

OPPSUMMERING AV KARTLEGGING INTERNKONTROLL I MATTILSYNET, 2.LINJE

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



Innholdsfortegnelse

1	Om kartleggingen	2
1.1	Innledning.....	2
1.2	Formål.....	2
1.3	Gjennomføring	2
1.4	Utgangspunkt/ forutsetning.....	2
2	Hovedinntrykk	3
3	Observasjoner/ funn.....	3
3.1	Tilnærming og forståelse av internkontroll.....	3
3.2	Etablerte internkontroller	4
3.3	Dokumentasjon av internkontrollen	4
3.3.1	Ad pkt.1	4
3.3.2	Ad pkt.2	4
3.4	Bruk av resultater, oppfølging av internkontrollen.....	5
4	Konklusjon og anbefaling.....	5

1 Om kartleggingen

1.1 Innledning

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

1.2 Formål

Kartleggingen skal gi administrerende direktør informasjon om status på internkontrollarbeidet, spesielt på andrelinjenivå. Kunnskapen skal gi grunnlag for analyse og deretter valg av tiltak som bør iverksettes for å styrke internkontrollens rolle i Mattilsynet. Møter og andre aktiviteter under kartleggingen skal videre bidra til å øke felles forståelse for internkontroll og styringssystemet i Mattilsynet.

1.3 Gjennomføring

Kartlegging ble i utgangspunktet gjennomført i henhold til mandat, se vedlegg 1. Det ble under kartleggingen imidlertid klart at andrelinjekontroll, samt ansvar knyttet til denne, ikke er tydelig og klart definert og forstått i Mattilsynet. Avgrensning av kartleggingen til kun andrelinje ble derfor også utydelig. Samtalene omfattet internkontroll på et mer generelt nivå, både i første og andre linje.

Alle enhetene ved hovedkontoret, avdelinger og staber, og alle regionene var inkludert i kartleggingen, for å sikre mest mulig informasjon og oversikt. Kartleggingsopplegget, -møtene, besto av to deler, for å skape merverdi og bidra til felles forståelse for internkontroll og styringssystemet:

Del 1: Presentasjon «Internkontroll i Mattilsynet» (se vedlegg 2) som forklarer sammenheng mellom styring og (intern)kontroll, noe teori/ modeller, praktisk veiledning og forventningsavklaring. Siden denne delen også var relevant for underliggende enheter deltok HK-avdelings/ regionens ledergrupper.

Del 2: Gruppeintervju/ dialog på én til to timer der vi gjennom samtale fikk informasjon og oversikt over internkontrollarbeidet i enheten. Direktør (region, avdeling, stab) og kvalitetskoordinator var til stede, i flere enheter deltok også andre medarbeidere som utfører/ har oppgaver knyttet til andrelinje- og/eller internkontroll i enheten. Noen enheter valgte å stille med ledergruppen. For å standardisere samtalene i noen grad ble en intervjuguide utarbeidet og brukt, se vedlegg 3.

Det ble vurdert som mest hensiktsmessig å holde presentasjonen først og gjennomføre samtale i etterkant av den. I noen tilfeller ble del 1 og 2 gjennomført på ulike dager.

1.4 Utgangspunkt/ forutsetning

Et styrende dokument i kvalitetssystemet/ retningslinje beskriver policy for [Internkontroll i Mattilsynet](#). Enkelte aspekter og avgrensninger trenger muligens presisering. Vi har brukt følgende utgangspunkt for vurderingene i kartleggingen:

- Internkontroll er en integrert del av virksomhetsstyringen. Risiko som hindrer måloppnåelse i Mattilsynets prosesser skal identifiseres og risikodempende eller –eliminerende tiltak implementeres. Verifisering, at tiltak gjennomføres og disse har ønsket effekt, skjer og sikres gjennom internkontroll. Resultater fra internkontroll skal både gi læring og forbedring og inngå sammen med annen informasjon i målsetting- og planleggingsprosessene for neste periode.
- Bruk av begrepene internkontroll og kvalitetssikring:
 - Internkontroll: de aktivitetene Mattilsynet gjennomfører for å verifisere at tiltak er implementert og har effekt.

- Kvalitetssikring: de aktivitetene og systemene som Mattilsynet har på plass for å legge til rette for at vi oppnår mål og oppfyller forpliktelser.

2 Hovedinntrykk

Kartleggingen ble av både regionene og HK-enhetene ønsket velkommen og mottatt med stor interesse og vilje til læring og forbedring.

Alle enhetene har et forhold til og føler ansvar for internkontroll. Forståelsen for hva som ligger i begrepet og hva ansvar for internkontrollen innebærer er imidlertid ikke helt tydelig og ulik i enhetene.

Det utføres en god del aktiviteter som hører inn under «internkontrollparaplyen». Utvalg av aktivitetene er imidlertid ikke et resultat av helhetlige risikovurderinger i prosesser eller virksomheten. Mens noen kontroller er forskriftsregulert (attestering av utbetaling) gjennomføres andre fordi vi alltid har gjort det. Noen kontroller bærer til dels preg av en «ad-hoc-behov-styrt» beslutning, dvs vi oppdager et problem som vi trenger å ha kontroll på og setter i verk kontrolltiltak.

Den etablerte internkontrollen er i de fleste tilfellene knyttet til oppfølging av BDS-mål, som er uttrykt i produksjons- og budsjett-tall. Vi tar ut tall-rapporter på et aggregert nivå, men har etablert få kontroller av kvaliteten på den primære oppgaveløsningen.

Internkontrollsystemet basert på tre forsvarslinjer er lite kjent. Avgrensning mellom første og andre linje, linjenes rolle og ansvar er uklart.

Mattilsynet utnytter i liten grad mulighetene og gevinsten i form av læring og forbedring som ligger i et godt fungerende internkontrollsystem. Resultatene registreres og aggregeres i liten grad som et datagrunnlag for analyse. Internkontrollen er ikke tatt i bruk som et verktøy i effektiv risikostyring.

3 Observasjoner/ funn

3.1 Tilnærming og forståelse av internkontroll

Internkontroll ligger som et krav i ulike regelverk (som f.eks. kontrollforordningen, HMS-regelverk, nå også GDPR-regler...) og andre styrende dokumenter (som LMD's instruks «Økonomi- og virksomhetsstyring i Mattilsynet»). Det er bevissthet rundt at krav finnes i flere/ mange regelverk som gjelder for Mattilsynet. Forståelsen for hva dette kravet innebærer helt konkret er noe mer usikkert.

Alle enhetene setter internkontroll i sammenheng med BDS-mål og, i noe mindre grad, de generelle forpliktelsene som ulike regelverk pålegger Mattilsynet. De fleste uttrykker at internkontroll skal sikre «*at vi gjør som vi skal*» og henviser til krav nedfelt i BDS og, igjen i noe mindre grad, til krav beskrevet i styrende dokumenter.

Flere nevner risiko i sammenheng med måloppnåelse. Det er få som har gjennomført en helhetlig risikovurdering av sin aktivitet eller prosess for så å identifisere tiltak og hensiktsmessige og prioriterte internkontroller.

Andrelinjen, både i regionene og ved hovedkontoret, har liten og/eller uklare forventninger til førstelinjekontrollen. Andrelinjen forutsetter at førstelinje har kontroll på at oppgavene løses slik det er bestemt, men har ikke konkrete forventninger om hva denne kontrollen skal bestå i og hvordan den skal gjennomføres.

Spesielt hovedkontoret er usikker på sin rolle som andrelinje i forhold til regionene, både med tanke på ansvar og ikke minst myndighet. De er usikre hvilke kontroller de kan eller skal gjennomføre og hvordan eventuelle avvik skal og kan følges opp.

Stabene i regionene har en klarere teoretisk forståelse av deres andrelinjefunksjon. Siden det er lite konkrete forventninger til førstlinjekontrollene er det noe uklart hvordan andrelinjen skal eller kan følge opp denne.

Alle regionene server avdelingsledelsen i egen region med rapporter knyttet til måltall og budsjett, som et utgangspunkt for videre oppfølging i den enkelte avdelingen. Denne rapporteringen vurderes av regionene selv som et sentralt og viktig ledd i internkontrollen.

3.2 Etablerte internkontroller

Det er flere typer kontroller som gjennomføres i Mattilsynet, nedenfor flere eksempler, dette er på ingen måte en uttømmende beskrivelse:

Kontroller som er godt etablert i regionene er oppfølging av måltavle og budsjett. Det sammenstilles rapporter (lederrapporter, rapport-pakker e.l.) fra de ulike systemene på aggregert nivå.

Kontroller av enkeltsaker er i noen tilfeller lagt inn som et steg i Mattilsynets digitale systemer, som for eksempel godkjenning av dokumenter i MATS og/eller ePhorte, godkjenning av utbetalinger i Agresso m.m.

Andre kontroller på enkeltsaksnivå ligger innebygd i prosesser/ rutiner (uten systemstøtte) som er beskrevet i styrende dokumenter, f.eks. prosesskontroll ifm. ansettelse.

Som en oppfølging av Internrevisjon «Forvaltningskvalitet» blir nå, fra andre tertial/sommeren 2018, kvalitetssikring av tilsynsrapporter og –brev implementert i regionene. Her inngår både sjekkpunkter knyttet til klart språk, kvalitet i forvaltningen og ileggelse av gebyr. Det er lagt opp til første- og andrelinjekontroll.

Enkelte regioner og seksjoner ved hovedkontoret gjennomfører overtilsyn og regionale revisjoner innen ulike tema.

3.3 Dokumentasjon av internkontrollen

I denne kartleggingen har vi etterspurt dokumentasjon av internkontrollen i to sammenhenger:

1. oversikt over internkontroller som utføres, inkludert risikovurderinger som er grunnlag for valg av kontroller og
2. dokumentasjon for gjennomført kontroll samt dokumentasjon av resultater.

3.3.1 Ad pkt.1

Det finnes per nå ingen samlet oversikt over internkontrollaktivitetene i Mattilsynet, per enhet og/eller per prosess (det er ikke sikkert at den må/bør finnes heller ...). Det er ikke gjennomført, og dermed heller ikke dokumentert, formelle risikovurderinger som identifiserer risiko og tilhørende tiltak/ internkontroller.

Krav og beskrivelse av enkelte kontroller (hva, hvem, når, hvordan ...) ligger i noen tilfeller innebygd i styrende dokumenter for de aktuelle/ tilhørende prosessene, (f.eks. dokumentbehandling i Mattilsynet) eller i dokumenter som er spesifikke for internkontrollprosesser, (f.eks. retningslinje *Kvalitetssikring av tilsynsrapporter og –brev*).

3.3.2 Ad pkt.2

Dokumentasjon for at kontroll er gjennomført finnes i flere tilfeller som et loggelement i støttesystemene, som ePhorte, MATS, Agresso. For *Kvalitetssikring av tilsynsrapporter og -brev* skal gjennomført kontroll dokumenteres som et notat til saken. Andre kontroller blir ikke dokumentert særskilt, f.eks. kontroll av ansettelsessaker/ innstillingen. I flere tilfeller er kontrollen dokumentert

gjennom rapporter, f.eks. lederrapporter/ rapport-pakker og revisjonsrapporter, oppsummeringsrapporter etter stikkprøvekontroller i regionen m.m.

Resultatet av kontrollen dokumenteres i mange tilfeller ikke direkte, f.eks. godkjenning av brev i ePhorte, reiseregninger i Agresso m.fl. Ved avvik korrigeres den enkelte sak. Avvik registreres kun i få sammenhenger i forbedringsportalen.

3.4 Bruk av resultater, oppfølging av internkontrollen

Gjennom enkelte kontroller sikrer vi kvalitet i den enkelte sak¹. Resultatene av disse enkeltkontrollene dokumenteres ikke alltid systematisk. Der resultatene dokumenteres er disse ikke enkelt tilgjengelig for analyse og forbedring (vises kun som ulike versjoner av et dokument/ ligger som prosa i et notat). Det er vanskelig å følge opp internkontrollen når informasjon om samlede resultater ikke foreligger.

4 Konklusjon og anbefaling

Det er høy bevissthet om krav til internkontroll og det gjennomføres kontroller i enhetene på ulike nivåer. Det mangler imidlertid en helhetlig, systematisk og dokumentert tilnærming:

- Mattilsynet utnytter ikke potensialet som ligger i internkontroll som et verktøy og en integrert del av virksomhetsstyringen.
- Det er ikke gjennomført systematiske og dokumenterte vurderinger som fører til enhetlig og helhetlig internkontroll.
- Resultatene fra internkontrollen er lite dokumentert og brukes i liten grad i lærings- og forbedringsprosesser.

Det er internrevisors oppgave å vurdere virksomhetens styringssystemer, både med tanke på hensiktsmessighet og effekt. Internrevisor, som har ledet dette kartleggingsarbeidet, bør ikke gi anbefalinger om hvordan Mattilsynet konkret skal jobbe videre med internkontrollen. Anbefalingen holdes derfor på et mer prinsipielt og generelt nivå.

Kartleggingsteamet anbefaler å nedsette en liten gruppe som lager et forslag til tiltaksplan for videreutvikling av et tilfredsstillende internkontrollsystem. Planen bør dekke utfordringene som ble avdekket under kartleggingen.

Vedlegg:

1. Mandat for *Kartlegging, Internkontroll i Mattilsynet*
2. Intervjuguide
3. Presentasjon *Internkontroll i Mattilsynet*
4. Enhetenes kommentarer til oppsummering av kartlegging *Internkontroll i Mattilsynet*

¹ Eksempler: ansettelse, fakturahåndtering, reiseregninger, forvaltningskvalitet (gebyr, FVL, klart språk)