift om offentlige arkiv § 9)
- Offentleglova § 4, andre ledd

#### Vi vurderer:

I retningslinje «Bruk av feltskjema», står det at når det ikke brukes elektroniske tilsynsverktøy (som i Smilefjestilsynet), skal det alltid legges igjen feltskjema når det fattes hastevedtak. Skjema skal alltid arkiveres på aktuell sak. Retningslinjen sier også at ved hastevedtak skal tilsynsrapporten skrives i MATS og sendes virksomheten «uten videre opphold».

Hensikten med å arkivere feltskjemaene er å sikre at Mattilsynet har korrekt og oppdatert oversikt over hva vi har foretatt oss overfor virksomhetene vi fører tilsyn med.

Når det skrives hastevedtak på feltskjemaer som leveres ut på stedet og disse ikke arkiveres, er det ikke samsvar mellom dokumenter virksomheten har mottatt og de Mattilsynet selv har i sine arkiv. Dette kan vanskeliggjøre Mattilsynets videre oppfølging av regelverksetterlevelsen i de aktuelle virksomhetene. Mattilsynet har plikt til å journalføre saksdokumenter. Praksisen er ikke i samsvar med retningslinjen for bruk av feltskjema, retningslinjen for dokumentbehandling i Mattilsynet (jf. arkivlova med tilhørende forskrift) og offentleglova.

- Avviket vurderes som vesentlig.

### 3.1.3 Oppfølgingen av vedtak er mangelfull for vel en tredjedel av de vurderte hastevedtakene.

#### Vi har observert:

De fleste vedtakene er fulgt opp overfor virksomheten ved å sende et brev med bekreftelse på etterkommet vedtak. Der det var tilfredsstillende henvisning til grunnlaget, var dette gjort ved god beskrivelse i tilsynsrapporten og/eller med utfyllende tilbakemelding fra virksomheten arkivert på aktuell sak. I vel en tredjedel av sakene var det ikke slik dokumentasjon som viste at regelverket var etterlevd. Vedtakene var likevel bekreftet etterkommet.

#### Observasjonen representerer et avvik fra:

- Forvaltningsloven § 11d, annet ledd
- Retningslinje «Dokumentbehandling i Mattilsynet», pkt. 15.2. Ansvar og oppgaver for saksbehandler og leder/saksfordeler

#### Vi vurderer:

Forvaltningslovens § 11d omhandler muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger. Annet ledd i denne paragrafen sier at dersom nye opplysninger eller anførsler som har betydning for saken blir gitt muntlig, skal de nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder observasjoner vi gjør ved

tilsyn. Mattilsynets retningslinje for dokumentbehandling har bestemmelser om arkivering av alle arkiveringsverdige dokumenter. Tilbakemeldinger fra virksomhetene som skal gi myndighetene grunnlag for å vurdere regelverksetterlevelse, er å regne som arkiveringsverdige. Når vedtak lukkes uten dokumentasjon på hva virksomheten har gjort for å etterleve regelverket, følges ikke lov og retningslinje. Resultatet er et dårligere grunnlag for å vurdere effekten av virkemidlene vi bruker.

- Avviket vurderes som vesentlig.

### 3.1.4 Vedtaket er ikke formulert konkret, klart og tydelig i om lag en tredjedel av de vurderte hastevedtakene.

#### Vi har observert:

I om lag en tredjedel av hastevedtakene har vi observert vedtak som ikke er konkret, klart og tydelig formulert.

Dette har vært:

- sammenblanding av ulike vedtak i ett vedtak, for eksempel vedtak om å rette noe umiddelbart, mens det samtidig fattes vedtak om rutiner
- vedtak, informasjon og observasjoner blandet sammen i vedtaksteksten
- vedtakstekst med dårlig språk og skrivefeil
- vedtakstekst om tiltak som skal sikres over tid som gjør det vanskelig å vite når vedtaket er oppfylt
- vedtak som ikke har konkretisert hvilke næringsmidler som er omfattet av en restriksjon
- vedtak med uklare formuleringer som ikke er nærmere beskrevet i vurderingen
- vedtak med flere alternativer

#### Observasjonen representerer et avvik fra:

- Retningslinje «Kvalitetssikring av tilsynsrapporter og –brev», 01.02.2018
- Retningslinje «Mattilsynets språkprofil», 31.08.2017

#### Vi vurderer:

Retningslinjen «kvalitetssikring av tilsynsrapporter og -brev» sier at vedtaket skal være konkret, klart og tydelig slik at mottaker og vi vet når vedtaket er oppfylt. Retningslinjen «Mattilsynets språkprofil» sier vi skal skrive i klarspråk med et innhold som er tilpasset mottakerens behov.

Vedtaket som ikke er klart formulert, kan gjøre det vanskelig for mottakeren å skjønne hva som må til for å få lukket vedtaket. Det kan også være krevende å vurdere om klageadgangen skal benyttes.

Sammenblanding av ulike vedtak i ett vedtak gjør det uoversiktlig. Vedtakene kan ha ulikt hjemmelsgrunnlag som gjør det vanskelig for Mattilsynet å begrunne vedtaket godt. Det gjør det også vanskelig å vite når vedtaket er oppfylt.

Praksisen er et brudd på retningslinjene for klar og tydelig formulering av vedtaket. Revisjonsgruppen vurderer det som viktig å ha en godt formulert og forståelig konklusjon i vedtaket for å sikre at både mottakeren og Mattilsynet vet hva som skal til for å oppfylle vedtaket.

- Avviket vurderes som vesentlig.

## 3.2 Merknader

### 3.2.1 Retningslinjer for klart språk i Mattilsynet

Mattilsynets retningslinje for kvalitetssikring av tilsynsrapporter har sjekkpunkter for klart språk. Retningslinjen Mattilsynets språkprofil viser hvordan vi kan skrive gode tekster tilpasset mottakernes behov for informasjon. Virkeområdet er beskrevet slik: «Språkprofilen skal brukes på alle tekster som skrives i Mattilsynet, gjennom hele skriveprosessen fra planlegging til siste kvalitetssjekk.» Språkprofilen har vært gjeldende fra 31.08.2017, med mindre endringer i 2017 og 2018.

#### Overskrift

Retningslinjen Mattilsynets språkprofil, del 3, sier at overskrifter og mellomtitler skal være informative. Overskriften kan løfte fram temaer i teksten, eller synliggjøre konklusjoner, frister eller viktige beskjeder. Revisjonsgruppen har lagt til grunn at en god overskrift på tilsynsrapport med hastevedtak informerer om hva vedtaket gjelder. Forslaget til overskrift i malene i MATS, gir rom for slik informasjon til mottaker.

#### Oppsummering/hovedinntrykk

Saksbehandlingssystemet gir rom for å skrive en oppsummering av tilsynsbesøket innledningsvis i tilsynsrapporten. Mange tilsynsrapporter hadde lange og til dels detaljerte beskrivelser av faktiske forhold i oppsummeringen. I disse rapportene kom vedtaket med informasjon om hva mottakeren var forventet å utføre, først på side 2 eller 3 i rapporten. I flere av rapportene var observasjonene vedtaket bygget på, detaljert beskrevet i oppsummeringen, men mangelfullt beskrevet i selve vedtaket.

Retningslinjen for klart språk gir råd om å være bevisst på hva mottakeren trenger å vite i den aktuelle saken og kutte tekst der det er mulig. For å gjøre teksten lettere å lese, bør gjentakelser unngås.

#### **Revisjonsgruppens vurdering**

Når revisjonen viser at bare vel halvparten av tilsynsrapportene har informativ overskrift og hovedinntrykk/oppsummering vurderes som for omfattende i mer enn en tredjedel av rapportene, er det grunn til å tro at retningslinjene for klart språk er lite kjent for både inspektører og ledere. Det kan også tyde på at sjekklister for kvalitetskontroll i liten grad er benyttet, både av inspektørene og av ledere som godkjenner rapportene. I retningslinjen for kvalitetskontroll av tilsynsrapporter og brev, vises det ikke til retningslinjen Mattilsynets språkprofil, kun til «Prinsipper for klarspråk» uten nærmere angivelse av hvilke prinsipper.

### 3.2.2 Beskrivelse av observert faktum i vedtakene

Det er et viktig forvaltningsmessig prinsipp at vedtak bygger på faktiske forhold i den aktuelle virksomheten. Mattilsynet har valgt å tydeliggjøre dette ved å ha en føring om presise, korte og konkrete beskrivelser av observasjonene gjort ved tilsyn. Det skal kun være beskrivelser av faktum og ikke vurderinger eller konklusjoner. For eksempel kan det ikke stå at «sauene er mager». Vi skal i stedet beskrive hva som gjør at vi konkluderer med at sauene er mager. Hensikten med å beskrive faktum uten vurdering, er å gjøre det klart hva som er grunnlaget for at det vi har observert er et regelbrudd.

Retningslinjen «Kvalitetssikring av tilsynsrapporter og –brev» fra 2018 har et sjekkpunkt for observasjoner under tema forvaltningskvalitet. Revisjonsgruppen valgte å benytte ordlyden fra dette sjekkpunktet i vår sjekklister for forvaltningskvalitet og beskrivelsen av observerte forhold.

Observasjonene ble vurdert å tilfredsstillende kriteriene «presise, korte, konkrete og beskrivende, uten vurderinger og konklusjoner» for knapt to tredjedeler av de vurderte vedtakene. For vel en tredjedel av vedtakene var observasjonene ikke i tråd med kriteriene. Her var det ulike mangler, blant annet:

- Vurderinger og udokumenterte påstander
- Observasjonene beskrevet utfyllende i oppsummeringen av tilsynet, men mangelfullt i selve vedtaket
- Vurdering av holdet på dyr ut fra en skala uten å beskrive dyret og kriteriet for klassifiseringen («holdklasse»)
- Uppreis beskrivelse av hvilke dyr eller hvilke produkter vedtaket gjelder

### **Revisjonsgruppens vurdering**

En objektiv beskrivelse av faktum gjør det enklere for den vedtaket retter seg mot å godta de faktiske forholdene. Det kan også gjøre det lettere å forstå når regelen ikke er fulgt og i neste omgang forstå hva som skal til for å oppnå regelverksetterlevelse.

Funnene i revisjonen kan tyde på at det ikke har vært tilstrekkelig fokus på gode beskrivelser av faktum. Dette kan skyldes mangler ved opplæring i hvordan et vedtak skal skrives, eller mangelfull oppfølging av retningslinjen for kvalitetssikring av tilsynsrapporter og brev.

## **4 Konklusjon og anbefaling**

Revisjonsgruppens oppdrag var å foreta en vurdering av forvaltningskvaliteten i et utvalg tilsynsrapporter fra tilsyn med dyr og mat i Rogaland i perioden 01.01.2018 til og med 25.10.2019.

Etter dokumentgjennomgang av tretti saker med hastevedtak i angitt tidsperiode, ser vi at resultatet for Rogaland som helhet fordeler seg innenfor en normalfordeling med en hovedvekt som ligger nærmere mindre bra enn bra. Vår forventning var at hovedvekten skulle ligge på bra. Kvaliteten var samlet sett best i avdeling Sunnhordland og Haugalandet. Dette kan ha sammenheng med at avdelingen i aktuell periode hadde fungerende rutiner for kvalitetssikring av tilsynsrapportene.

Begge avdelingene har hatt utkast til rapport til gjennomlesing og har ikke kommet med merknader eller kommentarer som har ført til endringer eller tillegg i rapporten. Avdelingene har bekreftet de beskrevne observasjonene av fakta.

Resultatene viser at flere av Mattilsynets retningslinjer ikke alltid blir fulgt. Dette gjelder spesielt retningslinjer som har som formål å sikre god forvaltningskvalitet og godt språk. Flere forhold avdekket nå, ble også avdekket ved internrevisjonen av forvaltningskvalitet i 2015. Dette gjelder blant annet mangler ved oppfølging av saksbehandlingsregler ved hastevedtak og retningslinjen for bruk av feltskjema ved tilsyn med hastevedtak.

Ut fra sakene revisjonsgruppen har vurdert, er det ikke grunnlag for å si at mangler ved forvaltningskvaliteten har gått utover enkeltpersoner. Vårt inntrykk er at manglene kan ha medført fare for unødig lidelse for dyr og mulig fare for helseskade for befolkningen.

KPMGs rapport fra den eksterne granskningen av Mattilsynet konkluderer med at «Mattilsynet fortsetter å ha utfordringer med å sikre god forvaltningskvalitet i tilsynsproduksjonen». Den sier også at systemet for kvalitetssikring og kontroll er svakt i Mattilsynet.

Revisjonsgruppen mener at vi i denne internrevisjonen får bekreftet flere av forholdene KPMG påpeker som svakheter for Mattilsynet som helhet.

Anbefalingen vår er å følge rådene i rapporten fra KPMG om opplæringsprogram. Både leder- og faglinjen har behov for mer kunnskap om de grunnleggende forvaltningsprinsippene. Mattilsynet jobber for å få flere tilsyn ferdig på stedet. Da er det viktig å sikre at inspektørene har god forvaltningskompetanse i tillegg til sin fagkompetanse. Vi anbefaler også å styrke arbeidet med internrevisjon og lederlinjekontroll som et ledd i kvalitetssikring av forvaltningen ved tilsynsrapporter som skrives på stedet.

## Vedlegg

### 1. Sjekkliste

#### Sjekkliste for Internrevisjon Rogaland 2019

Vurdert av:		Dato:	
Saksnummer:		Avdeling:	
Journalnummer:		Mat:	
Vedtaksnummer:	Type:	Dyr:	

	Klart språk – valgt tilsynsrapport	Ja	Nei	Kommentar
1	Er overskriften tydelig? Forstår mottaker hvorfor de får brevet?			
2	Gir hovedinntrykket en god oppsummering av hva rapporten inneholder?			

	Forvaltning - valgt vedtak	Ja	Nei	Kommentar
1	Er <b>observasjonene</b> presise, korte, konkrete og beskrivende – uten vurderinger og konklusjoner?			
2	Gjengir <b>vurderingen</b> bestemmelsen i regelverket, og utdypes skjønsmessige bestemmelser?			
3	Knytter <b>vurderingen</b> observasjonene opp mot kravet i regelverket?			
4	Konkluderer vi i <b>vurderingen</b> med at regelverket brytes?			
5	Har vi <b>begrunnet</b> hvorfor det er nødvendig å fatte vedtak?			
6	Er <b>vedtaket</b> konkret, klart og tydelig slik at mottaker og vi vet når vedtaket er oppfylt?			
7	Er fristen <b>rimelig</b> ut i fra regelverksbrudd og tiltak?			

	<b>Annet</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Kommentar</b>
1	Rimelig/forholdsmessig vedtak			
2	Oversiktlig			
	<b>Totalvurdering tilsynsrapport</b>	<b>Ja</b>		<b>Kommentar</b>
1	Veldig bra			
2	Bra			
3	Mindre bra			
4	Dårlig			

	<b>Sak</b>	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Kommentar</b>
1	Riktig reaksjonsform/virkemiddelbruk (f.eks. hastevedtak nødvendig)			
2	Antall vedtak hensiktsmessig for saken			
3	Frister – tidslinjen			
	<b>Oppfølging</b>			
4	Innen fristene			
5	Dokumentert tilbakemelding			
6	Korrekt avsluttet (overfor virksomheten)			
	<b>Tilsynshistorikk</b>			
7	Oversiktlig			
8	Logisk			
9	Opptapping i ettertid			
	<b>Totalvurdering</b>	<b>Ja</b>		<b>Kommentar</b>
1	Veldig bra			
2	Bra			
3	Mindre bra			
4	Dårlig			