

RAPPORT FRA INTERNREVISJON 2015

FORVALTNINGSKVALITET

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
4. Om revisjonen	4
4.1 Bakgrunnsinformasjon	
4.2 Omfang og tema	
4.3 Kravgrunnlag	
4.4 Revisjonsmetode	
5. Hovedinntrykk	6
6. Om avvik og merknader	7
6.1 Avvik	
6.2 Merknader	
7. Konklusjon og anbefalinger	10

SAMMENDRAG

«Føre tilsyn» er en av Mattilsynets kjerneprosesser. I tilsynsutøvelse (forvaltning) er forvaltningsretten en grunnpilar. God kvalitet i forvaltningen med riktig bruk av virkemidler er avgjørende for å ivareta virksomhetenes rettssikkerhet. Gode vedtak som forklarer hva regelen går ut på og begrunner våre valg, skaper forståelse for krav og pålegg og fremmer derved etterlevelse av regelverket. God kvalitet i forvaltningen er en viktig forutsetning for å gi Mattilsynet nødvendig legitimitet og bygge troverdighet.

I tidsrommet august 2015 til mars 2016 ble internrevisjon med tema forvaltningskvalitet gjennomført av utpekt revisjonslag og i henhold til mandat gitt av administrerende direktør.

Målet med revisjonen var å undersøke om interne og eksterne krav til forvaltningskvalitet, nedfelt i regelverk, veiledere, interne kvalitetsdokumenter, internasjonale standarder samt eventuelle føringer gitt for området i BDS/ styringsdialogen er oppfylt. Det var videre et mål å etablere et egnet og pålitelig tallmaterialet som skal kunne benyttes som indikatorer og dermed til en viss grad kvantifisere kvaliteten i forvaltningen i framtiden.

Revisjonen ble gjennomført som en dokumentrevisjon og omfattet totalt 400 sakselementer, dvs. 200 forhåndsvarslede enkeltvedtak, 100 enkeltvedtak uten forhåndsvarsel og 100 påpekinger av plikt i rapporter etter tilsyn. Sakselementene ble maskinelt plukket ut fra databasen som et tilfeldig utvalg blant alle relevante tilsyn i perioden 01.02.2015 – 01.10.2015.

Med bakgrunn i undersøkelsene revisjonslaget har gjort kan vi konkludere at forvaltningskvaliteten knyttet til de undersøkte forholdene er varierende. Revisjonslaget har sett konsise og velformulerte vedtak med gode begrunnelser, men også vedtak med større mangler. Utfordringene er nærmere beskrevet i tre avvik og tre merknader.

Resultatet samsvarer til en viss grad med konklusjonene fra etatsrevisjon «Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet» 2009. Siden resultatene fra denne revisjon ikke er kvantifisert kan vi ikke gjøre utsagn om utvikling på området på nåværende tidspunkt.

1. Revisjonens identifikasjon

1.1 Oppdraget

Administrerende direktør besluttet 24.02.2015 å gjennomføre en internrevisjon med tema forvaltningskvalitet. Revisjonen gjennomføres i henhold til mandat¹.

1.2 Bakgrunn for revisjonen

Mattilsynets Internrevisjon 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 med tema forvaltningskvalitet er en del av revisjonsplanen for 2015. Revisjonen skulle i den grad det var hensiktsmessig og mulig følge opp tidligere etatsrevisjon «Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet» 2009.

1.3 Mål for revisjonen

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

Det var videre et mål å etablere et egnet og pålitelig tallmateriale som skal kunne benyttes som indikatorer og dermed til en viss grad kvantifisere kvaliteten i forvaltningen. Det ble lagt vekt på at undersøkelsen skal være reproduserbar og gjennom senere gjentakelse(r) kunne gi informasjon om utvikling av forvaltningskvalitet over tid.

2. Revisjonslaget

Revisjonslaget var sammensatt av personer med hhv revisjonskompetanse, juridisk kompetanse og tilsynskompetanse. I tillegg ble det involvert teknisk analysekompetanse etter behov.

Revisjonsleder: Susanne Øyen, internrevisor
HK stab virksomhetsstyring

Fagrevisorer: Audny Larsson Helgaland, seniorrådgiver,
HK avd. planter og dyr, seksjon for tilsynsutvikling og juss

Oddrun Løkka Swensen, seniorinspektør,
Avd. Oslo, Asker og Bærum, seksjon mat 2

Analyse: Helka Aimola, seniorrådgiver
HK stab virksomhetsstyring

¹ ePhorte saksnr: 2015/191168

3. Reviderte enheter

Undersøkelsene i forbindelse med interne revisjoner gjennomføres vanligvis i utvalgte enheter² fra begge nivåene i Mattilsynet. Aktivitetene under en intern revisjon omfatter som regel dokumentgjennomgang, intervju av medarbeidere, både ledere og saksbehandlere/inspektører, og eventuell observasjon av tilsynsbesøk i virksomheter. Slik denne revisjonen ble lagt opp, med sjekkpunkter direkte knyttet til forvaltningsrettslige og interne saksbehandlingskrav, ble den etter avklaring med administrerende direktør hovedsakelig gjennomført som dokumentrevisjon. Intervju i avdelingene ble som metode vurdert til ikke å gi direkte merverdi for å kunne fastslå status.

Avdeling planter og dyr, seksjon for tilsynsutvikling og juss, ved hovedkontoret har det overordnede ansvaret for forvaltningsretten og oppfølging av forvaltningsloven i Mattilsynet. Det er blitt gjennomført intervju med leder og to saksbehandlere/ seniorrådgivere i seksjonen.

De enkeltvedtak, med og uten forhåndsvarsel samt påpeking av plikt (heretter betegnet som sakselementer) som har blitt vurdert, er et tilfeldig utvalg, hentet fra MATS-databasen. De er ikke knyttet til et bestemt utvalg enheter, et geografisk område eller et fagområde.

4. Om revisjonen

4.1 Bakgrunnsinformasjon

Mattilsynet gjennomførte totalt 68.133 tilsyn i 2015. I perioden 01.02. - 01.10.2015 fattet tilsynet i alt 21.431 enkeltvedtak³, derav 2.079 uten forhåndsvarsel. Mattilsynet påpekte 5.246 ganger plikt i samme tidsperiode.

Som et tiltak etter etatsrevisjon «Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet» 2009 utviklet Mattilsynet internt kurs i forvaltningsrett som avsluttes med (digital) eksamen. Kurset var obligatorisk for alle inspektørene som ikke tidligere har gjennomført tilsvarende kurs. Nye kurs skulle deretter arrangeres etter behov. Det er registrert at 759 medarbeidere har deltatt på kurset siden det ble etablert i 2011. Av disse har 85% (651) bestått eksamen.

På Mattilsynet e-læringsplattform «ransel» ligger e-kurs i forvaltningsrett, Mattilsynets egenutviklede kurs «forvaltningsrett» og Difi's kurs «Får Walter lov». Det er registrert at 362 medarbeidere har gjennomført Mattilsynets kurs «forvaltningsrett» siden våren 2013. Av disse har 69 % (249) fullført. Vi har ikke opplysninger om hvor mange i Mattilsynet som har benyttet seg av Difi's kurs «Får Walter lov».

Virkemiddelportalen og juss for tilsynet er verktøy som Mattilsynet har utviklet til støtte i forvaltningsarbeidet. For portalen «Juss for tilsynet» er det per 07.04.2016 registrert gjennomsnittlig 10 unike besøkende per dag, mens antall gjennomsnittlige sidevisninger ligger på 79 per dag. Enkelte dager har det blitt registrert opp til 134 unike besøkende med 435 sidevisninger på en dag. Dette er den mest besøkte siden på Mattilsynets intranett. For virkemiddelportalen er det per 07.04.2016 registrert gjennomsnittlig 4 unike besøkende per dag, mens antall gjennomsnittlige sidevisninger ligger på 14 per dag.

² avdelinger i regionene, seksjoner i relevant avdeling ved hovedkontoret, direktørens stab(er)

³ eksklusive kassasjonsvedtak/ kjøttkontroll og vedtak om gebyr

I Mattilsynet er MATS et sentralt data- og styringsverktøy som også gir føringer for hvordan saker skal håndteres, og hvordan forhåndsvarsel om vedtak og vedtak inkludert begrunnelse bygges opp.

4.2 Omfang og tema

Forvaltningskvalitet omfatter både kvalitet i saksbehandlingen (forvaltningslovens saksbehandlingsregler) og i vedtakets innhold (de uskrevne forvaltningsrettslige prinsipper). Revisjonen har undersøkt hvordan forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak og de forvaltningsrettslige prinsippene er gjennomført i Mattilsynets saksbehandling. Det er nærmere tatt hensyn til

- §§ 16 og 17 i kapittel IV (utenom regler om partsinnsyn)
- alle bestemmelsene i kapittel V
- kravene om forholdsmessighet og utenforliggende hensyn.

4.3 Revisjonsgrunnlag (kravgrunnlag)

- Forvaltningsloven og de forvaltningsrettslige prinsippene
- Veileder i offentlige saksbehandlingsregler
- Virkemiddelbruk ved tilsyn, retningslinje (og virkemiddelportalen)
- Kontrollforordningen
- Andre relevante kvalitetsdokumenter

4.4 Revisjonsmetode

For å etablere et godt og pålitelig tallgrunnlag ble revisjonen gjennomført som en dokumentrevisjon. Revisjonen omfattet totalt 400 sakselementer, dvs. 200 enkeltvedtak, 100 enkeltvedtak uten forhåndsvarsel og 100 påpekinger av plikt i rapporter etter tilsyn med virksomheter og privatpersoner (hobby- /kjæledyrehold).

Sakselementene ble maskinelt plukket ut fra MATS-databasen som et tilfeldig utvalg blant alle relevante tilsyn i perioden 01.02.2015 – 01.10.2015.

Sakselementene/ tilsynsrapportene ble hentet opp via saksnummer og dokumentliste i virksomhetsmappen og vurdert isolert. Der det var nødvendig for forståelsen av sakselementet ble hele rapporten eller saken gjennomgått.

Hvert sakselement ble vurdert av to revisorer. Dersom de to revisorene kom til ulik resultat ble saken vurdert av den tredje revisor, flertallet satt det endelige resultatet.

Det ble utarbeidet sjekklister basert på revisjonsgrunnlaget, som vedtakene/ påpeking av plikt ble vurdert opp mot, se vedlegg 1.

Alle 300 vedtakene ble prøvd ved hjelp av felles sjekkpunkter. For forhåndsvarslede vedtak ble i tillegg forhåndsvarslingen vurdert. Sjekkpunktene for vedtak uten forhåndsvarsel og påpeking av plikt var knyttet til forutsetninger for hhv å kunne unnlate forhåndsvarsling/ påpeke plikt.

Resultatene ble registrert som 1 (kravet tilfredsstillende oppfylt) og 0 (kravet ikke tilfredsstillende oppfylt). Denne tilnærmingen muliggjorde poengfordeling. Resultatene ble

sammenfattet for oppnådde poeng per sakselement og per sjekkpunkt i revisjonen totalt, se vedlegg 2.

Videre undersøkelser av hvorfor status, forvaltningskvaliteten m.m. er slik den er, ansees å være årsaksanalyse som bør gjennomføres i etterkant av revisjonen ift avdekkede mangler og forbedringsområder.

5. Hovedinntrykk

«Føre tilsyn» er en av Mattilsynets kjerneprosesser. I tilsynsutøvelse (forvaltning) er forvaltningsretten en grunnpilar. God kvalitet i forvaltningen med riktig bruk av virkemidler er avgjørende for å ivareta virksomhetenes rettssikkerhet. Gode vedtak som forklarer hva regelen går ut på og begrunner våre valg, skaper forståelse for krav og pålegg og fremmer derved etterlevelse av regelverket. God kvalitet i forvaltningen er en viktig forutsetning for å gi Mattilsynet nødvendig legitimitet og bygge troverdighet.

Gjennom revisjonen har vi sett at det gjøres mye bra arbeid, men at det også ligger en del forbedringspunkter i saksbehandlingen. Vi har sett eksempler på svært gode, men også noen svært mangelfulle vedtak.

Undersøkelsene viste at vedtak stort sett ble forhåndsvarslet med tilstrekkelig informasjon. Vi så at de ulovfestede reglene om forholdsmessighet og saklighet ble ivaretatt, så langt det var mulig å vurdere dette ut fra tilsynsrapporten. Rapportene beskrev faktum godt, dvs. det ble vist til konkrete observasjoner, og det ble formulert klare og entydige konklusjoner. Vedtak uten forhåndsvarsel var som regel brukt i de riktige situasjonene, dvs. at forutsetningene for å kunne fatte vedtak uten forhåndsvarsel var til stede, men det var ikke alltid angitt i rapporten hvorfor man faktisk kunne la være å forhåndsvarsele.

Den største utfordringen i vedtakene lå i begrunnelsen, hvorfor det som ble observert ikke var i samsvar med regelverket, hvorfor det ble pålagt dette tiltaket og hvorfor vi valgte dette virkemidlet for å sikre gjennomføring av tiltaket.

Vi har sett på bruk av påpeking av plikt og at forutsetningene for å kunne begrense tilsynets reaksjon til dette virkemidlet ikke alltid er til stede. I mange tilfeller burde det vært varslet vedtak, i noen derimot bare blitt veiledet.

Etatsrevisjonen «Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet» 2009 hadde et videre omfang enn denne internrevisjonen. Etatsrevisjonen vurderte ikke isolerte enkeltvedtak/ påpeking av plikt, men hadde en helhetlig tilnærming der enkeltsaker, alle dokumenter under et saksnummer i ePhorte og dermed hele saksgangen ble vurdert. Begge revisjonene har likevel en del felles sjekkpunkter slik at sammenligning på et overordnet nivå til en viss grad er mulig. Resultatet med tanke på de felles sjekkpunktene samsvarer til en viss grad med konklusjonene fra Etatsrevisjon «Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet» 2009. Siden resultatene fra denne revisjon ikke er kvantifisert kan vi ikke gjøre utsagn om utvikling på området på nåværende tidspunkt.

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.

6.1 Avvik

6.1.1 Ved bruk av vedtak etterleves saksbehandlingsreglene i varierende grad

Vi har observert (se vedlegg 2, figur 1 og 2):

- I underkant av 25% av vedtakene var uten avvik.
- 52% av vedtakene oppnådde 10-11 av 11 mulige poeng.
- 26% av vedtakene oppnådde kun mellom 6-8 poeng.
- Observasjonene, beskrivelse av faktum, var hovedsakelig tilfredsstillende (91%).
- I 93% av vedtakene var konklusjonen klar og entydig.
- Totalt sett oppnådde enkelte sjekkpunkt knyttet til vurderingen lavest skår.

Observasjonene representerer avvik fra krav i forvaltningsloven, §§ 17 og 23 - 25, og fra interne retningslinjer; Veileder i offentlige saksbehandlingsregler kap. 9.3, og Mats med brukerveiledninger.

Vår vurdering: Det er positivt at over halvparten av vedtakene oppnådde høy poengsum, det er likevel bekymringsfullt at 48% har en god del forbedringspotensial. Begrunnelsene for vurderingene, som oppnådde lav poengsum totalt, er den mest sentrale delen av vedtaket. Her skal regelens innhold kort anføres, det forklares nærmere hvorfor observert faktum ikke er i samsvar med regelen og hvorfor tilsynet pålegger valgt tiltak og bruker hvilken type virkemiddel. Det er viktig at virksomheten forstår begrunnelsen, det forventes at virksomheten lettere vil akseptere pålegget.

6.1.2 Ved bruk av vedtak uten forhåndsvarsel etterleves saksbehandlingsreglene i mindre grad

Vi har observert (se vedlegg 2, figur 3 og 4)

- I 75% av tilfellene brukes vedtak uten forhåndsvarsel i riktig situasjon.
- I 58% av tilfellene begrunnes unnlattelsen av forhåndsvarsel korrekt.

- Intern rutine for bruk av feltskjema ifm vedtak uten forhåndsvarsel etterleves ikke, dels fordi informasjonen i scannet dokument/ skjema ikke samsvarer med endelig tilsynsrapport, dels fordi scannet dokument ikke finnes i dokumentlisten i virksomhetsmappen. Om det ikke er blitt benyttet skjema eller skjema ikke er blitt scannet er ukjent.
- 7% av vedtakene uten forhåndsvarsel oppfylte ikke noen av sjekkpunktene knyttet til forutsetningene for å unnlate forhåndsvarsel.

Observasjonene representerer avvik fra § 16 i forvaltningsloven og fra interne retningslinjer i kvalitetssystemet; Feltskjema for tilsyn, saksnr. 2008/63151-2, og føringer gitt gjennom prosessveiledning i MATS, samt Virkemiddelbruk ved tilsyn kap. 6.5 Hastevedtak.

Vår vurdering: Vedtak uten forhåndsvarsel innebærer en større risiko ift rettssikkerhet og kan av virksomheten oppleves som mer inngripende, det er derfor spesielt viktig å begrunne bruk av dette virkemidlet tilstrekkelig.

6.1.3 **Bruk av påpeking av plikt er ikke i samsvar med krav beskrevet i styrende dokument**

Vi har observert (se vedlegg 2, figur 5 og 6):

- I 2 av de vurderte 100 sakene var det klart ut fra sammenhengen⁴ at forholdet ble påpekt som en førstegangsovertredelse, i de andre sakene ble dette ikke kommentert eller dokumentert.
- I 80% av tilfellene var påpekingen av plikt formulert iht gjeldende retningslinje, mens i 20% av sakene fant vi formuleringer, krav om tilbakemelding eller frist for retting som innebærer at påpekingen av plikt reelt sett må anses som et vedtak.
- Regelverkskravet, som er gjenstand for påpekt forhold, ble vurdert som klar og tydelig i 61% av tilfellene.
- Påpekt forhold ble av revisorene i 40% av de vurderte sakselementene vurdert som bagatellmessig.
- I 27% av sakene var 2 av 3 forutsetninger⁵ som kreves for påpeking av plikt til stedet.

Observasjonene representerer avvik fra interne krav, jf. retningslinje Virkemiddelbruk ved tilsyn kap. 6.3.

Vår vurdering: Påpeking av plikt er et virkemiddel som ikke kan påklages, det er derfor spesielt viktig at Mattilsynet bruker muligheten med forsiktighet og bevissthet. Det er bekymringsfullt at det ble avdekket avvik fra retningslinjen i så stort omfang, særlig at det ble avdekket mange tilfeller der det burde vært varslet vedtak.

⁴ nyoppstartet virksomhet, første tilsyn

⁵ Den tredje forutsetningen (førstegangsovertredelse) ble ikke tatt med i totalvurderingen, siden dette ikke er dokumentert i rapportene.

6.2 Merknader

6.2.1 Dokumentasjon, tilsynsrapport

Vi har observert:

- Gammel mal for tilsynsrapporten i MATS ble brukt i overraskende stor utstrekning. Dette medfører økt fare for at rapportene redigeres utenfor MATS og sendes ut i annen versjon enn arkivert i ePhorte.
- «Ugyldige» brev var ikke alltid feilført, det ble observert slike dokument i ePhorte med status «journalført». Dersom det ønskes innsyn i saken/ journalposten er det en fare for at «ugyldig» dokumentet utleveres.
- Det ble referert til tekstmeldinger, bilder m.m. i tilsynsrapporten, uten at de kunne gjenfinnes i dokumentlisten i virksomhetsmappen.
- Malen i MATS ble ikke alltid brukt korrekt, slik at tekst som er ment skal slettes stod igjen, feil tekst var slettet, setninger som allerede var inkludert i malen ble gjentatt m.m. Slike brev framstår som forvirrende og lite profesjonelle.
- Ifm av redigering av tekst ble begrepene (varsel om vedtak/ vedtak uten forhåndsvarsel/ vedtak) ikke brukt konsistent gjennom hele rapporten slik at f.eks. overskriften og vedtaksteksten ikke var i overensstemmelse.
- Noen rapporter hadde stort forbedringspotensial med tanke på klart språk. Formuleringene fra saksbehandler var delvis svært lange, inneholdt unødvendig mange faguttrykk som ble brukt uten at betydningen var forklart. Observasjoner, vurderinger og lovhjemmel var gjentatt flere steder i vedtaket slik at budskapet ble uklart og brevet framstod som lite leservennlig.
- Malen i MATS innebærer i noen sammenhenger utfordringer som:
 - plassering av frist for uttalelse til forhåndsvarsel i vedlegg til brevet, gjør at fristen ikke kommer tydelig nok fram
 - når flere vedtak varsles i en og samme rapport er det kun mulighet for en felles uttalelsesfrist
 - malen inneholder standard tekst om «varselet er gitt med hjemmel i» og så angis hjemmelen for det varslede vedtaket. Et forhåndsvarsel skal ikke hjemles, men man kan gjerne opplyse hva som er hjemmelen for et ev. fremtidig vedtak.

6.2.2 Saksgang

Vi har observert:

- Urovekkende mange rapporter var skrevet lang tid, en til flere måneder etter tilsynsbesøket, vi så store avvik mellom dato for inspeksjon utført, dato på selve tilsynsrapporten og registrert utsendelsesdato i MATS. Dette er spesielt alvorlig når det gjelder rapport med vedtak uten forhåndsvarsel og det ikke finnes dokumentasjon for at feltskjema er lagt igjen på stedet. Vi så tilfeller der tilsynsrapport med «hastevedtak» og varsel om vedtak, ny tilsynsrapport med vedtak og enda et brev der vedtak ble bekreftet etterkommet, var sendt til virksomheten i samme uke.
- Utfordringer knyttet til frister:
 - fristen for uttalelse til forhåndsvarsel om vedtak var beregnet svært knapt, i noen tilfeller var det usannsynlig at brevet kunne ha rukket fram til virksomheten før den gikk ut

- i noen tilfeller var det satt svært lange frister, opp til flere uker, for gjennomføring av tiltak som var truffet som «hastevedtak». I mange av disse tilfellene var det dermed tid til forhåndsvarsling og hastevedtak var blitt brukt feil.
- det kan virke som om uttalefristen settes iht en standard, ikke etter det reelle behovet med realistisk gjennomføringsmulighet.
- Vedtak om å ta dyr i forvaring var ikke fulgt korrekt opp. I stedet for å avslutte fattet vedtak ble det observert flere saker der det var fattet nytt «hastevedtak» med nytt saksnummer, om tilbakeføring, omplassering eller avliving av dyret. Slik saksgang resulterer i åpne vedtak samt inntrykk om flere slike saker enn det faktisk er (og flere antall tilsyn).
- Revisjonsgruppen har observert urovekkende mange eksempler på uryddig saksgang som f.eks. svært lang tid mellom tilsyn og oppfølgingstilsyn, uavsluttede saker, nytt førstegangstilsyn som i realiteten var et oppfølgingstilsyn etter tidligere vedtak m.m.

6.2.3 Internkontroll

Vi har observert:

- Retningslinje Dokumentbehandling i Mattilsynet saksnr. 2014/89990 krever godkjenning av alle tilsynsrapporter som inkluderer virkemiddelbruk. Godkjenningen dokumenteres gjennom fysisk signering og/ eller digital godkjenning i MATS/ ePhorte. Godkjenningen, selv om den ikke er formelt beskrevet som det, må ansees som en lokal internkontrollaktivitet⁶ som bl.a. skal sikre forvaltningskvaliteten. Med bakgrunn i observasjonene, avvik og merknader som revisjonen har avdekket og beskrevet ovenfor, må vi stille oss spørsmål om denne internkontrollen og kvalitetssikringen fungerer etter hensikten.
- Internrevisjonen har ikke oversikt over de regionale internkontrollaktivitetene⁷, men har kjennskap til at slike aktiviteter har blitt gjennomført i noen av regionene. Men også her står spørsmålet om effekt av internkontrollen og effekt av eventuelle tiltak igjen, gitt internrevisjonens resultater.
- HK, seksjon for tilsynsutvikling og juss har i intervju uttalt at de bl.a. har ansvar for den overordnede forvaltningskvaliteten og er tilrettelegger for god forvaltningskvalitet gjennom å utarbeide hensiktsmessige verktøy som kompetansetiltak, virkemiddelportalen og nettstedet juss for tilsynet. Behovet for ny- og videreutvikling av verktøyene blir kartlagt gjennom samlet kjennskap til klagesaksbehandlingen og generelle tilbakemeldinger fra regionene om utfordringer i forvaltningen. Det blir på dette tidspunktet ikke gjennomført en systematisk kvalitets-/ internkontroll, dvs innsamling av data som grunnlag for identifisering og prioritering av tiltak. Siden slik aktivitet, 2.linje-internkontroll, ikke er beskrevet i kvalitetssystemet blir forholdet tatt med som merknad.

⁶ initiert av avdelingsleder

⁷ initiert av regiondirektøren, både lokal og regional internkontroll ligger innenfor 1.linje-kontroll

7. Konklusjon og anbefaling

Med bakgrunn i undersøkelsene revisjonslaget har gjort, gjennomgang av tilsammen 400 sakselementer hentet fra tilsynsrapporter fra 2015, kan vi konkludere at forvaltningskvaliteten knyttet til de undersøkte forholdene er varierende. Revisjonslaget har sett både konsise og velformulerte vedtak med gode begrunnelser, men også vedtak med større mangler. Utfordringene er nærmere beskrevet i tre avvik og tre merknader ovenfor.

Resultatet samsvarer til en viss grad med konklusjonene fra Etatsrevisjon «Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet» 2009. Siden resultatene fra denne revisjon ikke er kvantifisert kan vi ikke gjøre utsagn om utvikling på området på nåværende tidspunkt.

Internrevisjonen anbefaler at det som en del av oppfølgingen av avvik og merknader gjennomføres en grundig årsaksanalyse. I dette arbeidet bør det fokuseres på alle relevante aspekter, herunder ledere i alle ledd som har et ansvar i tilsynsarbeidet.

Internrevisjonen anbefaler videre å intensivere kvalitetsarbeidet i organisasjonen, bl.a. ved å definere, videreutvikle og styrke internkontrollaktivitetene, både i 1. og 2.linje.

Denne revisjonen har etablert en arbeidsmetode som tillater å repetere undersøkelsene samt laget grunnlag for et pålitelig tallmaterialet. Det anbefales å gjennomføre undersøkelsene på nytt etter rimelig tid for å følge utviklingen på forvaltningskvalitetsområdet.