

# RAPPORT FRA INTERNREVISJON 2017

## SJØMATOMRÅDET

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1 Om revisjonen.....	3
1.1 Innledning.....	3
1.2 Bakgrunnsinformasjon.....	3
2 Hovedinntrykk .....	4
3 Om avvik og merknader.....	5
3.1 Avvik .....	5
3.1.1 Mangelfull etterlevelse av BDS-føring om tilsyn med virksomhetens internkontroll-systemer.....	5
3.1.2 Fortsatt forbedringspotensial for mer enhetlig tilsyn.....	6
3.1.3 Mangelfull etterlevelse av krav om internkontroll jf. Instruks «Økonomi- og virksomhetsstyring».....	7
3.2 Merknader.....	8
3.2.1 Styring av operativt tilsyn .....	8
3.2.2 Registreringer i MATS .....	8
3.2.3 Tilsynsrapporter, annen dokumentasjon og saksgang .....	8
3.2.4 Planlegging av tilsyn på avdelingsnivå .....	9
3.2.5 Faglinje.....	9
4 God praksis .....	9
4.1.1 Tilsynsteam .....	9
4.1.2 Struktur i tilsynsbesøk.....	9
5 Konklusjon og anbefaling.....	10

## Sammendrag

Norge har ambisjon om å være Verdens beste sjømatnasjon. Gjennom sitt tilsyn skal Mattilsynet først og fremst sikre at virksomhetene ivaretar sitt ansvar for trygg mat og god kvalitet. Mattilsynet skal også arbeide på en slik måte at hensynet til aktørene langs hele matproduksjonskjeden ivaretas, herunder markedsadgang i utlandet. Gjennom sin samlede aktivitet skal Mattilsynet på denne måten støtte opp under ambisjonen.

Etter en forberedelsesperiode i mars/ april ble Internrevisjon på sjømatområdet gjennomført i tidsrommet mai og juni 2017 av utpekt revisjonsgruppe og i henhold til plan godkjent av administrerende direktør.

Revisjonens mål var å undersøke om tilsyn med hvitfiskvirksomheter gjennomføres i samsvar med planer og føringer.

I løpet av revisjonen har revisjonsgruppen gjennomført dokumentgjennomgang, intervjuer i relevante enheter og observert tilsyn under virksomhetsbesøk.

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

Med bakgrunn i undersøkelsene har revisjonsgruppen gjort, kan vi konkludere at planene og føringene for tilsyn med hvitfiskvirksomheter delvis er gjennomført i tilsynet. Identifiserte avvik knytter seg til tilsyn med virksomhetenes IK-systemer, enhetlighet i tilsynet og Mattilsynets egen internkontroll.

Revisjonsgruppen kan med bakgrunn i eksisterende data ikke konkludere om tilsynet har ønsket effekt. Analysemetode som delvis og så langt benyttes ifm risikoklassifisering av virksomhetene har etter revisjonsgruppens vurdering behov for justering og videreutvikling. Mattilsynets system for verifisering av effekt er fortsatt under utvikling og utprøving.

# 1 Om revisjonen

## 1.1 Innledning

Norge har ambisjon om å være Verdens beste sjømatnasjon. I 2016 ble det landet i overkant av 720.000 tonn hvitfisk<sup>1</sup> fra norske fartøy og Norge eksporterte 2,4 millioner tonn sjømat til 146 land. Eksportverdien passerte for første gang 90 milliarder kroner, hvitfisk stod for 13,8 milliarder<sup>2</sup>. Flere land stiller økte og mer sammensatte krav til importdokumentasjon enn tidligere. Gjennom sitt tilsyn skal Mattilsynet først og fremst sikre at virksomhetene ivaretar sitt ansvar for trygg mat og god kvalitet. Mattilsynet skal også arbeide på en slik måte at hensynet til aktørene langs hele matproduksjonskjeden ivaretas, herunder markedsadgang i utlandet. Gjennom sin samlede aktivitet skal Mattilsynet på denne måten støtte opp under ambisjonen Verdens beste sjømatnasjon.

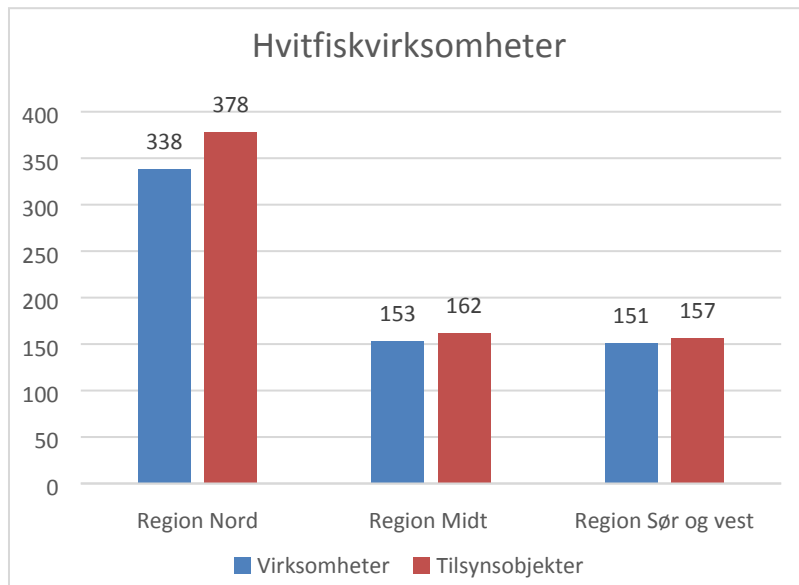
Administrerende direktør besluttet, i tråd med treårig plan for Internrevisjon, 8. desember 2016 å gjennomføre en Internrevisjon på sjømatområdet. Revisjonen ble gjennomført i henhold til godkjent revisjonsplan, se oppdatert plan i vedlegg.

Internrevisjonen ble avgrenset til tilsyn med virksomheter som lander, produserer og/ eller pakker hvitfisk. Revisjonens oppdrag var nærmere bestemt

- å undersøke om tilsyn<sup>3</sup> er gjennomført i samsvar med planene og føringene og,
- om mulig, vurdere effekt av tilsynet, eventuelt andre tiltak.

## 1.2 Bakgrunnsinformasjon

Antall relevante virksomheter (per 20.06.2017)

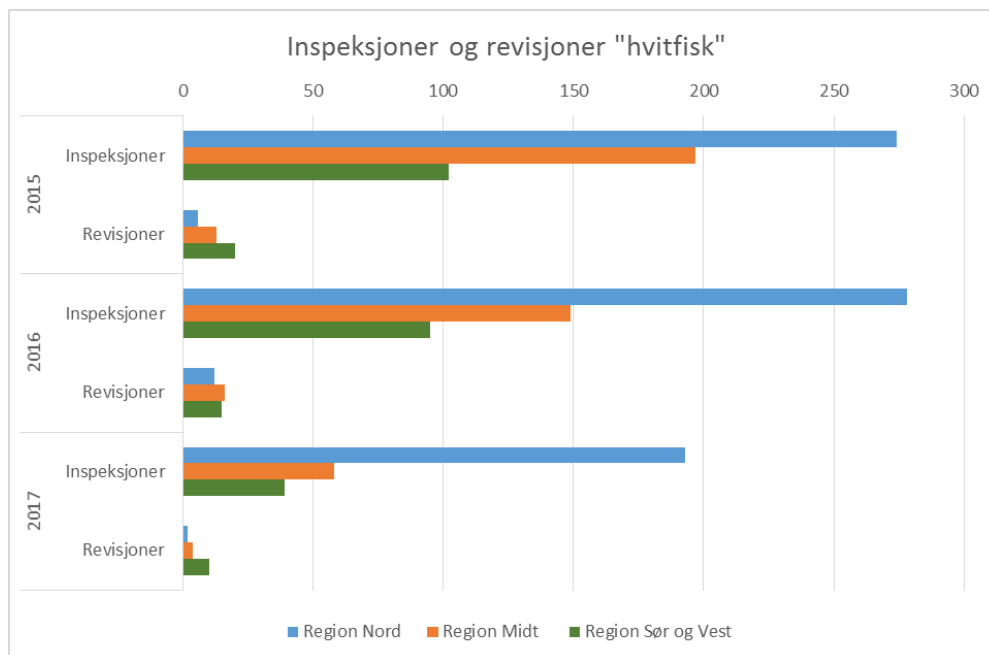


<sup>1</sup> rundvekt

<sup>2</sup> tall fra Norges Råfisklag

<sup>3</sup> I denne sammenhengen menes med tilsyn planlegging, gjennomføring, inkl. virkemiddelbruk, og oppfølging av operativt tilsyn i virksomheten.

## Antall tilsyn i hvitfiskvirksomheter, fordelt på inspeksjoner og revisjoner<sup>4</sup>



## 2 Hovedinntrykk

Med bakgrunn i egne tilsynsresultater og resultater etter eksterne revisjoner er Mattilsynet godt kjent med at hvitfisknæringen over lengere tid har hatt og fremdeles har utfordringer knyttet til tilfredsstillende hygienisk produksjon. Hvitfisk har de siste årene vært prioritert innen sjømattilsynet. Det er virksomhetens ansvar å sikre trygg mat og riktig kvalitet og tilsynet skal ha spesielt fokus på virksomhetens internkontroll-system (IK-system). Krav om økt tilsynsproduksjon har medført valg av «enklere» tilsynsmetoder som inspeksjon/punkttilsyn, mens revisjon av IK-systemer har blitt nedprioritert. Internrevisjonen viser at føring om tilsyn med IK-systemer kun er delvis etterkommet. Ved gjennomgang av tilsynshistorikk og resultater ser vi at de samme forholdene påpekes gang på gang. Dette tyder på at virksomheten ikke har tilstrekkelig styring og kontroll, at virksomhetens IK-systemet ikke fungerer etter hensikten. Under internrevisjonen har vi møtt mange kompetente og engasjerte medarbeidere som har et genuint ønske om utvikling og framdrift på området. Flere av medarbeiderne ser behov for mer revisjon og bruk av revisjonsteknikk ved inspeksjon, men uttrykker at de hindres av krav om tilsynsproduksjon.

Mattilsynet har ambisjon om å føre tilsyn med de virksomhetene der utfordringene er størst. Region Nord har utviklet et system for risikobasert klassifisering av virksomheter. Selv om systemet har utfordringer og i noe varierende grad er i bruk i regionen er det generelt positivt at slik systematisk tilnærming utvikles<sup>5</sup>. Med utgangspunkt i arbeidet er hvitfisktilsynet valgt som pilot for utvikling av system *verifisering av tilsynseffekt*.

Enhetlighet er et gjentagende tema i Mattilsynet. Det ble planlagt og gjennomført flere store og mindre tiltak som legger til rette for enhetlighet. Tiltakene spenner fra etablering av

<sup>4</sup> antall i 2017 per 20.06.2017

<sup>5</sup> Det pågår utvikling av risikobasert virksomhetsklassifisering i et prosjekt som omfatter fiskeeksport, eksisterende system på hvitfiskområdet videreutvikles ikke i påvente av det.

faglinjen<sup>6</sup> til innføring av tilsynsmaler og gjennomføring av tilsynskampanjer. Det mangler imidlertid aktiviteter, internkontroll, som verifiserer at tiltakene er implementert og fungerer som forventet. Gjennom intervjuer kommer det fram usikkerhet om det konkrete innholdet i krav om enhetlighet, samt ulik forståelse og praksis i regionene/ avdelingene om hvordan kravet skal omsettes. Vurderinger rundt status for enhetlighet synes hovedsakelig å være basert på antagelser.

Under revisjonen ble det observert forhold som også ble avdekket og mer utfyllende kommentert i tidligere internrevisjoner. Disse omtales kort under merknader.

### 3 Om avvik og merknader

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

avvik:

- mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav (non-compliance)

merknader:

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

I Mattilsynet er det etablert rutiner i forbindelse med ulike prosesser som ikke er beskrevet i styrende dokumenter, men det er likevel en viss forventning om at rutinene er kjent og følges. Siden avvik kun er definert som mangel på spesifiserte, altså beskrevne krav ligger avvik fra ikke-skriftlige rutiner under merknader. Revisjonsgruppen vurderer disse som like vesentlige som avvikene.

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

#### 3.1 Avvik

##### 3.1.1 Mangelfull etterlevelse av BDS-føring om tilsyn med virksomhetens internkontroll-systemer

Vi har observert:

- rapport fra MATS viser: i 2017<sup>7</sup> ble 5,2% av tilsyn i hvitfiskvirksomheter gjennomført som revisjon, samlet sett for årene 2015-17 utgjorde revisjon 6,6% av tilsynene
- ved observasjon av tilsyn/ inspeksjon registrerte revisjonsgruppen at inspektører
  - benytter seg i liten grad av revisjonsteknikker i inspeksjonssituasjonen
  - påpeker enkeltfunn uten å koble disse til svikt i internkontrollsystemet og/eller etterspørre virksomhetens egen avvikshåndtering
  - sjekker registreringer ifm virksomhetenes IK-system, men går i liten grad videre inn i systemet
  - godtar i for stor grad den ansvarliges ansvarsfraskrivelse («jeg kan ikke med papirene»)

---

<sup>6</sup> Faglinje: interregionalt/ regionalt fagforum, lokale faggrupper/ tilsynsteam for faglig diskusjon og kalibrering samt rollene som fagrådgiver og teamkoordinator

<sup>7</sup> per 20.06.2017

- etter stikkprøvekontroller av tilsynsrapporter er det revisjonsgruppens inntrykk at det
  - varsles/ fattes et stort antall vedtak med bakgrunn i konkrete enkeltfunn med pålegg om utbedring
  - fattes separate vedtak som omhandler internkontroll generelt, vedtakene lukkes med bakgrunn i generelle tilbakemeldinger<sup>8</sup>

Observasjonen representerer avvik fra

- føringer gitt for sjømatområdet i BDS 2016-2019 og BDS 2017-2020, Operativt tilsyn (*Regionene skal særlig føre tilsyn med næringens internkontrollarbeid...*)
- føringer gitt generelt for tilsyn i BDS 2017-2020 (*For 2017 skal det i virksomheter med internkontrollkrav legges særlig vekt på systembasert tilsyn.*)

Vi vurderer:

Mattilsynet utnytter ikke muligheten som ligger i systemrevisjon og/eller revisjonsmetode i inspeksjonssituasjonen. Ved å påpeke ofte mange og like enkeltobservasjoner og pålegge konkrete tiltak over tid framfor å etterspørre virksomhetens prosedyrer, kontrollrutiner og avviksbehandling ifm med hvert eneste enkeltfunn overtar Mattilsynet delvis virksomhetens ansvar. Gjentakende pålegg om konkrete tiltak gir virksomheten en enkel vei ut, en enkel løsningsmulighet. Vi etterspør riktignok IK-rutiner m.m., men lykkes ikke med å «tvinge» virksomheten, gjøre tilsynsobjektene selv ansvarlig, til å identifisere IK-systemets og arbeidsrutinenes svakheter samt å identifisere og gjennomføre egnete tiltak som forbedrer og videreutvikler systemet.

Revisjonsgruppen vurderer mangler i tilsyn med virksomhetenes IK-systemer som alvorlig.

### 3.1.2 Fortsatt forbedringspotensial for mer enhetlig tilsyn

Vi har observert:

- ved stikkprøvekontroll av tilsynsrapporter ser vi at
  - kravpunktmal brukes i varierende grad i regionene/ avdelingene, og ikke konsekvent og lik i alle tilsyn
  - selv om det er få obligatoriske og valgfrie kravpunkt gir dette rom for ulik bruk av malen og kravpunktene
  - avdelingene/ inspektørene har ulik praksis for registrering og oppfølging av funn
- ved observasjon av tilsyn i de ulike regionene og med ulike inspektører i tilsynslederrollen registrerer revisjonsgruppen at
  - den praktiske gjennomføringen av tilsynet<sup>9</sup> varierer
  - selv med utgangspunkt i samme kravpunktmal varierer fokusområdet og tidsbruk i tilsynene
- under intervju svarer flere inspektører at
  - de vurderer seg lokalt som rimelig enhetlige, både i gjennomføring og oppfølging av tilsyn
  - Mattilsynet regionalt og nasjonalt fortsatt har forbedringspotensial, både med tanke på valg av fokus, omfang, virkemiddelbruk m.m.

Observasjonen representerer et avvik fra:

- BDS 2017-2019, Operativt tilsyn, pkt. 2.5.1 (*Regionene skal ha rutiner som sikrer enhetlig praksis for tilsyn med vekt på enhetlig og opptrappende virkemiddelbruk.*)

<sup>8</sup> f.eks. «internkontroll-rutiner må gjennomgås», tilbakemelding «rutinene er gjennomgått og gjort kjent»

<sup>9</sup> presentasjon av deltakere, «åpningsmøte», gjennomføring av tilsynet i virksomheten og oppsummering av tilsynet før avslutning

- Instruks Økonomi- og virksomhetsstyring (*Mattilsynets aktiviteter skal gjennomføres effektivt og enhetlig*)
- Mattilsynets strategi 2015-2020, målbildet Mattilsynet i 2020 (*Vi vet hvordan tiltakene våre virker, vi er enhetlige og behandler like saker likt*)

Vi vurderer:

Mattilsynet har høy fokus på enhetlighet. Det finnes imidlertid ikke beskrivelse eller definisjon hva som menes med enhetlighet. Medarbeiderne i de ulike enhetene og på alle nivå uttrykker i intervju både usikkerhet og delvis også frustrasjon grunnet begrepet.

I revisjonen har vi observert den «ytre» enhetligheten, det vil si hvordan vi tror at virksomheten opplever Mattilsynet, hvordan vi framstår i gjennomføring av tilsynet og gjennom tilsynsrapporten. Revisjonsgruppens oppfattelse er at gjennomføringen og formen i tilsynet varierer. Vi kan stille spørsmål om hvor viktig ytre enhetlighet er. Når ellers sammenlignbare tilsynsrapporter varierer vesentlig i lengde og tilsynsbesøk gjennomføres på en svært formell eller nokså uformell måte, forventer vi at ulikheter vil ha betydning for Mattilsynets omdømme.

Enhetlighet i forvaltningen vurderes som vesentlig. I mangel av en mattilsynsintern beskrivelse av enhetlighet har revisjonsgruppen tatt utgangspunkt i at observasjon av faktum samt vurdering av alvorlighetsgrad ved avvik skal være lik, mens valg av virkemiddel kan variere avhengig av tilsynshistorikk og virksomhetens evne og vilje til regeletterlevelse. Det er revisjonsgruppens opplevelse at selv om valg av tilsynsfokus varierer så observeres og vurderes faktum som oftest likt. Virkemiddelbruk kan framstå som ikke enhetlig, men dette kan være et resultat av ulik tilsynshistorikk m.m. Grunnet denne kompleksiteten kreves det mer inngående analyse for å kunne vurdere enhetlighet i virkemiddelbruk. Slik analyse var det ikke kapasitet til innenfor denne internrevisjonen.

Revisjonen kan ikke vise til eksakte resultater og konklusjoner vedrørende enhetlighet fordi innholdet samt mål/ akseptansegrense ikke er definert. Revisjonsgruppen mener likevel at observasjonene representerer avvik fra føring om enhetlighet, men vil først og fremst peke på usikkerhet om begrepet og dermed også usikkerhet om hvordan enhetlighet skal og kan praktiseres.

### **3.1.3 Mangelfull etterlevelse av krav om internkontroll jf. Instruks «Økonomi- og virksomhetsstyring»**

Vi har observert:

- Under intervju med medarbeidere og ledere på alle nivå kommer det klart fram at
  - det ikke er gjennomført risikovurdering knyttet til egen virksomhet
  - det ikke er identifisert kritiske punkter i aktiviteten
  - det ikke er etablert systematiske internkontrollaktiviteter knyttet til kritiske punkter.
- I intervju kommer det videre fram at ledere har liten kjennskap til krav om internkontroll og sitt ansvar for denne
- I intervju sier ledere at de forventer og tror at føringer og krav til aktivitetene følges opp av enhetene/ medarbeiderne, mens observasjoner ved gjennomgang av tilsynsrapporter og under tilsynsbesøk avdekker at denne forventingen ikke alltid innfris.

Observasjonen representerer et avvik fra

Instruks Økonomi- og virksomhetsstyring, pkt.2.6 (*Mattilsynet skal ha en internkontroll og internrevisjon som er tilpasset risiko og vesentlighet ...*).



Vi vurderer:

På lik linje med våre tilsynsobjekter er Mattilsynet gjennom flere regelverk forpliktet å ha styring og kontroll med vår egen virksomhet, både med tanke på målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler samt interne styrende dokumenter. For å sikre og å kunne dokumentere styring og kontroll kreves det videre at Mattilsynet har etablert og etterlever systematisk internkontroll.

Revisjonsgruppen vurderer mangelfull etterlevelse av forpliktelsen som et alvorlig funn

## 3.2 Merknader

### 3.2.1 Styring av operativt tilsyn

Det ligger ikke styrende dokument(er) som beskriver helhetlig Mattilsynets styringssystem og -prosesser i kvalitetssystemet. Det er etablert felles forståelse at intern styring av regionen og hovedkontoravdelingene skal skje via budsjett disponeringsskrivet (BDS) og supplerende BDS etter første og andre tertial. Seksjon sjømat, avdeling fisk og sjømat, har gjennom flere år, men ikke i 2017, gjennomført en rutine der føringene gitt i BDS blir utdypet og presisert via et separat dokument som beskriver bl.a. tilsynskampanjer som regionene pålegges å gjennomføre. Det operative tilsynet styres videre gjennom tilsynsmaler i MATS. Tilsynsmalen presenteres som regel i et kikk-off-møte i begynnelsen av året, med utgangspunkt i utdypet tilsynsmal, men supplert med ytterlig informasjon, ofte utarbeidet som en kampanjeveileder og/ eller power-point-presentasjon. Dette dokumentet distribueres via e-post i faglinjen og finnes også på intranettet, fagkjerne sjømat, men er ikke lagt inn i kvalitetssystemet. Tidligere kampanjeveiledere og utvidete tilsynsmaler er ikke søkbare og tilgjengelige i våre nettløsninger. Revisjonsgruppen vurderer at mye god informasjon og faglig veiledning går tapt.

Gjennom intervju med inspektører og avdelings-/ seksjonsledere kommer det klart fram at denne form for detaljert styring, gjennom presiserende dokument, kampanjer og utdypede tilsynsmaler med tilleggsinformasjon, vurderes som verdifullt og oppfattes som et nyttig og støttende verktøy i tilsynshverdagen.

**Observasjoner/ merknader som også har blitt anmerket under tidligere internrevisjoner:**

### 3.2.2 Registreringer i MATS

Observasjoner fra tidligere internrevisjoner bekreftes også i denne revisjonen: delvis sporadisk, men også delvis systematisk feil bruk av MATS som resulterer i dobbeltregistrering av tilsyn, ulik praksis for registreringer av observasjoner, håndtering av godkjenninger m.m.

Tema forventes å bli adressert gjennom pågående arbeid med datakvalitet.

### 3.2.3 Tilsynsrapporter, annen dokumentasjon og saksgang

Ulik og uklare godkjennings- og kvalitetssikringsrutiner av tilsynsrapporter samt feil eller mangelfull bruk av tilsynsmalen har blitt kommentert tidligere. Vi har videre observert mangler i saksgangen, f.eks. vedtak lukkes uten at virksomhetens tilbakemelding er dokumentert i MATS, i noen tilfeller uten at virksomheten har fått et avsluttende brev. Rutine for bruk av *hastevedtaksskjema* samt scanning og arkivering i MATS følges ikke konsekvent.

Tema adresseres delvis gjennom pågående arbeid med retningslinje for kvalitetssikring av tilsynsrapporter, den omfatter likevel ikke kvalitet i saksgang.

### 3.2.4 Planlegging av tilsyn på avdelingsnivå

Prosess for planlegging av tilsynet på regions- og avdelingsnivå med utgangspunkt i BDS gjennomføres i ulik grad og svært ulikt.

Tema forventes å bli adressert gjennom planlagt utvikling av styringsprosessen i Mattilsynet.

### 3.2.5 Faglinje

Det er etablert ulike roller og grupperinger innenfor faglinjen. Rollene oppfattes av mange som uklare og defineres/ praktiseres i tillegg svært ulik i regionene.

Tema adresseres gjennom pågående oppfølging av evalueringen DMM.

## 4 God praksis

Under revisjonen har revisjonsgruppen observert tilsyns- og arbeidspraksis som vi mener også kan anbefales for andre avdelinger og enheter.

### 4.1.1 Tilsynsteam

I en avdeling der tilsynsteam synes å fungerer bra vurderte revisjonsgruppen de følgende momentene som viktige suksessfaktorer:

- teamet består av flere personer (>2, men helst 4 eller flere) med ulik bakgrunn og erfaring
- teamet samles fysisk til felles diskusjon og planlegging
- teamet planlegger og gjennomfører felles tilsynsreiser over flere dager dvs med overnatting, dette gir bl.a. også anledning til sosialt samvær og teambuilding som skaper tillitt og åpenhet i gruppen
- tilsyn utføres som regel av to inspektører, sammensetting samt ansvars-/ rolledeling rulleres konsekvent samtidig som kontinuitet ift virksomheten sikres så godt som mulig

### 4.1.2 Struktur i tilsynsbesøk

Elementene er plukket fra ulike avdelinger:

- tilsynsbesøket startes alltid med et kort «åpningsmøte» på kontoret, helst med ansvarlig leder til stede
- inspektørene presenteres og rollene deres i dette tilsynet klargjøres

- omfanget for tilsynet presenteres, klar avgrensning mot det som ikke er gjenstand for tilsyn denne gangen
- gjennomgang av relevante IK-dokumenter, der ansvarlig fra virksomheten presenterer og forklarer
- inspeksjon i virksomheten
- «sluttmøte» på kontoret, helst med ansvarlig leder til stede, oppsummering av funn og presentasjon av videre oppfølging, forklaring av virkemiddelbruk samt virksomhetens rettigheter og muligheter

## 5 Konklusjon og anbefaling

Med bakgrunn i undersøkelsene revisjonsgruppen har gjort, kan vi konkludere at føringene for tilsyn med hvitfiskvirksomheter delvis er gjennomført i tilsynet. Identifiserte avvik, som nærmere beskrevet ovenfor, knytter seg til tilsyn med virksomhetenes IK-systemer, enhetlighet i tilsynet og Mattilsynets egen internkontroll.

Revisjonsgruppen kan med bakgrunn i eksisterende data ikke konkludere om tilsynet har ønsket effekt. Beregnet risikoklasse for virksomhetene er et godt utgangspunkt og representerer en målbar størrelse for vurdering av effekt. Analysemetode som så langt benyttes ifm risikoklassifisering av virksomhetene har etter revisjonsgruppens vurdering behov for justering og videreutvikling. Mattilsynets system for verifisering av effekt er fortsatt under utvikling og utprøving.

### Revisjonsgruppen anbefaler

- Det gjennomføres en analyse som avdekker årsak til mangler i tilsyn med virksomhetenes IK-systemer og deretter identifiseres korrigerende tiltak.
- Mattilsynet setter i gang et arbeid der enhetlighet defineres og mål for grad av enhetlighet og akseptansegrenser fastsettes.
- Arbeid med internkontroll i Mattilsynet systematiseres og intensiveres.
- Det etableres styrende dokument(er), en overordnet og helhetlig beskrivelse av Mattilsynets styringssystem i kvalitetssystemet.

Internrevisjonen vil i denne omgangen ikke gi anbefalinger ift merknader som har blitt påpekt i tidligere internrevisjoner og der tiltak er under planlegging/ arbeid. Internrevisjonen vil følge opp framdrift av dette arbeidet, gjennomføring av tiltakene ifm kommende revisjoner.

### Vedlegg:

- PLAN – Internrevisjon 2017 – sjømat
- Rapport – IR-sjømat, kommentarer fra revisjonsenheter

# PLAN - Internrevisjon 2017 - SJØMAT

2017/ 57268

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



## Mattilsynets Internrevisjon

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.

I Kontrollforordningen, EU 882/2004, Artikkel 4.6 ligger krav om at mat-myndigheten skal foreta interne revisjoner, eller kan sørge for at det blir foretatt eksterne revisjoner, og skal treffe hensiktsmessige tiltak i lys av resultatene av disse, for å sikre at målene i forordningen oppnås. Revisjonene skal være underlagt uavhengig granskning og gjennomføres på en oversiktlig måte.

Reglement for økonomistyring i staten (12.desember 2003) fastsetter i kapittel V 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. Rundskrivet definerer Internrevisjon som en uavhengig, objektiv bekreftelses- og rådgivningsfunksjon som har til hensikt å tilføre merverdi og forbedre organisasjonens drift.

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.

## Bakgrunn

Administrerende direktør besluttet 8.desember 2016 å gjennomføre en Internrevisjon på sjømatområdet (ePhorte-sak 2016/43465-2). Revisjonen gjennomføres i henhold til treårig plan for Internrevisjon og denne revisjonsplanen.

## Mål for revisjonen

Overordnet mål for revisjonen er å undersøke om interne og eksterne krav, nedfelt i regelverk, styrende dokumenter samt øvrige føringer, er oppfylt.

Revisjonen skal spesielt undersøke om Mattilsynets aktiviteter gjennomføres i samsvar med

- Mattilsynets planer, nedfelt i Mattilsynets flerårig kontrollplan med underliggende dokumenter som Budsjettdisponeringsskrivet m.fl. og
- kontrollforskriften<sup>1</sup>, krav til tilsyn, bl.a. sikre at tilsyn har ønsket effekt og er hensiktsmessig.

---

<sup>1</sup> FOR-2008-12.22.1621 om offentlig kontroll med etterlevelse av regelverk om fôrvarer, næringsmidler og helse og velferd hos dyr

Revisjonen skal videre vurdere om aktivitetene bidrar til gjennomføring av Mattilsynets strategi, oppnåelse av Mattilsynets strategiske mål samt kontrollforskriftens mål og intensjon. Internrevisjonen skal søke å verifisere at hensiktsmessig internkontroll er etablert, implementert og fungerer som planlagt.

## Omfang for revisjonen

Denne internrevisjonen omfatter tilsyn med sjømat, avgrenset til tilsyn med virksomheter som lander, produserer og/ eller pakker hvitfisk.

Revisjonen skal nærmere bestemt

- undersøke om tilsyn<sup>2</sup> er gjennomført i samsvar med føringene og,
- om mulig, vurdere effekt av tilsynet, eventuelt andre tiltak.

## Revisjonsgrunnlag

- Regelverk:
  - Matloven
  - Kontrollforskriften
  - Næringsmiddelhygieneforskriften
  - Animaliehygieneforskriften
  - Fiskekvalitetsforskriften
- Kvalitetsdokumenter
  - Overordnet styringsdokument
    - Flerårig nasjonal kontrollplan
    - BDS (2015-2017, 2016-2018, 2017-2019)
    - Supplerende BDS-dokumenter
  - Retningslinje for virkemiddelbruk ved tilsyn
  - Andre styrende dokumenter
- Kravpunktmaler/ tilsynsmaler i MATS
- Andre relevante dokumenter

## Revisjonsenhetene

Revisjonen skal være gjennomgående og inkluderer et utvalg av relevante enheter ved hovedkontoret og i regionene.

Med bakgrunn i lokalisering av relevante virksomheter omfatter denne revisjonen regionene Nord og Midt, henholdsvis tre/ to avdelingskontorer.

Undersøkelsen omfatter også verifisering i virksomheter/ tilsynsobjekter.

- Hovedkontoret
  - Avdeling fisk og sjømat
    - Seksjon sjømat
  - Stab virksomhetsstyring
- Region Nord
  - Avd. Finnmark
  - Avd. Troms og Svalbard
  - Avd. Midtre Hålogaland
- Region Midt
  - Avd. Sunnmøre
  - Avd. Nordmøre og Romsdal

---

<sup>2</sup> I denne sammenhengen menes med tilsyn planlegging, gjennomføring, inkl. virkemiddelbruk, og oppfølging av operativt tilsyn i virksomheten.

Alle revisjonsenhetene vil motta melding om internrevisjon med informasjon om tidspunkt, program for revisjonen, forventede deltakere m.m.

## Revisjonsmetode

I løpet av revisjonen vil det bli gjennomført:

- Gjennomgang av dokumentasjon
  - Kvalitetsdokumenter
  - Tilsynsrapporter
  - Andre føringer e.l.
- Analyse av tilgjengelig data (MATS, Jasper, Exie, Forbedringsportalen m.fl.)
- Intervjuer med relevante medarbeidere i alle revisjonsenhetene
- Observasjon under tilsyn i utvalgte hvitfiskvirksomheter.

## Revisjonsgruppen

Revisjonsleder: Susanne Øyen, internrevisor, HK stab virksomhetsstyring

Fagrevisorer: Bente Sande, seniorinspektør, Avd. Nordfjord

Erik Sandnæs Holmen, seniorrådgiver, Avd. Sør-Rogaland, Sirdal og Flekkefjord

## Tidsramme

- Planlegging av revisjonen: mars/ april 2017
- Gjennomføring av undersøkelsene: mai/ juni 2017
- Utkast til rapport for kommentering: juni 2017
- Sluttrapport overleveres administrerende direktør: august 2017

## Ressursramme

Planlegging og gjennomføring av revisjonen inkludert rapportarbeid skal gjennomføres i samsvar med tildelt budsjett. Revisjonsleder er ansvarlig for oppfølging av tildelt budsjett.

## Revisjonshetenes kommentarer til Internrevisjonsrapport på sjømatområdet

### Region Midt:

Region Midt ser at internrevisjonen på sjømatområdet var viktig og vil kunne være nyttig i vårt videre forbedringsarbeid .

Vi har ikke noen kommentarer til de beskrevne fakta, og er enig i hovedinntrykket som angår vårt manglende fokus på internkontroll ved tilsyn i hvitfiskbedriftene.

Vi har for øvrig følgende kommentarer.

#### Punkt 3.1.1

Det må i vurderingen her legges større vekt på vår bruk av virkemidler og manglende bruk av opptrappende virkemiddelbruk overfor de virksomheter der det gjentatte ganger påpekes avvik.

#### Punkt 3.1.2

Det gis her en beskrivelse av at det er revisjonsgruppens opplevelse at selv om valg av tilsynsfokus varierer så observeres og vurderes faktum som oftest likt. Virkemiddelbruk kan framstå som ikke enhetlig, men dette kan være et resultat av ulik tilsynshistorikk m.m. Vi er enig i at det mangler en enhetlig definisjon av enhetlighet, og syns derfor det er ulogisk å si at observert praksis innebærer et avvik fra føringer om enhetlighet.

#### Punkt 3.1.3 Mattilsynets internkontroll.

Vi er i gjentatte rapporter fra ulike kampanjer der det er laget omfattende og gode tilsynsmaler/kravpunktmaler med veiledning, erfart at oppsummering av funn er vanskelig fordi føringene som er gitt for kampanjen ikke er blitt fulgt.

Det har på sjømatområdet vært svært mange tilsynskampanjer, prosjekt og koordinerte tilsynsperioder. Det har vært jobbet med fokus på internkontroll mange år på mange nivå. Likevel ser vi at dette ikke får nødvendig gjennomslag i utøvede tilsyn og i bedriftenes forståelse og kompetanse. Vi må stille spørsmål om dette har med en tilsynskultur å gjøre som må tas tak i. Det må være tydelig hvor oppfølgingen skal ligge, i fagrådgiver/fagforum eller i linjeledelsen. Vi understreker dette fordi rapporten ellers (jf. Pkt.3.2.1) omtaler et ønske om å utarbeide ytterligere skriftlig materiale - og oppfølginga av rapporten må da også ta hensyn til erfaring som tilsier at slikt materiale i for liten grad blir brukt.

#### 4.God praksis.

Dette punktet er i liten grad koblet opp mot de føringer det er naturlig å ta utgangspunkt i ved en internrevisjon. Det beskriver en målsetting som vi i liten grad kan gjennomføre i region Midt med den struktur, ressurser og bemanning vi har. Team på 4 stk kan i beste fall være aktuelt på en avdeling. Fysiske samlinger krever mye tid og ressurser i avdelinger med flere kontorsteder med avstand imellom. Felles tilsynsreiser over flere dager med overnatting og sosiale aktiviteter er ikke realistisk i forhold til de budsjetttrammer vi har. Av samme grunn advarer vi mot at tilsyn som hovedregel skal utføres av 2 personer.

Det beskrives en struktur i et tilsynsbesøk som er tilpasset store bedrifter med betydelige administrative ressurser. I hvitfisknæringen finner vi like ofte daglig leder på en truck, opptatt med å

laste en bil med fisk mens han kjøper inn fisk til neste dags produksjon over mobiltelefon, som på kontoret. Våre uanmeldte tilsyn må også kunne tilpasses denne virkeligheten.

## 5. Anbefalinger

Vi advarer mot at det skal settes i verk nye omfattende, tidkrevende analyser for å identifisere mangler og finne korrigerende tiltak. Ved å sette fokus på vår tilsynskultur og vår bruk av opptrappende virkemiddelbruk vil vi komme godt i gang.

Enhetlighet kan enkelt beskrives som å gjøre det opplagte (bruke kravpunktmaler, følge instruksjoner etc og reagere på forhold som er udiskutabelt utenfor regelverket), samt følge faglige avklaringer som gjøres av fagforum/HK. Dersom dette blir vår tilsynskultur som vi arbeider etter og måles på, vil det faglige arbeidet som foregår også knyttes mye tydeligere opp mot vårt daglige tilsyn og bli mer nyttig.

HK, Avd. fisk og sjømat, seksjon sjømat:

Vi har lest gjennom utkastet til rapport, og her er tilbakemeldingen fra HK, seksjon sjømat.

Vi har ikke kommentarer til de faktiske forholdene som er avdekket i rapporten. Det er gjort en grundig og god jobb med internrevisjonen, og de avvikene og merknadene som dere har kommet frem til virker godt begrunnet og er noe vi kjenner oss igjen i.

Vi konstaterer at revisjonsgruppen vurderer mangler i tilsyn med virksomhetenes IK-systemer som alvorlig (s 6). Etter vårt syn kunne dette med fordel kommet klarere frem i rapportens konklusjon og anbefaling. Revisjonsgruppen anbefaler som tiltak at «det gjennomføres en analyse som avdekker årsak til mangler i tilsyn med virksomhetenes IK-systemer og deretter identifiseres korrigerende tiltak». Vi er usikker på om dette tiltaket vil ha nødvendig effekt på det alvorlige avviket, i alle fall på kort sikt. Ut fra dette skulle vi gjerne sett at anbefalingen var mer konkret.