

Notat

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Til: Administrerende direktør

Fra: Internrevisor i Mattilsynet

Dato: 17.03.2020

Sak: 2020/32120

«Hastevedtak»

Oppsummering etter intern undersøkelse

Bakgrunn

Administrerende direktør besluttet 31.01.2020 at Mattilsynets Internrevisjon skal undersøke kvalitet i vedtak Mattilsynet fatter på stedet under inspeksjon, dvs. vedtak uten forhåndsvarsel.

Undersøkelsen skal omfatte et antall og utvalg som gir et tilstrekkelig godt bilde av kvaliteten for denne vedtakstypen.

Undersøkelsen er nærmere definert i godkjent oppdragsbeskrivelse, (ePhorte-sak 2019/32120-1).

Tidsfrist for oppdraget ble satt til medio april 2020, med en første delrapport innen 28.02.2020.

Metode

Data, dvs. saksnummer for relevante tilsynsrapporter, ble hentet fra MATS, Mattilsynets saksbehandlingssystem for tilsyn. I uttrekket ble alle forvaltningsområder inkludert, men avgrenset til tilsynsformen «inspeksjon», videre spesifisert til tilsyn der det ble fattet «vedtak uten forhåndsvarsel» (vedtakstypene påbudsvedtak, enkelte effektueringsvedtak), som omtales i Mattilsynet som «hastevedtak». Det var teknisk utfordrende å hente ut kun vedtak fattet i en gitt tidsperiode. Uttrekket hentet ut tilsyn registrert, men ikke nødvendigvis ferdigbehandlet, i januar 2020. Uttrekket ga et resultat på 118 saksnummer.

Tilsyn som ikke lå innenfor definert omfang (f.eks. tilsyn med saksnummer fra 2018 og/eller 2019), ble ekskludert. Etter dette stod det igjen 79 relevante saksnumre.

Av de 79 sakene ble i første omgang annenhver sak vurdert (antall=40). Siden det var kapasitet disponibel ble gjennomgangen utvidet til å omfatte også halvparten av de resterende sakene (antall=19). Fra de 59 valgte sakene ble totalt 55 hastevedtak vurdert (4 av vedtakene var utgått/ ikke ferdig).

Dersom flere rapporter med hastevedtak lå i samme sak, ble hastevedtaket hentet fra første rapport. Dersom det ble fattet flere hastevedtak i samme rapport, ble første vedtaket vurdert.

Vurdering ble gjennomført opp mot en på forhånd etablert sjekkliste. Under gjennomgangen av vedtakene ble det klart at det var behov for utvidelse av sjekklisten. Listen som lå vedlagt oppdragsbeskrivelse ble supplert med 3 ytterlige punkter, se vedlegg til dette notatet.

Mattilsynet har ikke definert kvalitetsmål for vedtak uten forhåndsvarsel. Internrevisjonen la disse målsettingene til grunn:

- ✓ forutsetningene for å fatte vedtak uten forhåndsvarsel skal alltid foreligge
- ✓ begrunnelse, utover hjemmel i fvl. § 16, for hvorfor det var nødvendig å fatte vedtak uten forhåndsvarsel, skal alltid være angitt
- ✓ feltskjema for hastevedtak skal alltid være utfylt, lagt igjen i virksomheten og arkivert på saken
- ✓ dersom feltskjema er brukt skal skriftlig rapport, med skriftliggjøring av vedtaket sendes ut innen fem virkedager etter tilsynet
- ✓ dersom det foreligger legitim grunn og feltskjema ikke er brukt, skal skriftlig rapport og formelt vedtak sendes ut innen andre virkedag etter tilsynet
- ✓ vedtakets innhold, som formelt skriftliggjort i tilsynsrapporten, skal ikke gå ut over innholdet nedtegnet på feltskjema (formuleringer kan avvike dersom endringen ikke er vesentlige).

Begrensninger

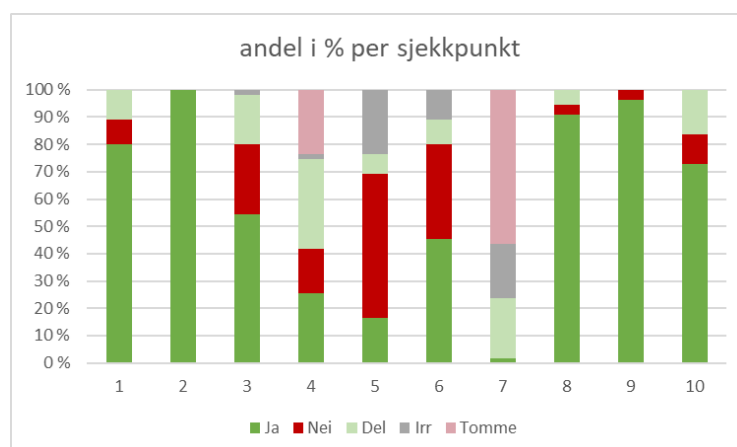
Grunnlaget for vurdering av vedtaket (vilkår til stede) er informasjon og observasjoner som beskrevet i den aktuelle tilsynsrapporten i saken. (Det er ikke mulig å etterprøve om observasjonene var korrekte).

Hovedfokus i vurdering av vedtakene er hvorvidt vilkårene for å unnlate forhåndsvarsling, og kravene til dokumentasjon av vedtakene, er oppfylt, sjekkpunktene (1) – (7). For observasjonene, hjemmel, samt vurdering av fakta m.m., sjekkpunktene (8), (9) og (10), ble det kun konstatert at disse kravene var oppfylt. Kvalitet ble ikke vurdert.

Godkjenning av tilsynsrapport med vedtak uten forhåndsvarsel inngikk ikke som et sjekkpunkt i undersøkelsen.

Data-uttrekket fra MATS ga saker med vedtak som var knyttet til tilsyn/ sak registrert i januar 2020, men flere av vedtakene ble først formelt fattet i februar. Disse vedtakene inngikk i undersøkelsen.

Resultater



I 80% av vedtakene var forutsetning for å kunne fatte vedtak uten forhåndsvarsel til stede, sjekkpunkt (1).

Hjemmel for å unnlate forhåndsvarsel ble alltid angitt, sjekkpunkt (2).

Begrunnelse for hvorfor det hastet slik at vedtak ikke kunne varsles, mangler eller er mangelfull i 45% av vedtakene, sjekkpunkt (3). Der begrunnelse er gitt, vurderes den ikke som tilfredsstillende i halvparten av tilfellene. Det betyr at kun i 25 % av vedtakene totalt er bruk av vedtak uten forhåndsvarsel begrunnet godt nok, sjekkpunkt (4).

Feltskjema for hastevedtak ble brukt, og dokumentert i arkivet, i ca. ett av fem tilfeller. I få tilfeller (7%) ble hastevedtaket dokumentert på observasjonsskjemaet. I en fjerdedel av vedtakene var det ikke relevant¹ å bruke feltskjema, sjekkpunkt (5). Ca. en tredjedel av vedtakene, formelt skriftliggjort i tilsynsrapport, sendes for lang tid etter tilsynsbesøket, sjekkpunkt (6). Teksten fra feltskjema er overført til tilsynsrapport, men kun i svært liten grad ordrett, sjekkpunkt (7).

Krav til innhold², sjekkpunktene (8), (9) og (10), var oppfylt i de fleste vedtakene. Innenfor rammene for denne undersøkelsen var det imidlertid ikke mulig å vurdere kvaliteten nærmere.

Konklusjon og anbefaling

Mattilsynet har ikke definert kvalitetsmål for vedtak uten forhåndsvarsling. Internrevisjonen legger tilnærmingen som beskrevet under «Metode» til grunn.

Med bakgrunn i de undersøkelsene som er gjort konkluderer Internrevisjonen med at:

Vedtakene uten forhåndsvarsel holder ikke så høy kvalitet som forventet, spesielt observeres at

- feltskjema «hastevedtak» brukes/ arkiveres ikke i så stor grad som forventet
- begrunnelse for å unnlate forhåndsvarsling viser delvis store mangler
- det går for ofte for lang tid fra tilsynet ble gjennomført til rapport med hastevedtak sendes.

Internrevisjonen anbefaler at

- kvalitetsmål for vedtak uten forhåndsvarsel defineres
- system for internkontroll som sikrer tilfredsstillende kvalitet i hastevedtakene etableres
- det gjennomføres tiltak som raskt hever kunnskap og kompetanse knyttet til bruk av vedtak uten forhåndsvarsling, både for inspektører, ledere og kontrollere
- undersøkelsen gjentas etter gjennomførte tiltak for å måle effekt av disse.

Oslo, 17.03.2020

sted, dato

Susanne Øyen

Leder Internrevisjon i Mattilsynet

¹ vedtaket ble ikke fattet ifm. tilsynsbesøket, men lengere tid etter tilsynet f.eks. som følge av et svar på en prøve tatt under tilsynet

² hjemmel, konkrete observasjoner, vurdering opp mot regelverk, tydelig konklusjon om at regelverket er brudd samt begrunnelse for virkemiddelbruk

Vedlegg

Oppdragsbeskrivelse

OPPDRAGSBESKRIVELSE

2020/32120

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler

Mattilsynet

Intern undersøkelse «vedtak uten forhåndsvarsel»

Administrerende direktør besluttet 31.01.2020 at Mattilsynets Internrevisjon skal undersøke kvalitet i vedtak fattet av Mattilsynet på stedet under inspeksjon, dvs. uten forhåndsvarsel. Undersøkelsen skal omfatte et antall og utvalg som gir et tilstrekkelig godt bilde av kvaliteten for denne vedtakstypen.

Bakgrunn

Medieoppslag i mai 2019 om et tilsyn hos en pelsdyrbonde som resulterte i to svært forskjellige tilsynsrapporter, var med på å svekke tilliten til forvaltningskvaliteten i utøvelsen av Mattilsynets tilsyn. Etter anmodning fra Stortinget ga Landbruks- og matdepartementet KPMG i oppdrag å utføre en gransking av Mattilsynets tilsynsvirksomhet i grønn og blå sektor. KPMG leverte sin rapport i desember 2019. Rapporten avdekket systematiske svakheter i Mattilsynet.

Fra KPMG-rapporten

For å vurdere Mattilsynets etterlevelse av saksbehandlingskrav i forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, gjennomgikk KPMG et utvalg (95) vedtak uten forhåndsvarsel fattet i perioden juli 2018 til juni 2019. Vedtakene ble vurdert opp mot relevante bestemmelser i forvaltningsloven. Vedtakenes språk og utforming ble også vurdert. Gjennomgangen avdekket en rekke feil og svakheter i saksdokumentasjonen. Observerte svakheter inkluderer en stor andel vedtak der skriftlig dokumentasjon utlevert på stedet ikke foreligger/ mangler i arkivet. Det er videre observert flere vedtak som er skrevet lenge etter tilsynet er utført. Det er også observert at beslutninger om å unnta forhåndsvarsling ikke er godt nok begrunnet. At vedtakene var kvalitetssikret av ansvarlig leder kunne ikke i alle tilfellene dokumenteres. Dette er feil som også har blitt påpekt av Mattilsynets egne Internrevisjon i hhv 2015/16 og 2019.

Mål

Overordnet mål for oppdraget er å undersøke om interne og eksterne krav, nedfelt i regelverk, styrende dokumenter samt øvrige føringer, oppfylles under utøvelsen av tilsynet.

Internrevisor skal undersøke kvaliteten i vedtak uten forhåndsvarsel ved å legge vedlagt sjekklister til grunn.

Organisering, metode og avgrensning

Internrevisor gjennomfører oppdraget. Ved behov kan internrevisor trekke inn støtte fra relevante medarbeidere i Mattilsynet.

Undersøkelsen gjennomføres som en gjennomgang av relevant dokumentasjon hentet fra saksbehandlingssystemet/ MATS og arkivet/ ePhorte.

Sakene/ tilsynsrapportene velges fra en oversikt over tilsyn/ inspeksjon

1. gjennomført i januar 2020 og
2. der det er fattet vedtak uten forhåndsvarsel¹.

Det skal utvikles en metode som tillater utvidelse av omfanget for undersøkelsen ved behov.

Undersøkelsen vil ta utgangspunkt i fattede vedtak og disses utforming. Undersøkelsen omfatter ikke vurdering av om valg av virkemiddel.

Tidsramme

Første delrapport skal leveres til administrerende direktør innen 28.02.2020
Sluttrapport skal foreligge medio april 2020.

Sjekkliste

versjon 2

SJEKKLISTE - hastevedtak		
Tema	SP	SjekkPunkt
vedtak uten forhåndsvarsel > FVL §16 3.ledd a-c > interne føringer	1	Ett av vilkårene for å unnta forhåndsvarsling til stede
	2	Riktig hjemmel for unntaket fra forhåndsvarsling er angitt (§ 16 tredje ledd bokstav a, b eller c)
	3	Begrunnelse for å unnta forhåndsvarsel er angitt
	4	Begrunnelse som er gitt for å unnta forhåndsvarsel er riktig
	5	Hastevedtaket (feltskjema) er brukt, utlevert til virksomheten og arkivert på saken
	6	Skriftliggjøring av hastevedtaket er gjort kort tid etter inspeksjonen (raskt etter at vedtaket ble fattet)
	7	Skannet hastevedtak (feltskjema) er i samsvar med ettersendt skriftliggjøring av vedtak fra MATS
Utrednings- og informasjonsplikt > FVL § 17	8	Observasjonene er tilstrekkelig som grunnlag for vedtaket
Begrunnelse > FVL § 24 og 25 > interne føringer	9	Hjemmelen for vedtaket og virkemiddel valgt er angitt
	10	Det er gjort rede for våre vurderinger - herunder hvorfor det er et brudd på bestemmelsene og hvorfor vedtaket er nødvendig