



# Uavhengig gransking av Mattilsynet

**Rapport til Landbruks- og  
matdepartementet**

10.12.2019

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)

# Sammendrag

*Mattilsynets samfunnsoppdrag dekker forvaltningsvirksomhet relatert til mat, dyrevelferd, respekt for dyr og god helse hos planter, fisk og landdyr, under mottoet "fra fjord og jord til bord". Etaten opplever for tiden en tillitskrise som ble synliggjort etter etatens håndtering av to enkeltsaker som fikk mye oppmerksomhet i den offentlige og politiske debatten.*

*Denne granskingen viser at Mattilsynet ikke har gode nok systemer og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Granskingen finner at organiseringen av Mattilsynet bidrar til mangelfull enhetlighet, svak styring og lite effektiv ressursbruk. Etaten har ikke et system som sikrer en oppdatert og enhetlig fortolkning av regelverket. Kontroll på gjennomføring av tilsyn har mangler. Dette bidrar til at kvaliteten i gjennomføringen av samfunnsoppdraget ikke er god nok. Resultatet av granskingen viser utfordringer som kan utgjøre en risiko både for rettsikkerheten til tilsynsobjektene og for gjennomføringen av samfunnsoppdraget forøvrig.*

## Mandat for granskingen og metodisk tilnærming

KPMG har fått i oppdrag av Landbruks- og matdepartementet (LMD) å gjøre en uavhengig gransking av Mattilsynets tilsynsvirksomhet i grønn og blå sektor. Granskingsperioden er 2017 – 2019. Granskingen har blitt bedt om å svare på to hovedspørsmål:

- ✓ Har Mattilsynet et godt nok system og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn, og følges rutinene?
- ✓ I hvilken grad legger Mattilsynets organisering og styring av tilsynsarbeidet til rette for god forvaltningskvalitet?

KPMGs mandat er å ta stilling Mattilsynets rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn, og om organiseringen og styringen av tilsynene legger til rette for god forvaltningskvalitet. Forvaltningskvalitet er et spørsmål om kvaliteten i arbeidsmetodene Mattilsynet benytter for å løse sitt samfunnsoppdrag. Som del av mandatet gir KPMG anbefalinger om hvordan Mattilsynet kan styrke sine systemer og rutiner for tilsyn.

Mattilsynets samfunnsoppdrag er beskrevet blant annet i årsrapporten for 2018:

*“Oppdraget vårt er å sikre trygg mat og trygt drikkevann. Vi skal fremme god dyrevelferd for landdyr og fisk, samt god helse hos og planter, landdyr og fisk. Vi skal fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden. Vi skal ivareta hensynet til næringsaktørens verdiskaping, og det inkluderer også markedsadgang for norske varer til utlandet. Vi skal også ivareta miljøvennlig produksjon.”*

Mattilsynet er både et uavhengig tilsyn og direktorat. Etaten har ansvar for å foreta vanskelige avveininger ved organisering, planlegging, styring og kontroll av egen virksomhet. Hensynet til trygg mat, dyrevelferd, dyrehelse, plantehelse og folkehelse er hovedmål. Disse må ses i sammenheng med andre samfunnsbehov, herunder næringsaktørens verdiskaping og andre tungtveiende næringsinteresser. Eksempelvis skal det tas hensyn til norsk sjømateksport og verdiskaping.

Samfunnsoppdraget omfatter håndtering av både nasjonale og internasjonale krav og forventninger. Det forventes at Mattilsynet evner å prioritere sin virksomhet og sine aktiviteter på en objektiv, balansert og tillitvekkende måte.

Samfunnsoppdraget er omfattende og under løpende forandring. I årsrapporten for 2018 nevnes det for eksempel at Mattilsynet skal utvikle seg i retning av å bli mer brukerorientert og kunnskapsbasert. I dette ligger behov for bedre samarbeid og kommunikasjon med brukerne. Videre forutsetter en slik utvikling at

Mattilsynet løpende vurderer om virksomheten har tilstrekkelig relevant kompetanse og en plan for kontinuerlig kompetanseutvikling i virksomheten.

Det forventes at Mattilsynet er organisert og styrt slik at samfunnsoppdraget blir godt håndtert i henhold til krav og forventninger. Videre har Mattilsynet et selvstendig ansvar for at brukere og samfunnet for øvrig har nødvendig tillit til at dette skjer i praksis. Mandatet for granskingen reiser spørsmålet om Mattilsynets organisering og styring i tilstrekkelig grad bidrar til oppfyllelse av kravene som følger av samfunnsoppdraget.

Granskingen har blitt utført i perioden september til desember 2019. Den er basert på et bredt datagrunnlag som inkluderer dokumentgjennomgang av styringsdokumenter, tidligere evalueringer og revisjoner. Det er gjennomført semi-strukturerte intervjuer med ledere og inspektører ved hovedkontoret og i regionene. Vi har også hatt samtaler med andre aktører utenfor Mattilsynet. Det er gjennomført en saksgjennomgang av 95 vedtak uten forhåndsvarsel, og en spørreundersøkelse med svar fra 905 ansatte ved hovedkontoret og i regionene. Granskingen bygger videre på svar på spørsmålslistene til syv næringsorganisasjoner som igjen har innhentet svar fra sine medlemmer. Det er også gjennomført fokusgruppediskusjoner med i alt seks næringsorganisasjoner. KPMG har hatt stor pågang fra interesserte som ønsket å fremme sitt syn overfor KPMG. Det ble derfor opprettet en egen åpen e-postadresse for dette formål. KPMG mottok ca. 85 innspill fra næringen, privatpersoner og interesseorganisasjoner.

Det faglige ansvaret for styring av Mattilsynet er delt mellom tre departementer: Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Landbruks- og matdepartementet har det administrative ansvaret for Mattilsynet. Det har ikke vært en del av granskingens mandat å vurdere kvaliteten og effektiviteten i departementenes etatsstyring av Mattilsynet. Granskingen er en systemgjennomgang. Vi har undersøkt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn på alle nivåer fra hovedkontorets ledelse til inspektørene. Dette inkluderer informasjon fra enkeltsaker, som i vår saksgjennomgang av vedtak uten forhåndsvarsel. Vi vil imidlertid understreke at dette ikke er en gransking av enkeltsaker. Det ville kreve informasjonsinnhenting fra alle parter i sakene. Dette er ikke innenfor rammene av granskingen. Vår oppdragsforståelse og avgrensninger er omforent med Landbruks- og matdepartementet.

## Bakgrunn for granskingen

Den 14. juni 2019 ba Stortinget regjeringen iverksette en uavhengig gransking av Mattilsynets tilsynsvirksomhet innenfor grønn og blå sektor. Grønn sektor omfatter fagområder innen planter og dyr, mens blå sektor omfatter fagområdene innen fisk og sjømat. Denne bestillingen kom i kjølvannet av en offentlig og politisk debatt, der Mattilsynets arbeidsmetoder under tilsyn ble kritisert. Stortinget ga klart uttrykk for hvorfor de mente granskingen var nødvendig. I media erklærte fremtredende politikere at Mattilsynet befant seg i en tillitskrise. Begrepet "*tillitskrise*" satte seg. I intervjuene med Mattilsynets ansatte ble det gjennomgående referert til hva som hadde blitt gjort før og etter tillitskrisen. Som det fremgår ovenfor er en viktig del av samfunnsoppdraget og forvaltningskvaliteten at Mattilsynet løser sine oppgaver på en måte som skaper nødvendig tillit.

Det var to enkeltsaker som utløste tillitskrisen. Den første gjaldt en tilsynssak om pelsdyr i Sandes – Pelsdyrsaken. Den andre var en straffesak og dom i Fosen tingrett som gjaldt beiteskader fra lakselus i et oppdragsanlegg – Lerøysaken.<sup>1</sup>

I pelsdyrsaken hadde Mattilsynet først kommet med en sterk kritisk rapport til en pelsdyrbonde, som mottok vedtak om mulig avvikling dersom ikke pålagt utbedring ble gjennomført. I etterkant ble tilsynsrapporten med vedtaket trukket tilbake fordi representantene fra dyrevernemnden ikke kunne stå inne for faktagrunnlaget i den opprinnelige tilsynsrapporten. Konklusjonen ble at vedtaket ble trukket tilbake og erstattet av en ny rapport. Denne gikk i helt motsatt retning av den første rapporten. Påstanden om kritikkverdig dyrehold ble frafalt.

I Lerøysaken fattet først virksomheten beslutning og deretter Mattilsynet vedtak om utslakting av fiskebestanden på grunn av lakselus. Lerøys beslutning om utslakting ble fattet 23. august 2016. Det ble gjennomført tre tilsyn i perioden 29. august til 3. september 2016. Mattilsynets vedtak om utslakting ble fattet 8. september 2016. Mattilsynet valgte å politianmelde Lerøy, styreleder og daglig leder for alvorlige brudd på matloven, dyrevelferdsloven og forskrifter fastsatt med hjemmel i disse. Forutsetningen for straffbarhet etter disse reglene var at det kunne bevises beiteskader på en vesentlig del av fiskebestanden. Bestanden besto av mellom 1,5 og 2 millioner fisk. Mattilsynet kunne dokumentere alvorlige beiteskader på et fåtall fisk. Dette

<sup>1</sup> Sak om lakselus hos selskapet Lerøy Midt AS.

var heller ikke omstridt. Etter rettens oppfatning var imidlertid det dokumenterte omfanget av skadet fisk alt for lite til at det kunne konstateres straffbare forhold. Virksomheten og de øvrige tiltalte ble således frifunnet fordi Mattilsynet ikke kunne bevise sine påstander. Dommen ble ikke anket av staten.

Kort tid etter at denne granskingen startet, i september 2019, publiserte Riksrevisjonen en rapport om Mattilsynets innsats mot alvorlige brudd på dyrevelferdsloven. Undersøkelsen, som er basert på en gjennomgang av vedtak om brudd på dyrevelferdsloven, peker på flere svakheter i Mattilsynets tilsynsvirksomhet. Riksrevisjonen beskriver et system som handler for sakte og som ikke er strengt nok, og derfor ikke gir tilstrekkelig vern for dyr. Kritikken presentert av Riksrevisjonen beskriver et system som er sendrektig og ikke strengt nok mot næringen. Dette fremstår som det motsatte av kritikken vi har omtalt ovenfor, av et system som handler for raskt og som er for strengt og næringsfiendtlig.

Denne undersøkelsen legger frem funn som viser at mange av de samme grunnleggende årsaksforhold er forenlige både med tillitskrisen nevnt ovenfor og med Riksrevisjonens kritikk.

## **Mattilsynet fortsetter å ha utfordringer med å sikre god forvaltningskvalitet i tilsynsproduksjonen**

Det er bred enighet om at Mattilsynet har en viktig jobb og at det er en fordel å ha hele matvarekjeden dekket av en tilsynsinnsats – fra jord og fjord til bord. Det har også vært en positiv utvikling i Mattilsynet gjennom de siste årene. Smilefjesordningen for serveringssteder har blitt trukket fram som en spesielt god nyvinning. Ordningen informerer forbrukere om hygiene ved serveringssteder ved å sette opp en synlig plakate med smilefjes. Kravene for å få smilefjes i smilefjesordningen er godt kjent for næringen. Ved tilsyn, blir kravene systematisk sjekket og rapportert med smilefjes leveres direkte når tilsynet er ferdig. Dette er et system som sees som forutsigbart, oversiktlig, og etterprøvbart. Smilefjesordningen har tillit hos både næringen og forbrukere.

Andre utviklingsprosjekt som kan bidra til betydelige forbedringer er et system for risikobasert tilsyn, samt en metode for å gjøre tilsyn "Ferdig på stedet". Sistnevnte prosjekt tar sikte på å overføre suksessen fra smilefjesordningen til grønn og blå sektor. Disse prosjektene er derimot ikke nær ferdigstilling. Granskingen dokumenter en rekke svakheter i Mattilsynets gjennomføring av utviklingsprosjekter og i etatens system og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Granskingens gjennomgang av vedtak uten forhåndsvarsel viser en rekke feil og svakheter i saksdokumentasjonen. Observerte svakheter inkluderer en stor andel av muntlige vedtak. Det er videre observert flere vedtak som er skrevet lenge etter tilsynet er utført. Det er også observert at beslutninger om å unnta forhåndsvarsel ikke er begrunnet. Dette er feil som også har blitt påpekt av Mattilsynets egne gjennomganger etter omorganiseringen i 2015.

Selv om næringen bekrefter at de fleste tilsyn oppleves som profesjonelle, rapporteres det også om en rekke eksempler på uprofesjonell og forutinntatt opptreden. Det er ofte ikke klart for tilsynsobjekter hvilke kriterier de blir vurdert på. Flere melder om korte frister og lang saksbehandlingstid. Et fellestrekk i tilbakemeldingene fra næringen er at det observeres manglende forutsigbarhet og enhetlighet innen og mellom regionene i Mattilsynet.

Det forventes at Mattilsynet er organisert og styrt slik at samfunnsoppdraget blir godt håndtert, i henhold til krav og forventninger. Videre har Mattilsynet et selvstendig ansvar for at brukere og samfunnet for øvrig har nødvendig tillit til dette. Tillit er lett å rive ned og vanskelig å bygge opp igjen. Tillitskrisen er ikke over. Samtidig som det er en tillitskrise overfor næringen, har Riksrevisjonen dokumentert systematiske svakheter i Mattilsynets oppfølging av alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.

## **KPMGs vurderinger og anbefalinger**

Granskingen identifiserer en rekke systematiske svakheter og fremmer anbefalinger for å rette de opp.

### **Regelverksfortolkningen er ikke enhetlig**

Hovedkontoret har store utfordringer med å drive god regelverksfortolkning og formidling til Mattilsynets inspektører og til tilsynsobjektene. Kravpunktmaler, som beskriver hvilke krav som skal kontrolleres på tilsyn, mangler på flere områder. På andre områder finnes det flere versjoner med kravpunktmaler, uten at det gis tilstrekkelig veiledning om hvilken mal som skal brukes. Mangel på kravpunktmaler fra hovedkontoret fører til at regioner og avdelinger utvikler egne maler og metoder som ikke alltid deles med andre. Dette har store

konsekvenser for enhetligheten i Mattilsynets tilsyn. De interregionale fagforaene har et mandat for å legge til rette for erfaringsutveksling mellom regionene og diskusjon om metode. Effekten av dette varierer, og det er en uklar fordeling av ansvar mellom regionene og hovedkontoret. Undersøkelsen viser at Mattilsynet ikke har et velfungerende system på plass for å sikre enhetlig regelverksfortolkning.

*KPMG anbefaler at Mattilsynet får på plass et system som sikrer enhetlig regelverksfortolkning i alle ledd. Dette vil bidra til mer oppdaterte og enhetlige veiledere og retningslinjer, og mer enhetlige og forutsigbare tilsyn. Økt enhetlighet kan bidra til gjenoppbygging av tillit. Det kan også bidra til en mer effektiv utnyttelse av ressurser. Oppfølging av anbefalingen vil kreve en klarere ansvarsfordeling mellom hovedkontoret og regionene.*

## **Kommunikasjonen med tilsynsobjektene er mangelfull**

Mattilsynet har ikke et system på plass som sikrer deling av regelverksfortolkning og tilsynskriterier med næringen. Dette svekker Mattilsynets forutsetninger for effektiv veiledning. Det bidrar også til en svekkelse av forutsigbarhet og tillit.

*KPMG anbefaler at Mattilsynet snarlig bør gjennomføre og styrke pågående initiativ for å sørge for bedre kommunikasjon med tilsynsobjektene. Mattilsynet bør sørge for at veiledere og kravpunktmaler er felles for inspektører og tilsynsobjekter. Utviklingsprosjektet "Ferdig på stedet" bør prioriteres.*

## **Svak overordnet planlegging som ikke er tilstrekkelig basert på observert risiko**

I undersøkelsesperioden har Mattilsynets prosess for overordnet planlegging gjennom operativ tilsynsplan ikke fungert godt, selv om prosessen ifølge Mattilsynet er forbedret for 2020. Kravpunktmaler for årlige tilsynskampanjer har gjennomgående ikke vært klare før lenge etter starten av året. Granskingen viser stor variasjon i hvordan regionene omsetter operativ tilsynsplan i sine egne regionale planer. Det rapporteres ikke godt nok om planlagte tiltak som ikke blir gjennomført. Planleggingsprosessen er ikke i tilstrekkelig grad risikobasert. Ledelsen sier selv at Mattilsynet ligger bak sine skandinaviske søsterorganisasjoner på dette feltet. Hovedkontoret oppfatter prosessen med å utarbeide og følge opp operativ tilsynsplan som utfordrende grunnet ressursmangel. Samtidig fører manglende risikobasert styring til en mindre effektiv tilsynsvirksomhet. Det har også bidratt til at dyrevernemndene, som i svært begrenset grad har fått opplæring i forvaltningskvalitet, benyttes langt utover sitt mandat.

*KPMG anbefaler at Mattilsynet så raskt som mulig bør ferdigstille et planleggningssystem basert på observert risiko. Gjennomføringen av planlagte tilsyn må følges opp. Dette er nødvendig for å kunne prioritere de områdene med størst behov for tilsyn og for å sikre effektiv ressursbruk.*

## **Svakt system for kvalitetssikring og -kontroll**

For at et tilsyn skal ha tilstrekkelig god fagkvalitet og forvaltningskvalitet er det vesentlig at det settes av nok tid til forberedelser, gjennomføring og etterarbeid. Mattilsynets ledelse erkjenner at det i flere saker, blant annet i pelsdyrsaken, ikke har vært satt av nok tidsressurser til å gjennomføre tilsyn av god kvalitet. Det er gjennomgående lite kontroll med forvaltningskvaliteten i Mattilsynet. Rutiner for kvalitetssikring er fragmenterte og lite samordnet. En rekke tiltak har blitt forsøkt satt på plass i undersøkelsesperioden, og spesielt etter tillitskrisen. Disse har derimot ikke blitt systematisk gjennomført og fulgt opp. Inspektører melder om lite kontroll på hvordan de gjennomfører tilsyn. Fagsystemer muliggjør ikke rutinemessige kontroller.

Mattilsynet har en internrevisjonsfunksjon, men den har små ressurser. Det er lite samordning mellom hovedkontorets internrevisjon og andre kontrollfunksjoner i regionene.

*KPMG anbefaler at Mattilsynets rutiner for kvalitetskontroll og oppfølgingen av etterlevelsen av rutinene styrkes.*

## **Svake systemer som ikke støtter effektiv planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn**

Mattilsynets elektroniske saksbehandlingssystem legger ikke til rette for uttrekk av rapporter som muliggjør effektiv oppfølging og kvalitetskontroll av tilsynene. Det er blant annet ikke mulig å trekke ut data som gir informasjon om hvorvidt kvalitetskontrollrutiner har blitt fulgt. Dette er en svakhet som har vært kjent for Mattilsynets ledelse lenge. Søknader til departementet om bevilgninger til fornyelse av etatens dataplattform har ikke blitt innvilget. Inspektører melder også om at Mattilsynets nettsider og intranettsider ikke legger til rette for effektive dokumenter søk og sporing av informasjon. Dette fører til lite effektiv bruk av tid og ressurser.

*KPMG anbefaler å oppdatere eller skifte ut sentrale systemer for å styrke rapportering og oppfølging av tilsyn. Systemene som skal benyttes i fremtiden bør gi mulighet for uttrekk av data, og bedre brukergrensesnitt og søkefunksjoner. Mattilsynet bør videre prioritere å rydde opp i kvalitetssystemet, som inneholder informasjon om krav til tilsynene.*

## **Opplæringsprogram er ikke satt inn i et tilstrekkelig system**

Mattilsynet gjennomfører kurs i tilsynsfagene, tilsynsmetodikk og i forvaltningskvalitet. Disse kursene er en verdifull ressurs for ansatte i Mattilsynet, inkludert inspektører. Det er imidlertid ingen systematisk oppfølging av behov for kursing og gjennomføring. Fra mange ansatte meldes det om at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i sentrale systemer.

*KPMG anbefaler at Mattilsynet etablerer et program for kompetanseheving og følger opp implementering.*

## **Organiseringen av klagesaksbehandling presenterer utfordringer for habilitet og faglig styring**

Omorganiseringen la ansvaret for klagesaksbehandling til Mattilsynets hovedkontor. Dette har gjort behandlingen mer enhetlig. Næringen frykter imidlertid fremdeles at upartiskhet ikke er tilstrekkelig garantert når Mattilsynet vurderer klager mot egen saksbehandling. Et annet relatert problem er at hovedkontorets fageksperter gir uttrykk for at de ikke kan gi råd i enkeltsaker, ettersom dette kan gi habilitetsutfordringer om saken blir gjenstand for klage.

*KPMG anbefaler at det vurderes å flytte klagesaksbehandlingen ut av hovedkontoret og inn i en egen klageinstans. Dette kan gi styrket legitimitet og oppfattet habilitet i behandlingen og frigjøre fagressurser i hovedkontoret til blant annet rådgivning og regelverksfortolkning.*

## **Mattilsynets organisering bidrar til en lite effektiv styring og uklare ansvarsforhold**

To-nivå modellen som ble innført i forbindelse med omorganiseringen i 2015, hadde som målsetting å legge til rette for en mer enhetlig og effektiv organisasjon. I undersøkelsen framkommer det funn som tyder på at andre gode alternativer til organisasjonsmodellen som ble valgt ikke ble tilstrekkelig vurdert i prosessen med valg av modell. Det framkommer også funn som tyder på at målene for omorganiseringen i liten grad er oppnådd. Det er indikasjoner på at det er utviklet egne tilsynskulturer i de fem regionene.

Våre funn viser at omorganiseringen har bidratt til mer enhetlige tilsyn i den enkelte region, mens det er mer usikkert om tilsynene har blitt mer enhetlig mellom regioner. Det er uklar ansvarsfordeling og uklare myndighetsforhold mellom hovedkontoret og regionene. Dette har blant annet resultert i svak styring og manglende enhetlighet i hvordan regioner er organisert. Det varierer også i hvilken grad regionene velger å følge klare styringssignaler fra hovedkontoret. Granskingen viser at to-nivå organiseringen i praksis har ført til fragmentering av ansvar og roller, duplisering av oppgaveløsning, lite effektiv ressursbruk og svak styring.

*KPMG anbefaler at det vurderes å redusere antall nivåer i Mattilsynet fra to til ett. Dette kan gjøres ved å organisere etter de tre fagektorene i Mattilsynet (rød sektor - mat, blå sektor - fisk og sjømat og grønn sektor - planter og dyr), hvor hver fagektor styres fra hovedkontoret. Regionale enheter, som styres fra hovedkontoret, beholder ansvar for personell og administrasjon. Dette vil støtte opp under samtlige anbefalinger ovenfor, og muliggjøre en mer effektiv bruk av tilgjengelige ressurser. En slik modell vil ha flere likhetstrekk med modellen til Mattilsynets søsterorganisasjon i Danmark.*

**Gjennomføring av disse anbefalingene vil bidra til en forbedring av forvaltningskvalitet og enhetlighet i gjennomføring av tilsyn. Dette er nødvendig for å utbedre identifiserte systemsvakheter som gir risiko for gjentakelse av den type feil som ble gjort i Pelsdyr- og Lerøysaken, og for å utbedre de svakheten i beskyttelsen av dyrevelferd, som ble påpekt i Riksrevisjonens siste rapport. Samlet kan dette gi grunnlaget for et Mattilsyn med styrket tillit fra næring og samfunn.**

*Vi takker LMD for oppdraget og for en god prosess. Vi takker Mattilsynet for et konstruktivt og effektivt samarbeid. Dette har vært avgjørende gitt tidsrammen for granskingen. Takk også til næringsaktører, interesseorganisasjoner og andre for verdifulle innspill.*

- Granskingsteamet, Oslo 10.12.2019

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>i</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Om granskerne	2
1.3 Forbehold	2
<b>2. Metodikk og gjennomføring</b>	<b>3</b>
2.1 Dokumentanalyse	3
2.2 Intervjuer	4
2.3 Spørreundersøkelse	4
2.4 Næringsorganisasjonene: Spørsmålsliste med påfølgende fokusgruppediskusjon	5
2.5 Saksgjennomgang	5
2.6 Faktasjekk	6
2.7 Om personvern	6
<b>3. Krav til styring og forvaltningskvalitet</b>	<b>7</b>
3.1 Krav til forvaltningskvalitet	7
3.2 Internkontroll	8
<b>4. Om Mattilsynet</b>	<b>10</b>
4.1 Kjerneoppgaver og historie	10
4.2 Roller og ansvar i planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn ved hovedkontoret og i regionene	12
<b>5. Faktagjennomgang</b>	<b>14</b>
5.1 Planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene i regionene	14
5.2 Mattilsynets organisering og styrings betydning for forvaltningskvalitet i tilsyn	22
5.3 Klagesaksbehandling og organisering	34
5.4 Særskilt om Mattilsynets bruk av dyrevernemnder	35
5.5 Særskilt om departementenes styring av Mattilsynet	36
<b>6. Vurderinger og anbefalinger</b>	<b>37</b>
6.1 Regelverksfortolkningen er ikke enhetlig	39



6.2	Kommunikasjonen med tilsynsobjektene er mangelfull	39
6.3	Svak overordnet planlegging som ikke er tilstrekkelig basert på observert risiko	40
6.4	Svakt system for kvalitetssikring og -kontroll	41
6.5	Svake systemer som ikke støtter effektiv planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn	42
6.6	Opplæringsprogram er ikke satt inn i et tilstrekkelig system	42
6.7	Organiseringen av klagesaksbehandling presenterer utfordringer for habilitet og faglig styring	43
6.8	Mattilsynets organisering bidrar til en lite effektiv styring og uklare ansvarsforhold	43
<b>Vedlegg 1: Spørreundersøkelse</b>		<b>45</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Mattilsynet utøver et viktig samfunnsoppdrag gjennom å;

- ✓ sikre helsemessig trygg mat og trygt drikkevann
- ✓ fremme god helse hos planter, fisk og dyr
- ✓ fremme god dyrevelferd og respekt for dyr
- ✓ fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn
- ✓ ivareta miljøvennlig produksjon

For å nå disse målene er et synlig utøvende tilsyn viktig fordi dette vil ha en allmennpreventiv effekt. Å føre tilsyn er en av Mattilsynets hovedoppgaver. I tilsynsutøvelse er forvaltningsretten en grunnpilar. God kvalitet i forvaltningen, med riktig bruk av virkemidler, er avgjørende for å ivareta virksomhetenes rettssikkerhet, og en viktig forutsetning for å gi Mattilsynet nødvendig tillit i samfunnet.

Denne uavhengige granskingen er bestilt av Landbruks- og matdepartementet. Oppdraget er en oppfølging av Stortingets vedtak 14. juni 2019 som ba regjeringen iverksette en uavhengig gransking av Mattilsynets tilsynsvirksomhet innenfor grønn og blå sektor. I sin behandling av forslaget om å iverksette granskingen, viste næringskomiteen til flere saker omtalt i media hvor Mattilsynets arbeidsmetoder var blitt kritisert.

Granskingen har blitt utført i tidsrommet 16. september til 10. desember 2019. Granskingsteamet fikk tilgang til Mattilsynets systemer 25. September.

Stortingets vedtak - Innst. 413 S (2018-2019) - lyder: "*Stortinget ber regjeringen om å iverksette en uavhengig gransking av Mattilsynets tilsynsvirksomhet innenfor både grønn og blå sektor*". Formålet med Landbruks- og matdepartementets anskaffelse var å få en uavhengig gransking av forvaltningskvaliteten i Mattilsynets tilsynsvirksomhet, dvs. planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.

Omfanget av granskningen er primært Mattilsynets tilsynsvirksomhet i primærproduksjonen i grønn og blå sektor, dvs. husdyrhold, planteproduksjon, fiskeri og fiskeoppdrett, og har fokus på tidsperioden 2017-2019. Det ses også hen til Mattilsynets tilsyn med produksjonsvirksomheter, herunder slakterier, samt tilsynsvirksomhet knyttet til fiskekvalitet og utstedelse av attester for eksport av sjømat.

### 1.1.1 Problemstillinger og avgrensninger

I tråd med granskingens mandat, søker vi å besvare to hovedspørsmål:

- ✓ Har Mattilsynet et godt nok system og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn, og følges rutinene?
- ✓ I hvilken grad legger Mattilsynets organisering og styring av tilsynsarbeidet til rette for god forvaltningskvalitet?

Oppdraget avgrenses mot tilsyn med transport/distribusjon, detaljistleddet og serveringsbransjen. Tilsyn med vannforsyningssystemer er heller ikke omfattet.

Mattilsynet er administrativt underlagt Landbruks- og matdepartementet, mens det faglige ansvaret er delt mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Landbruks- og matdepartementet har koordineringsansvaret. Mattilsynet rapporterer til Landbruks- og matdepartementet for fagområder relatert til dyrehold og jordbruk (grønn sektor – planter og

dyr), til Nærings- og fiskeridepartementet for fiskeri og fiskeoppdrett (blå sektor – fisk og sjømat), og Helse- og omsorgsdepartementet for vann og helse (rød sektor – mat).

I reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten står det at departementene har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter har et fungerende og forsvarlig system for internkontroll, og for at virksomhetene bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter oppgaver på en forsvarlig måte. Departementene skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om måloppnåelse og resultater.

Det har ikke vært en del av granskingens mandat å vurdere kvaliteten og effektiviteten i etatsstyringen. Granskingen er derfor i hovedsak konsentrert om å besvare de to hovedspørsmålene. Granskingen er en systemgjennomgang. Vi har undersøkt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn på alle nivåer fra hovedkontorets ledelse til inspektørene. Dette inkluderer informasjon fra enkeltsaker, som i vår saksgjennomgang av vedtak uten forhåndsvarsel. Vi vil imidlertid understreke at dette ikke er en gransking av enkeltsaker, hvilket ville kreve informasjonsinnhenting fra alle parter i sakene. Dette er ikke innenfor rammene av granskingen.

Vår oppdragsforståelse og avgrensninger er omforent med Landbruks- og matdepartementet.

## 1.2 Om granskerne

KPMG har satt sammen et tverrfaglig team med metodisk kompetanse, juridisk kompetanse, kompetanse på statsforvaltningen og fagkunnskap om grønn og blå sektor. For å styrke vår kompetanse innen grønn og blå sektor har vi inngått et samarbeid med to eksperter fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Dette er en uavhengig gransking. Ingen av ressursene fra KPMG og NMBU har gjennom tidligere prosjekter, holdninger eller uttalelser tatt part i den kritikken som er reist mot Mattilsynet eller næringen. KPMG har kartlagt de faktiske forhold på en objektiv, pålitelig og etterprøvbart måte ved bruk av flere metoder og verktøy. I granskingen har vi lagt til grunn viktige prinsipper som uavhengighet, åpenhet og rettferdighet, hensynet til personvern og kontradiksjon.

## 1.3 Forbehold

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig for KPMG. KPMG fraskriver seg ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at KPMG har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon.

Granskingsteamet har undersøkt et stort og komplekst område med relativt kort gjennomføringstid. Det vil alltid være en risiko for at ikke alle relevante forhold som kunne bidratt til å besvare de to hovedspørsmålene i granskingen er tilstrekkelig belyst. Vi mener likevel at vi har levert en rapport av god kvalitet, som gir viktig informasjon til Mattilsynet, eierdepartementene, tilsynsobjektene og offentligheten for øvrig.

I følgende kapittel presenterer vi en beskrivelse av metodikken for granskingen, i det tredje kapittel beskriver vi krav til styring og god forvaltning som vi vurderer faktagrunnlaget opp mot. I det fjerde kapitlet beskriver vi Mattilsynets organisasjon. I det femte kapitlet presenterer vi granskingens faktagrunnlag. Vurderinger og anbefalinger legges frem i det siste kapitlet.

## 2. Metodikk og gjennomføring

For å besvare de to hovedspørsmålene har vi benyttet en kombinasjon av ulike metodiske tilnærminger, som vi til sammen mener har gitt den rette balansen av behovet for bredde- og dybdeinformasjon. Vi har lagt opp til en trinnvis tilnærming, der informasjon fra blant annet dokumentanalyse, saksgjennomgang og intervjuer har blitt brukt som grunnlag for en spørreundersøkelse til ledere og ansatte i Mattilsynet.

### 2.1 Dokumentanalyse

Det er gjennomgått et stort antall dokumenter som inneholder informasjon om Mattilsynets organisering og styring, samt etatens planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Nedenfor gis en beskrivelse av dokumenter som har vært sentrale for granskingen.

#### *Dokumenter fra departementene*

- ✓ Tildelingsbrev i perioden 2017-2019, og referater fra etatsstyringsmøter i samme periode.
- ✓ Stortingsproposisjoner og innstillinger fra de tre eierdepartementene i perioden 2017-2019.
- ✓ Landbruks- og matdepartementets instruks for økonomi og virksomhetsstyring i Mattilsynet.

#### *Dokumenter fra Mattilsynet*

- ✓ Diverse instruks, retningslinjer, veiledere og kravpunktmaler relevante for tilsynsvirksomheten generelt, og kvalitet i tilsynene spesielt.
- ✓ Mattilsynets årsrapporter for 2017 og 2018.
- ✓ Flerårig nasjonal kontrollplan.
- ✓ Ledelsens gjennomgang for 2018.
- ✓ Interne gjennomganger av Pelsdyrsaken, Lerøysaken og bruken av dyrevernemndene.
- ✓ Brev til departementene om den forestående omorganiseringen fra 2014.
- ✓ Beslutningsdokumenter utviklet i forbindelse med omorganiseringen i 2015.
- ✓ Interne evalueringer av omorganiseringen fra 2016 og av region Stor-Oslo fra 2018.
- ✓ Internrevisjonsrapporter som omhandler forvaltningskvalitet og internkontroll i perioden 2016-2019.
- ✓ Dokumentasjon av status for innføring av risikobasert tilsyn fra 2017.
- ✓ Gjennomgang av dokumentasjon i Mattilsynets kvalitetssystem, inkludert av informasjon om systemer for oppfølging av avvik fra ESA-revisjoner, internrevisjoner og innmeldte forbedringsforslag.

#### *Øvrige dokumentasjon*

- ✓ Riksrevisjonens undersøkelser av Mattilsynet fra hhv. 2012 (Dokument 3:8, 2011-2012) og 2019 (Dokument 1, 2019-2020).
- ✓ Østlandsforsknings evaluering av Mattilsynet fra 2018 (*Mellom fag og folk - en studie av lederrollen i Mattilsynet*).
- ✓ ESA-revisjoner av Mattilsynet i perioden 2017-2019.
- ✓ Diverse dokumentasjon om Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn fra næringsorganisasjoner.

Det har i tillegg kommet inn innspill og dokumentasjon fra 85 næringsaktører, privatpersoner og interesseorganisasjoner til e-postadressen KPMG opprettet i forbindelse med gjennomføringen av granskingen. Alle disse er gjennomgått av KPMG.

## 2.2 Intervjuer

Det er gjennomført til sammen 16 intervjuer med Mattilsynets hovedkontor og regioner. Intervjuobjektene representerer alle lag av organisasjonen.

Nedenfor følger en oversikt over de som er intervjuet.

- ✓ Fungerende administrerende direktør fra juni 2019 til november 2019.
- ✓ Fagdirektørene for avdeling for planter og dyr (grønn sektor) og avdeling for fisk og sjømat (blå sektor) ved hovedkontoret.
- ✓ Mattilsynets internrevisjon.
- ✓ Regiondirektører, med utvalgte representanter fra øvrig regionledelse, i region Nord, Midt, Sør og Vest, Øst og Stor-Oslo.
- ✓ Seks inspektører.
- ✓ De hovedtillitsvalgte i Mattilsynet.

Det er i tillegg gjennomført intervjuer med tidligere administrerende direktør i Mattilsynet (som fratrådte stillingen i juni 2019), Lerøy Midt (om Lerøysaken), og pelsdyrbonden som var berørt av saken fra pelsdyrfarmen i Rogaland (om Pelsdyrsaken).

For å ivareta anonymitet er intervjuobjektene ved hovedkontoret oftest omtalt som "*representant for hovedkontoret*", mens ledelsen i regionene oftest er omtalt som "*ledelse i regionene*".

Intervjuene har basert seg på semi-strukturerte intervjuguider som KPMG har utarbeidet på grunnlag av mandatet og tilpasset til det enkelte intervjuet. I intervjuene fikk kildene først anledning til å forklare seg fritt om mandatet. Deretter sonderte KPMG ved behov rundt den frie forklaringen og stilte kildene åpne og definerte spørsmål egnet til å belyse utvalgte tema. Avslutningsvis har de intervjuede fått anledning til å reflektere over hva som fungerer godt og hva som kan forbedres i tilsynsvirksomheten i fremtiden.

Alle intervjureferatene er sendt til gjennomlesning. Kommentarer og tilføyelser er inntatt i det endelige referatet og vi anser med dette referatene som godkjent. Ved behov er de intervjuede gitt mulighet til å kommentere motstridende informasjon (kontradiksjon). Intervjuobjektene er gitt skriftlig og muntlig orientering om de formelle rammene for intervjuene.

## 2.3 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere og ansatte ved hovedkontoret og i regionene. Formålet med spørreundersøkelsen var å få informasjon om ledere og ansattes oppfatninger av ulike forhold knyttet til de to hovedspørsmålene i granskingen. Spørreundersøkelsen ble utsendt til 1189 ledere og ansatte ved bruk av spørreundersøkelsesprogrammet Questback. Utsendelsesdatoen var 6. november. Det ble sendt en påminnelse om å svare til respondenter som ennå ikke hadde svart 13. november. Spørreundersøkelsen var åpen fram til mandag 18. november. Undersøkelsen ble gjennomført anonymt.

Utvalget bestod av ledere og ansatte i følgende enheter:

- ✓ Alle ledere og ansatte i avdeling for planter og dyr ved hovedkontoret.
- ✓ Alle ledere og ansatte i avdeling for fisk og sjømat ved hovedkontoret.
- ✓ Alle ledere og ansatte i stab for virksomhetsstyring ved hovedkontoret.
- ✓ Alle ledere og ansatte i de fem regionene.

107 hovedkontoransatte og 798 regionansatte har besvart spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsens svarprosent var på 76 % (78 % for hovedkontoret og 76 % for regionene). Vi anser dette som en høy svarprosent. Resultatene fra spørreundersøkelsen er representative for ledere og ansatte i de tre enhetene ved hovedkontoret og for ledere og ansatte i regionene.

Flere steder i rapporten beskrives forskjeller i svarene mellom ledere og ansatte i hhv. blå og grønn sektor. Enkelte spørsmål er kun stilt ledere og ansatte ved hovedkontoret, mens andre spørsmål kun er stilt ledere og ansatte i regionene. Enkelte spørsmål er stilt som oppfølgingsspørsmål til respondenter som har krysset

av for bestemte svaralternativer i foregående spørsmål. Dette beskrives nærmere under omtalen av resultatene.

Spørreundersøkelsen bestod i hovedsak av lukkede spørsmål. I flere av spørsmålene er respondentene bedt om å vurdere hvor enige eller uenige de er i ulike påstander ved å bruke en skala fra 1 til 6 hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig. I framstillingen av svarene fra disse skalaspørsmålene i rapporten, har vi inndelt svar fra 1 til 3 i kategorien "uenig" og svar fra 4 til 6 i kategorien "enig". Dette gir en grovmasket inndeling av respondenter som hhv. tenderer mot å være uenige og enige i påstandene de blir bedt om å ta stilling til.

Respondenter som ikke har tatt stilling til påstander i spørreundersøkelsen er tatt ut av presentasjonen av resultatene i rapporten. Spørreundersøkelsen i sin helhet er lagt ved som vedlegg til rapporten.

## 2.4 Næringsorganisasjonene: Spørsmålsliste med påfølgende fokusgruppediskusjon

Vi anså det som viktig å få innspill til granskingen fra næringsorganisasjonene som representerer Mattilsynets tilsynsobjekter i blå og grønn sektor. Norges bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, NHO Mat og drikke, Norsk Industri, Norges Pelsdyravlslag, Sjømatbedriftene og Sjømat Norge fikk derfor tilsendt en liste med spørsmål i den 1. oktober. Fristen for å levere skriftlige svar ble satt til 18. oktober. Spørsmålene omhandlet positive og negative erfaringer med Mattilsynets tilsynsvirksomhet generelt, erfaringer med enhetlighet i tilsynsvirksomheten spesielt, samt anbefalinger om hvordan Mattilsynet kan styrke utøvelsen av sitt samfunnsoppdrag. Organisasjonene hentet inn svar på spørsmålene fra sine medlemmer. Etter at vi hadde analysert svarene inviterte vi næringsorganisasjonene til fokusgruppediskusjoner, hvor de skriftlige svarene ble utdypet.

## 2.5 Saksgjennomgang

For å vurdere Mattilsynets etterlevelse av saksbehandlingskrav i forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, har vi gjennomgått et utvalg vedtak uten forhåndsvarsel i perioden juli 2018 til juni 2019. Manglende etterlevelse av disse kravene kan i slike saker få store konsekvenser for virksomhetene det føres tilsyn med. Mattilsynet setter også krav om at denne type vedtak skal kvalitetssikres av ansvarlig leder.

95 vedtak (16 %) av totalt 587 vedtak uten forhåndsvarsel som gjelder blå og grønn sektor ble gjennomgått, etter tilfeldig uttrekk. Vedtakstypene som inngår er pålegg, destruksjon, slakting, midlertidig forvaring, avliving, avlivning utført av Mattilsynet, forflytningsforbud, slakteforbud, sanering, avvikling/delvis avvikling etter midlertidig forvaring, avvikling av dyrehold, omsetningsforbud, stenging, kassasjon, og tilbaketrekking av godkjenning.<sup>2</sup> Utvalget er representativt for sakene som ble behandlet innen blå og grønn sektor i den enkelte region i angitt tidsperiode. Vedtakene ble vurdert opp mot krav knyttet til:

- ✓ FVL § 16, tredje ledd bokstav a-c om vedtak uten forhåndsvarsel.
- ✓ FVL § 17 om utrednings- og informasjonsplikt.
- ✓ FVL § 23 om skriftliggjøring av vedtak.
- ✓ FVL. § 24 første ledd og fvl. § 25 om begrunnelse for vedtak.
- ✓ FVL. § 27 tredje ledd om underretting om klageadgang.
- ✓ FVL. § 11a om saksbehandlingstid.
- ✓ Vedtakets språk og utforming (kravet til god forvaltningsskikk).

---

<sup>2</sup> Vi valgte å se bort fra saker som gjelder båndlegging. Vedtak om båndlegging er et virkemiddel som Mattilsynet bruker for å få kontroll over en situasjon, for eksempel en sykdomssituasjon. Båndlegging er med andre ord et tiltak for å forebygge, begrense og utrydde sykdom. Båndleggingssakene er spesielle, i den forstand at det i svært begrenset grad er mulig å vurdere etterlevelsen av krav til saksbehandlingen ut fra vedtakene.

## 2.6 Faktasjekk

KPMG presenterte funn, vurderinger og anbefalinger i egne møter med Mattilsynet og Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i slutten av november. Utkast til rapport har vært gjenstand for faktasjekk hos Mattilsynet. Kommentarer og tilføyelser til utkastet er vurdert i endelig rapport. Utkastet ble også sendt Landbruks- og matdepartementet til orientering.

## 2.7 Om personvern

Formålet med behandlingen av personopplysninger er forankret i mandatet for oppdraget. KPMG har inngått databehandleravtale med Landbruks- og matdepartementet som behandlingsansvarlig. Det er videre inngått avtaler om behandling av personopplysninger med hhv. Mattilsynet og Nærings- og fiskeridepartementet, for å sikre at behandlingskrav er ivarettatt på en best mulig måte, og for å tydeliggjøre hvilke roller de respektive parter har ved behandlingen. KPMG vil utføre sikker sletting av alle personopplysninger i samråd med oppdragsgiver så snart formålet med behandlingen av opplysningene er avsluttet. Det er skriftlig orientert om behandlingsgrunnlag og for vår håndtering av personopplysninger i intervjuene.

# 3. Krav til styring og forvaltningskvalitet

I dette kapitlet beskriver vi krav til Mattilsynets tilsynsvirksomhet, som er relevante å se til i besvarelsen av de to hovedspørsmålene i granskingen.

## 3.1 Krav til forvaltningskvalitet

KPMGs mandat er å ta stilling til forvaltningskvaliteten i Mattilsynets organisering og styring av virksomheten. Forvaltningskvalitet er et spørsmål om kvaliteten i måten Mattilsynet løser sitt samfunnsoppdrag.

### 3.1.1 Mattilsynets samfunnsoppdrag

Mattilsynets samfunnsoppdrag er beskrevet blant annet i årsrapporten fra 2018:

*“Oppdraget vårt er å sikre trygg mat og trygt drikkevann. Vi skal fremme god dyrevelferd for landdyr og fisk, samt god helse hos planter, landdyr og fisk. Vi skal fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden. Vi skal ivareta hensynet til næringsaktørens verdiskaping, og det inkluderer også markedsadgang for norske varer til utlandet. Vi skal også ivareta miljøvennlig produksjon.”*

Dette er et omfattende og krevende samfunnsoppdrag. Mattilsynet har ansvar for å foreta vanskelige avveininger i organisering, planlegging, styring og kontroll av virksomheten. Hensynet til trygg mat, dyrevelferd, dyrehelse, plantehelse og folkehelse er hovedmål. Disse må ses i sammenheng med andre samfunnsbehov, herunder næringsaktørens verdiskaping og andre tungtveiende næringsinteresser. Norges sjømateksport utgjorde eksempelvis ca. 99 milliarder kroner i 2018.

Samfunnsoppdraget omfatter håndtering av både nasjonale og internasjonale krav og forventninger. Det forventes at Mattilsynet evner å prioritere sin virksomhet og sine aktiviteter på en objektiv, balansert og tillitsvekkende måte.

Samfunnsoppdraget er omfattende og under løpende forandring. Eksempelvis nevner årsrapporten for 2018 at Mattilsynet skal utvikle seg i retning av å bli mer brukerorienterte og kunnskapsbaserte. I dette ligger behov for bedre samarbeid og kommunikasjon med brukerne. Videre forutsetter en slik utvikling at Mattilsynet løpende vurderer om virksomheten har tilstrekkelig relevant kompetanse og en plan for kontinuerlig kompetanseutvikling i virksomheten.

#### Regelverksutvikling

Mattilsynet arbeider kontinuerlig med utvikling av eksisterende og nytt regelverk. Det meste av regelverket bygger på rettsakter som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen.

Mattilsynet har som uttalt mål å utvikle et hensiktsmessig og brukervennlig regelverk. Dette forutsetter god informasjon, kommunikasjon og evne til å lytte til innspill fra brukerne. Mattilsynet skal gjennom veiledning, kartlegging og overvåking, samt regelverksutvikling gjennomføre sitt samfunnsoppdrag.

#### Tilsyn og regelverksfortolkning

Regelverksutvikling og regelverksfortolkning er i utgangspunktet to forskjellige oppgaver. Imidlertid er det i praksis en flytende overgang. Det er en viktig informasjonsoppgave for Mattilsynet å kommunisere klart hva som er å anse som gjeldende regler og hva som er regelutvikling.



Mattilsynet har som en sentral oppgave å gjennomføre kontroll med at virksomhetene etterlever lovgivningen og reagere på regelverksbrudd. Denne kontrollvirksomheten reguleres av kravene til forsvarlig saksbehandling i den enkelte sak. Reglene om saksbehandling finnes i forvaltningsloven, i krav til god forvaltningsskikk. Et generelt krav er at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

Mattilsynet skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Videre skal saken være så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige. Det skal gis en begrunnelse samtidig med at vedtaket treffes. I begrunnelsen skal forvaltningsorganet vise til de reglene vedtaket bygger på. De faktiske forholdene som vedtaket bygger på skal nevnes. I tillegg bør forvaltningsorganet nevne hovedhensyn som var avgjørende for det forvaltningsmessige skjønnet. Vedtaket skal også opplyse om klagerett, klagefrist, klageinstans og den nærmere framgangsmåten ved klage.

Det gjelder et krav om at berørte personer og virksomheter skal gis anledning til å fremlegge sitt syn og relevant dokumentasjon før forvaltningen treffer sin avgjørelse.

### Rettsikkerhet

Et viktig samfunnsansvar er å ivareta en god balanse mellom hensynet til effektiv forvaltning og hensynet til brukernes rettsikkerhet. Hensynet til rettsikkerhet skal ivaretas generelt og i behandlingen av den enkelte sak. Saksbehandlingen må være i tråd med gjeldende regelverk og generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Mattilsynets vedtak kan være inngripende for den enkelte bruker. Da blir kravene til rettsikkerhet og klar lovhjemmel særlig tungtveiende jf. legalitetsprinsippet. Hvordan Mattilsynet ivaretar rettsikkerheten har betydning utover den enkelte sak og for Mattilsynets allmenne tillit.

### Oppsummering av forvaltningskvalitet

Mattilsynet har et omfattende og krevende samfunnsoppdrag. Det forventes at tilsynet er organisert og styrt slik at samfunnsoppdraget slik det blir beskrevet i punktene ovenfor blir godt håndtert, i henhold til krav og forventninger. Videre har Mattilsynet et selvstendig ansvar for at brukere og samfunnet for øvrig har nødvendig tillit til dette. Mandatet for granskingen reiser spørsmålet om Mattilsynets organisering og styring i tilstrekkelig grad bidrar til oppfyllelse av kravene som følger av samfunnsoppdraget.

Pelsdyrsaken og Lerøysaken viser at Mattilsynet ikke alltid mestrer kravene som følger av samfunnsoppdraget på en god måte. Dessuten har sakene utløst et alvorlig tillitsproblem mellom Mattilsynet på den ene siden og brukere og andre samfunnsinteresser på den annen side.

## 3.2 Internkontroll

Det står i økonomireglementet at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll. I økonomibestemmelsene står det at virksomhetens ledelse har ansvar for å etablere internkontroll i virksomheten. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt og feil og mangler, slik at blant annet måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

For å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet følgende faktorer:

- ✓ Ledelsens og ansattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll.
- ✓ Identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.
- ✓ Sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene.
- ✓ Informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte.
- ✓ Rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Ifølge en veileder i internkontroll som Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet, handler internkontroll om å etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at

oppgaveutførelsen har ønsket kvalitet og effektivitet. Målrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at virksomheten oppfyller fastsatte mål og krav.

# 4. Om Mattilsynet

Dette kapitlet beskriver Mattilsynets kjerneoppgaver, historie og rolle- og ansvarsfordeling.

## 4.1 Kjerneoppgaver og historie

Mattilsynet ble opprettet i 2004 gjennom sammenslåing av Staten næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, deler av Fiskeridirektoratet og de kommunale næringsmiddeltilsynene. Sammenslåingen var forventet å bidra til effektivisering. I tillegg var det sett som en fordel å samle all tilsynsvirksomhet som dekket hele matproduksjonskjeden i ett tilsyn – *"fra fjord og jord til bord"*. Internasjonalt er Norge i en ganske unik posisjon, som ett av få land hvor alle disse funksjoner er samlet i en organisasjon.

Mattilsynets kjerneoppgaver er:

- ✓ *Utvikling og fortolkning av regelverk.* Om blant annet mattrygghet, plante-, fiske- og landdyrhelse, velferd hos fisk og landdyr, samt helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden. Internasjonal regelverksutvikling påvirker Mattilsynets arbeid, i det mye av regelverksutviklingen i EU er omfattet av EØS-avtalen. Mattilsynet deltar i utviklingen av EU-rett på disse områdene, og har ansvar for å implementere EUs bestemmelser i norsk regelverk.
- ✓ *Planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn.* I tilsynene skal tilsynsobjektene etterlevelse av regelverkskrav kontrolleres. Metodene Mattilsynet benytter i tilsynene er inspeksjon (undersøkelser på stedet), revisjon (systematiske undersøkelser av virksomhetens systemer og rutiner), dokumentkontroll og prøvetaking.
- ✓ *Veiledning.* Mattilsynet skal gi tilsynsobjektene generell veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis innenfor sine fagområder.

Ved behandlingen av ny matlov, Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), pekte flertallet i næringskomiteen på at en av intensjonene med å etablere ett nytt mattilsyn var å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene. Det ble fastsatt et mål om at reformen skulle gi en effektiviseringsgevinst på minimum 10 prosent.<sup>3</sup> Ved etableringen av Mattilsynet ble det understreket at tilsynet skulle framstå som et samordnet og enhetlig tilsyn. Ifølge Landbruks- og matdepartementet måtte de samme faglige og forvaltningsmessige kriteriene legges til grunn for tilsynets vurderinger over hele landet. Det ville kreve en sterk og klar ledelse av tilsynet og at det ble etablert styringsprinsipper som skulle ivareta både hensynet til enhetlig opptreden og mulighetene for lokale løsninger og fleksibilitet.<sup>4</sup>

Fram til 2015 var Mattilsynet organisert i en trenivåmodell, med et hovedkontor og åtte regionkontorer med 54 underliggende distriktskontorer. Hovedkontoret var og er geografisk spredt og har kontorsteder i Oslo, Brumunddal, Ås, Sandnes, Bergen og Sortland. Klagesaksbehandlingen var før 2015 lagt til de åtte regionkontorene.

I Riksrevisjonens undersøkelse fra 2012 ble det rettet kritikk mot manglende enhetlighet og effektivitet i Mattilsynet. Ledelsen ved hovedkontoret så rapporten som en mulighet til å gjøre nødvendige organisatoriske endringer. Det ble gjennomført en intern organisasjonsgjennomgang i 2014. I organisasjonsgjennomgangen ble det konkludert med at:

- ✓ Veien fra hovedkontoret til distriktskontorene var for lang.
- ✓ Sentral ledelse ikke sikret utvikling i tråd med overordnede strategier og prioriteringer.
- ✓ Det manglet felles mål og strategier for tilsynsfagområdene.
- ✓ Det var mangler i datakvalitet og bruk.
- ✓ Teknologiledelsen var for svak.

<sup>3</sup> Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

<sup>4</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet fra 2012, Dokument 3:8.

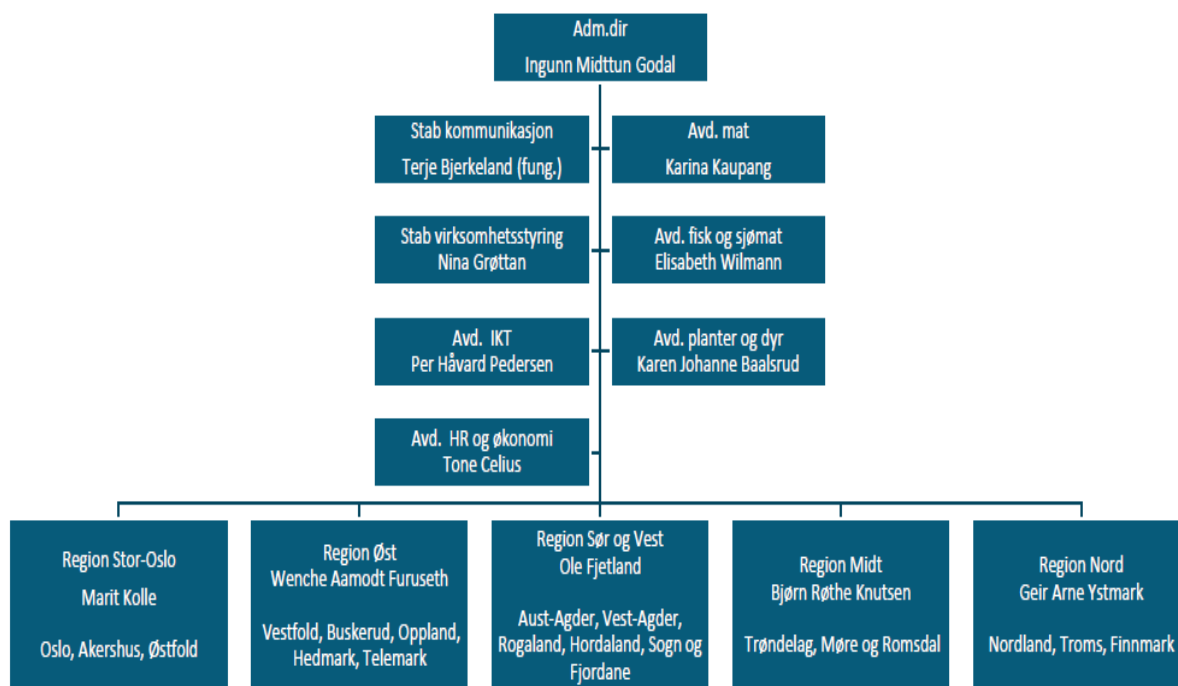
- ✓ Regelverket ble ikke godt nok fortolket eller gjort godt nok tilgjengelig for inspektørene.
- ✓ Hovedkontoret utnyttet ikke kompetansen i organisasjonen godt nok.
- ✓ Det var utfordringer med parallelle styringslinjer (administrativ styring og fagstyring hang ikke godt nok sammen).

I etterkant av organisasjonsgjennomgangen ble det utviklet en ny strategi med et tydelig mål om å gjennomføre flere tilsyn. Strategien var i tråd med styringssignaler fra eierdepartementene. Av Mattilsynets årsrapport for 2015 og 2018 framkommer det at antall gjennomførte tilsyn økte fra 55.000 i 2013 til 67.000 i 2018.<sup>5</sup> I samme periode økte antall årsverk fra 1.150 til 1.225.

Strategien som ble utarbeidet i 2014 la grunnlag for omorganiseringen av Mattilsynet i 2015. I et brev fra Mattilsynet til departementene fra 2014, framkommer noen premisser for den da forestående omorganiseringen:

- ✓ Hovedkontoret skulle primært være klageinstans og drive utvikling av fag og styring på overordnet nivå. Omorganiseringen skulle bidra til at hovedkontoret fikk et bedre grunnlag for å forstå data som formidles fra regionene, og for utredninger, beslutninger og styring.
- ✓ Regiondirektørene skulle ha totalansvar for regionenes virksomhet.
- ✓ Regionene skulle gjøres mer homogene og fleksible gjennom standardisering av organisering, oppgaveløsning og styring.

#### Mattilsynets organisasjonskart per desember 2019



Siden omorganiseringen i 2015 har Mattilsynet vært organisert i en tonivåmodell, med et hovedkontor og fem regioner. Klagesaksbehandlingen er flyttet fra regionene til hovedkontoret. Regionene mottar klagen som første instans, og vurderer om vedtaket skal opprettholdes eller omgjøres. Hvis de kommer til at vedtaket skal opprettholdes sendes klagen videre til hovedkontoret som andre instans.

<sup>5</sup> Tallene er ikke direkte sammenlignbare på grunn av endringer i registreringsmåte i perioden. Tallene omfatter også aktiviteter som ikke resulterer i en tilsynsrapport, f.eks. prøvetaking.

## 4.2 Roller og ansvar i planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn ved hovedkontoret og i regionene

Tilsynsarbeidet i Mattilsynet skal planlegges og gjennomføres med bakgrunn i føringer som hovedkontoret beskriver i det årlige budsjettdisponeringsskrivet, og i den årlige operative tilsynsplanen. Tilsynsvirksomheten skal som hovedregel baseres på risiko. Budsjettdisponeringsskrivet beskriver langsiktige mål og årlige resultatkrav for Mattilsynets aktiviteter. Skrivet angir også budsjetttrammen de enkelte enhetene har til rådighet. Operativ tilsynsplan beskriver konkret hvilke tilsyn som skal gjøres hvert år, og gis som en del av budsjettdisponeringsskrivet. Planen skal bygge på en langtidsplan for tilsynene og en vurdering av ulike utfordringer i regionene.

Hovedkontoret skal gi føringer for det utøvende tilsynet i form av tilrettelegging og støtte, og overordnet styring og kontroll.

- ✓ Tilrettelegging og støtte gis i form av fordeling av ressurser, utvikling av tilsynsmetoder, utvikling av prinsipper for organisering og prioritering av tilsynsarbeidet, utvikling av digitale tilsynsverktøy, administrative og faglige beredskapsplaner samt kompetanseutvikling.
- ✓ Styring utøves gjennom budsjettdisponeringsskriv med operativ tilsynsplan, styrende dokumenter for tilsynene (instrukser, retningslinjer, kravpunktmalet og veiledere), styringssamtaler samt koordinering av regelverkforståelsen (regelverksfortolkning) og beslutninger om tilsynspraksis. I tillegg styres det utøvende tilsynet gjennom hovedkontorets klagesaksbehandling.
- ✓ Kontroll gjennomføres i form av sentrale og regionale internrevisjoner og tertialvise rapporteringer fra regionene.

De tre fagavdelingenes hovedoppgaver er blant annet å drive regelverksutvikling og fortolkning, og drive overordnet fagstyring av tilsynene i regionene. Regelverksfortolkningen skjer gjennom utarbeidelse av retningslinjer og kravpunktmalet<sup>6</sup> for tilsynene som gjennomføres i regionene. Regionene skal gjennomføre tilsynet ved å:

- ✓ Planlegge tilsynet ut fra føringer fra hovedkontoret, tilpasset lokale forhold og en risikovurdering av enkeltvirksomhetene innenfor de enkelte aktivitetene.
- ✓ Forberede og gjennomføre tilsynet i samsvar med kravene i regelverket og ved å benytte det digitale tilsynsverktøyet.
- ✓ Følge opp gjennomførte tilsyn med riktig og effektiv bruk av virkemidler, herunder trappe opp virkemiddelbruken hvis ikke virksomheten gjennomfører de pålegg og/eller overholder de forbud som er gitt.
- ✓ Dokumentere tilsynet ved å utarbeide en skriftlig tilsynsrapport til virksomheten.
- ✓ Legge til rette for at dyrevernemnder skal bidra med lekmannskjønn i regionenes tilsynsarbeid i dyrevelferdsaker.

I forbindelse med omorganiseringen ble det opprettet 11 interregionale fagfora (IRF) i Mattilsynet.<sup>7</sup> Fagforaene skal blant annet bidra til enhetlig og helhetlig forståelse av regelverket, enhetlig grunnlag for faglig skjønn og enhetlig virkemiddelbruk og dispensasjonspraksis, både innen og mellom fagområdene og på tvers av regionene. Ansvaret for drift og utvikling av fagforaene er lagt til regiondirektørene. Hver region har ansvar for to fagfora, med unntak av Stor-Oslo som har ansvar for tre. Representanter fra fagavdelingene ved hovedkontoret deltar i fagforaene. Hovedkontorets representant har blant annet ansvar for å sikre at hovedkontorets kunnskap om regelverket bidrar til raske avklaringer, for å følge opp konklusjoner ved å orientere berørt avdeling på hovedkontoret, og for å publisere konklusjoner av varig verdi på mattilsynets nettsider.

<sup>6</sup> Kravpunktmalet er mer detaljerte enn retningslinjer, og gir oversikter over relevante regelverkskrav å kontrollere innen ulike tilsynsfagområder.

<sup>7</sup> Fagområdene som omfattes av interregionale fagfora er: drikkevann, dyrehelse, dyrevelferd, fiskehelse og fiskevelferd, plante helse og innsatsvarer, servering og detaljist, fremmedstoffer, merking og kvalitet, næringsmiddelproduksjon og slakteritilsyn (inkludert kjøttkontroll), sjømat og eksport, biprodukter og for og import og samhandel.

Etter omorganiseringen fikk regionene opprettet en fagrådgiverstilling per fagområde i regionene. Fagrådgiverne skal være faglige premissleverandører, blant annet ved å holde seg oppdatert på hovedkontorets regelverksfortolkning, gi råd til inspektørene i vanskelige saker og bidra til at tilsynet skjer på en effektiv og enhetlig måte.

# 5. Faktagjennomgang

I dette kapitlet beskriver vi faktaene som har framkommet i granskningen. I kapitlets første del belyser vi Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene i regionene. Dette inkluderer funn som belyser forvaltningskvaliteten generelt, og noen enkeltsaker som er gitt oppmerksomhet av offentligheten. I kapitlets andre del presenterer vi funn som belyser virkningen av Mattilsynets organisering og styring på tilsyn og forvaltningskvalitet i regionene.

## 5.1 Planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene i regionene

I dette delkapitlet belyser vi Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynene i regionene.<sup>8</sup> Vi presenterer funn som belyser forvaltningskvaliteten i enkeltsaker som er gitt oppmerksomhet i offentligheten, og tiltak Mattilsynets hovedkontor innførte i etterkant av en av sakene. Deretter presenterer vi funn som belyser forvaltningskvaliteten i tilsynene i regionene mer generelt.

### 5.1.1 Bakgrunn

I 2018 gjennomførte Mattilsynet totalt 67.000 tilsyn. Innenfor primærproduksjon med landdyr ble det gjennomført 24.000 tilsyn og innenfor primærproduksjon med akvatiske dyr ble det totalt gjennomført 3.800 tilsyn. I Mattilsynets årsrapport for 2018 heter det at det ble avdekket manglende regeletterlevelse i 46 % av virksomhetene det er ført tilsyn med. Innenfor dyrevelferd er tallet 39 % og innenfor fiskehelse er tallet 38 %.

I årsrapporten for 2018 heter det at tilsynet skal utføres i samsvar med god forvaltningspraksis, gjennomføres effektivt og enhetlig og i størst mulig grad være risikobasert. I KPMGs fremstilling og vurdering av forvaltningskvaliteten i tilsynene legger vi til grunn vilkårene for forvaltningskvalitet som fremgår av kapittel 3.1.

### 5.1.2 Forvaltningskvalitet i enkeltsaker

Pelsdyrsaken og Lerøysaken er to saker som har vært mye omtalt i media i 2019. Begge disse sakene viser utfordringer med forvaltningskvaliteten i enkeltsaker. Begge sakene har blitt gjennomgått av Mattilsynet. Gjennomgangen av pelsdyrsaken ble gjort av Mattilsynets internrevisjon, mens region Midt gjorde gjennomgangen av Lerøysaken. Vi presenterer disse sakene i korte trekk, med vekt på overordnede brudd på forvaltningskvalitet som er aktuelle innenfor mandatet for denne granskningen.

#### Pelsdyrsaken

Tilsynet hos pelsdyrbonden ble gjennomført 29. juni 2018. En inspektør fra Mattilsynet og en representant fra dyrevernemnden deltok i tilsynet. Inspektøren fra Mattilsynet hadde ansvaret for å ta bilder under tilsynet. Mattilsynets gjennomgang viser at det ble lagret få bilder fra tilsynet, fordi kameraet manglet minnekort. Det ble gjort flere observasjoner under tilsynet.

Da inspektøren returnerte til Mattilsynets kontor ble observasjonene videreformidlet til en annen inspektør. Tilsynsrapporten ble skrevet av denne inspektøren i samarbeid med en seksjonsleder, og ikke av inspektøren som gjennomførte tilsynet. Tilsynsrapporten ble skrevet på bakgrunn av muntlig gjengivelse fra inspektøren som deltok på tilsynet, samt etter muntlig rapport fra representanten fra dyrevernemnden.

Den 2. juli 2018 dro to representanter fra dyrevernemnden, inkludert representanten som deltok på tilsynet, til pelsdyrbonden for å formidle et vedtak om at pelsdyrfarmen måtte avvikles dersom ikke pelsdyrbonden umiddelbart skiftet fôr og gjennomførte en del strakstiltak. Før vedtaket ble lest opp for pelsdyrbonden gikk dyrevernemnden på ny inspeksjon i minnhuset. Der observerte de forbedring i forhold til observasjonene som ble gjort i tilsynet 29. juni.

<sup>8</sup> Prosessen for overordnet planlegging av tilsynene, som hovedkontoret har ansvar for, beskrives i kapittel 5.2.

Da tilsynsrapporten ble lest opp for bonden oppdaget representanten fra dyrevernemnden feil i rapporten som førte til at vedkommende ikke kunne stå inne for faktagrunnlaget i rapporten. Representanten fra dyrevernemnden ringte deretter en leder i Mattilsynet for å gi beskjed om at tilsynsrapporten var feil. Lederen ga beskjed om at rapporten skulle trekkes tilbake og slettes.

KPMG mener det er avdekket en rekke utfordringer i forvaltningskvaliteten i denne saken. Bevis for å underbygge vedtaket ble ikke sikret, og den første rapporten ble ikke kvalitetssikret i tråd med intern rutine. Muntlig og skriftlig overføring av informasjon til saksbehandler førte til at vedtaket ble kvalitativt feil. Konklusjonen ble at vedtaket ble trukket tilbake og erstattet av en ny rapport. Denne gikk i helt motsatt retning av den første rapporten ved at påstanden om kritikkverdig dyrehold ble frafalt. Forslag om at den originale rapporten skulle slettes strider også mot kravet til god forvaltningskikk.

## Lerøysaken

### Kort oversikt

I Lerøysaken fattet først virksomheten beslutning, og deretter Mattilsynet vedtak, om utslakting av fiskebestanden på grunn av lakselus. Lerøys beslutning om utslakting ble fattet 23. august. Det ble gjennomført tre tilsyn i perioden 29. august til 3. september 2016. Mattilsynets vedtak om utslakting ble fattet 8. september 2016. Mattilsynet valgte videre å politianmelde Lerøy, styreleder og daglig leder for alvorlige brudd på matloven, dyrevelferdsloven og forskrifter fastsatt med hjemmel i disse. Forutsetningen for straffbarhet etter disse reglene var at det kunne bevises beiteskader på en vesentlig del av fiskebestanden. Bestanden besto her av mellom 1,5 og 2 millioner fisk. Mattilsynet kunne dokumentere alvorlige beiteskader på et fåtall fisk. Dette var heller ikke omstridt. Etter rettens oppfatning var imidlertid det dokumenterte omfanget av skadet fisk alt for lite til at det kunne konstateres straffbare forhold. Virksomheten og de øvrige tiltalte ble således frifunnet fordi Mattilsynet ikke kunne bevise sine påstander. Dommen ble ikke anket av staten.

### Om vedtaket:

I vedtaket skrev Mattilsynet:

*“Mattilsynet har mottatt plan fra Lerøy Midt som skisserer tømning av Langskjæra-lokalitetene innen den 12. september.*

*På bakgrunn av lusesituasjonen beskrevet ovenfor, og innsendt plan for gjennomføring av utslakting av Langskjæra og Langskjæra 2, aksepterer Mattilsynet utslaktingen som Lerøy Midt har skissert. Det fattes derfor vedtak om gjennomføring uten forhåndsvarsel, da man anser forhåndsvarslingen som allerede oppfylt jfr. forvaltningsloven § 16, tredje ledd, bokstav c.”*

Lerøy og Mattilsynets identiske beslutninger om utslakting viser at det var enighet om at utslakting av fisken i anlegget var et riktig tiltak mot lakselus problemene.

### Om politianmeldelsen:

Den 31. oktober 2018 politianmeldte Mattilsynet Lerøy, styreleder og daglig leder for alvorlige brudd på matloven, dyrevelferdsloven og forskrifter fastsatt med hjemmel i disse. I politianmeldelsen hevdet Mattilsynet at 170.000 fisk hadde åpne sår på grunn av lus. Dette ble bygget på en tolking av slakterapportene og antallet produksjonsfisk med sår og skader. Da Mattilsynet politianmeldte Lerøy var imidlertid fisken med beiteskader slaktet ut i tråd med Lerøys plan og Mattilsynets vedtak. Mattilsynets vedtak medførte at det nå var tilnærmet umulig å dokumentere skadeomfanget for eksempel gjennom bildebevis. Dette måtte i tilfelle vært gjort før utslakting.

Mattilsynets politianmeldelse av Lerøy Midt er ikke et enkeltvedtak, men en prosessledende avgjørelse. Det gjelder likevel et krav til forsvarlig saksbehandling som også innebærer at en politianmeldelse må være saklig begrunnet og godt dokumentert.

KPMG legger til grunn at det her ble foretatt en politianmeldelse uten tilstrekkelig dokumentasjon og bevis. Saken viser også at Mattilsynet ikke hadde tilstrekkelig forståelse for hvilke beviskrav som gjelder i en så alvorlig straffesak. Det kan også synes som politiet og påtalemyndigheten i større grad burde kvalitetssikret bevisverdien i dokumentasjonen som Mattilsynet oversendte i forbindelse med anmeldelsen.



#### Om bruk av media:

Mattilsynet sendte ut en pressemelding samme dag som Lerøy ble informert om politianmeldelsen. Lerøy har uttrykt at Mattilsynets håndtering av media var kritikkverdig. De har kritisert bildebruken, innholdet i pressemeldingen og andre uttalelser til media. De har gitt uttrykk for at Mattilsynet gikk utover det som var nødvendig for å ivareta sine oppgaver. De mener Mattilsynet ikke har vært objektive og upartiske, og at mediehandteringen var egnet til å forhåndsdomme. De mener Mattilsynet ga inntrykk av at Lerøy ikke hadde gjort noe for å håndtere den krevende situasjonen. Lerøy har anført at kravet til kontradiksjon før offentliggjøring av pressemelding m.v. ikke ble oppfylt.

Mattilsynet har vist til at de fikk mange spørsmål om politianmeldelse fra blant annet dyrevernorganisasjoner. De har forklart at det var en forutsetning at Lerøy skulle informeres før offentliggjøring. De har også vist til kontakt med politiet og hensynet til politiets etterforskning.

Mattilsynet har også tidligere gått ut i media og informert om en anmeldelse, uten at selskapet var kjent med dette på forhånd. I en sak fra 2015 fant Sivilombudsmannen at det:

*«ikke var i overenstemmelse med kravet til god forvaltningsskikk at uttalelser til media ble gitt uten at selskapet var informert om forholdet og anmeldelsen» (SOM-2015-2941).<sup>9</sup>*

Sivilombudsmannen pekte i denne saken på at det var feil å gå ut i media før selskapet ble orientert.

KPMG registrerer at det her foreligger ulike oppfatninger mellom Lerøy og Mattilsynet om behovet for å gå ut med en pressemelding, og om innholdet i Mattilsynets informasjon til offentligheten. KPMG har ikke hatt anledning til å gå igjennom innholdet i pressemeldingen eller annen informasjon til offentligheten. Det er imidlertid uklart for KPMG hvorfor Mattilsynet ikke tok seg tid til å gi Lerøy en mulighet til å gjøre seg kjent med saken før offentliggjøring. Det hadde vært naturlig i en så vidt alvorlig sak.

#### Om dommen fra Fosen tingrett:

Fosen tingrett frifant Lerøy og de øvrige anmeldte for straffeansvar i sin dom av 7. juni 2019. Dommen ble ikke anket av staten.

Retten la hovedsakelig vekt på at beviskravet for straffeskyld ikke var oppfylt:

*“Et sentralt spørsmål har vært omfanget av skader på fisken. Det har vært fremlagt dokumentasjon på skader i form av bilder som er tatt ved anlegget, men det er ikke fremlagt materiale som beskriver i hvilken utstrekning bildene er representative for tilstanden til fisken som sådan. Isolert sett er det likevel liten tvil om at bilder av enkeltfisk skildrer dyr som er påført til dels store lidelser.*

*I en situasjon hvor selskapet bestrider den fremstilling som gis av melder/påtalemyndighet, vil fremleggelse av et mer omfattende materiale kunne avklare tilstanden med større tydelighet. Hver enkelt av de fåtall fisk som er avbildet med et skadeomfang som har stått sentralt i påtalemyndighetens bevisførsel, har utvilsomt blitt påført lidelser som overskrider lovens grenser isolert sett. For at skader av dette omfang skal betraktes som lovbrudd må omfanget i en populasjon på mellom 1,5 og 2 millioner fisk være større for at straffbarhet skal konstateres.”*

I dommen la retten vekt på at Mattilsynet ikke kunne bevise skadeomfanget som var påstått i anmeldelsen. Retten bemerket at Mattilsynet kunne brukt ubåt (ROV) til å undersøke nærmere. Retten merket seg også at skildringer fra inspeksjoner i all hovedsak hadde skjedd muntlig, også mellom inspektører og den eller de som hadde skrevet rapporten fra inspeksjonen og politianmeldelsen.

<sup>9</sup> <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/mattilsynets-uttalelser-til-pressen-om-politianmeldelse-mm/>

KPMG mener dommen viser at Mattilsynets saksbehandling ikke var forsvarlig. Dommen dokumenterer manglende sikring av bevis, manglende skriftliggjøring av observasjoner og manglende notoritet rundt hvem som var involvert i saksbehandlingen.

#### Tiltak i etterkant av pelsdyrsaken

Enhetlighet i saksbehandlingen er sentralt for å innfri kravene til god forvaltning. En internrevisjon av sjømatområdet i 2017 avdekket at Mattilsynet har utfordringer med enhetlighet. Internrevisjonen avdekket blant annet at:

- ✓ Det ikke finnes beskrivelser eller en definisjon av hva som menes med enhetlighet i Mattilsynet. Medarbeidere i ulike enheter og på ulike nivåer uttrykker både usikkerhet og delvis også frustrasjon grunnet begrepet.
- ✓ Gjennomføringen og formen på tilsynene varierer, både ved at sammenlignbare tilsynsrapporter varierer vesentlig i lengde og ved at tilsynsbesøk kan være både svært formelle eller nokså uformelle.

Som et resultat av funnene i revisjonen, og pelsdyrsaken, ble det to år etter revisjonen, i oktober 2019, lansert 14 tiltak som skulle bidra til bedre enhetlighet i Mattilsynet. Et av tiltakene var en definisjon av enhetlighet, som forhold som må være plass for at usaklig forskjellsbehandling skal unngås. I definisjonen vektlegges viktigheten av:

- ✓ Å ha lik regelverksforståelse
- ✓ At regelverkskravene er lett tilgjengelig internt og eksternt
- ✓ At faglige føringer og forvaltningspraksis følges
- ✓ At standardiserte kravpunktmaler benyttes der slike er tilgjengelig
- ✓ At virkemiddelbruken er lik i like saker
- ✓ At tilsynsarbeidet er dokumentert på en standardisert måte
- ✓ At de ulike tilsynsmetodene brukes likt

Andre tiltak omhandlet blant annet utarbeidelse av retningslinjer for tilsyn og virkemiddelbruk, kompetansebygging, og kontroll med om styringssignaler følges. I slutten av november 2019 var arbeidet med de fleste tiltakene enten slutført eller påbegynt.

### 5.1.3 Riksrevisjonens undersøkelse

Riksrevisjonen gjorde en undersøkelse av et utvalg saker fra Mattilsynet hvor det var avdekket alvorlige brudd på dyrevelferdsloven. Undersøkelsen dokumenterte de følgende funn:

- ✓ Mattilsynet mangler gode verktøy og systemer for å sikre et risikobasert tilsyn. Saksbehandlingssystemet legger ikke til rette for oppfølging av virksomheter med dokumentert risiko.
- ✓ Gjentatte alvorlige funn har ikke blitt avdekket gjennom Mattilsynets oppfølging.
- ✓ Mattilsynet har ikke tilstrekkelig opptrappende virkemiddelbruk for alvorlige saker.
- ✓ Det tar for lang tid å iverksette aktivitetsforbud for dyrehold med alvorlige brudd på dyrevelferdsloven.
- ✓ Dyrevelferd er vektlagt i styringsdialogen, men Mattilsynets systemer mangler funksjonalitet for effektivt å kunne gi tilstrekkelig styringsinformasjon.

Sakene Riksrevisjonen undersøker beskriver en helt annen virkelighet enn enkeltsakene som er dokumentert ovenfor. Hvor Pelsdyr- og Lerøy-sakene illustrerer tilfeller hvor Mattilsynet har handlet for raskt og strengt, beskriver Riksrevisjonen et system som handler for sent og ikke er tilstrekkelig strengt. Interesseorganisasjonen NOAH har også gitt innspill til granskningen som dokumenterer en rekke tilfeller hvor alvorlige brudd på dyrevelferdsloven har fått manglende oppfølging fra Mattilsynet.<sup>10</sup> Til tross for denne kontrasten, viser denne granskningen at det er de samme systematiske manglene som ligger til grunn både når det gjelder manglende rettsikkerhet for næringsaktører, og manglende beskyttelse av dyrevelferd.

<sup>10</sup> NOAHs innspill til granskningen. NOAH, 13 november 2019.

#### 5.1.4 Generelt om forvaltningskvalitet i tilsynene i regionene

KPMG har sammenfattet innspillene fra næringsorganisasjoner, virksomheter og privatpersoner, samt data fra dokumentanalyse, saksgjennomgang, spørreundersøkelse og intervjuer som belyser Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn i regionene.

Øvrige innspill fra virksomheter og privatpersoner som KPMG har mottatt under granskingen er hensyntatt. Innspillene samsvarer i det vesentlige med innspillene fra næringsorganisasjonene.

##### Funn fra Mattilsynets internrevisjon i 2016

I 2016 gjennomførte Mattilsynets internrevisjon en revisjon av forvaltningskvalitet i tilsynene i regionene. Et relativt stort og representativt utvalg saker ble gjennomgått. Det ble trukket fram flere svakheter i saksbehandlingen, og påpekt at funnene samsvarer med funn gjort i en internrevisjon i 2009. Det ble identifisert forbedringspotensial i 48 % av sakene hvor det ble fattet vedtak med forhåndsvarsel. Internrevisjonen konkluderte med at dette var bekymringsfullt. I saker hvor det ble fattet vedtak uten forhåndsvarsel, ble saksbehandlingsreglene etterlevd i enda mindre grad. Internrevisjonen konkluderte med at vedtak uten forhåndsvarsel innebærer en større risiko for rettsikkerheten, og kan av virksomheten oppleves som mer inngripende. Det er derfor spesielt viktig å begrunne bruk av dette virkemidlet tilstrekkelig. I etterkant av internrevisjonen iverksatte Mattilsynet flere tiltak (se kapittel 5.2 for nærmere omtale av dette).

##### Næringsorganisasjonenes positive tilbakemeldinger om Mattilsynet

I innspillene og intervjuene med næringsorganisasjonene fremgår det at de på generelt grunnlag er positive til Mattilsynets samfunnsoppdrag og arbeidet som nedlegges fra Mattilsynets side. Næringsorganisasjonene gir uttrykk for at det er mange kompetente og dyktige ansatte i Mattilsynet og at de i mange saker opplever å få god veiledning. En næringsorganisasjon i grønn sektor gir også uttrykk for at Mattilsynet i de aller fleste tilfeller handler riktig i saker om dårlig dyrevelferd.

Flere av næringsorganisasjonene gir uttrykk for at Mattilsynets oppfølging av hele verdikjeden gir etaten mulighet for faglig helhetstilnærming.

##### Forberedelse, gjennomføring og oppfølging av tilsyn

For at et tilsyn skal være av tilstrekkelig god fagkvalitet og forvaltningskvalitet er det vesentlig at det settes av nok tid til forberedelser, gjennomføring og etterarbeid. Mattilsynets ledelse erkjenner at det i flere saker, blant annet i pelsdyrsaken, ikke har vært satt av nok tidsressurser til å gjennomføre tilsyn av god kvalitet.

Næringsorganisasjonene i grønn sektor etterlyser at tilsynsrapporter skal skrives på stedet for tilsynet, slik at produsentene kan få se rapporten og eventuelt rette opp misforståelser. Dette vil forebygge feil i faktafremstillingen. Produsentene må også gis muligheten til å rette opp avvik på stedet uten at det fattes et vedtak av Mattilsynet. Næringen etterlyser at vedtak må underbygges av fakta, som for eksempel målinger.

Selv om næringsorganisasjonene gir uttrykk for at inspektørene i de fleste tilfeller opptrer profesjonelt, gir de også eksempler fra saker hvor inspektørene skal ha oppført seg truende og brukt trusler om å tilkalle politi som et virkemiddel overfor tilsynsobjekter. Næringsorganisasjonene gir også eksempler på at inspektører skal ha tatt seg inn på stedet for tilsynet uten at produsent er tilstede, og gir uttrykk for at dette oppfattes som uprofesjonelt.

Næringsorganisasjonene i blå sektor gir uttrykk for at det er forbedringspotensial i dialogen mellom Mattilsynet og produsentene. Næringen påpeker at produsenter kan oppleve Mattilsynet som forutinntatte, særlig til bedrifter som driver innen havbruk. Videre mener næringen at Mattilsynet må være tydeligere på hva formålet med tilsynene er, slik at produsentene kan stille med riktig personell til å svare på eventuelle spørsmål fra inspektører. Det vises til eksempler hvor et tilsyn ender opp med systemgjennomgang, og i slike tilfeller er det særlig viktig at produsenten kan stille med personell som har systemkompetanse. Næringen mener at produsenter bør få muligheten til å ha med en kollega under tilsyn. I mai 2019 publiserte Mattilsynet et informasjonsskriv til tilsynsobjektene der det framkommer at tilsynsobjektene har rett til å ha med en valgfri person under tilsynet. Innspill til granskingen fra privatpersoner er gjennomgående om tilfeller hvor inspektører ikke skal ha oppført seg profesjonelt under tilsyn. Næringen gir også uttrykk for at det er lang saksbehandlingstid fra tilsyn til vedtak, og korte frister i vedtakene.

KPMGs saksgjennomgang viser at i flere av sakene ble avvik rettet opp på stedet eller før vedtaket ble videreformidlet til virksomheten. Likevel ble det i flere av sakene fattet et vedtak om å utbedre avviket. I slike

tilfeller kan det være tilstrekkelig å veilede uten å fatte vedtak. Det kan oppleves som kunstig for et tilsynsobjekt å motta et vedtak om utbedring av et forhold som ble rettet opp under tilsynet. I den grad det fattes vedtak selv om tilsynsobjektet har utbedret avviket, bør det tydelig fremgå av tilsynsrapporten at vedtaket er en stadfesting av det muntlige vedtaket gitt på stedet og at saken er lukket fra Mattilsynets side.

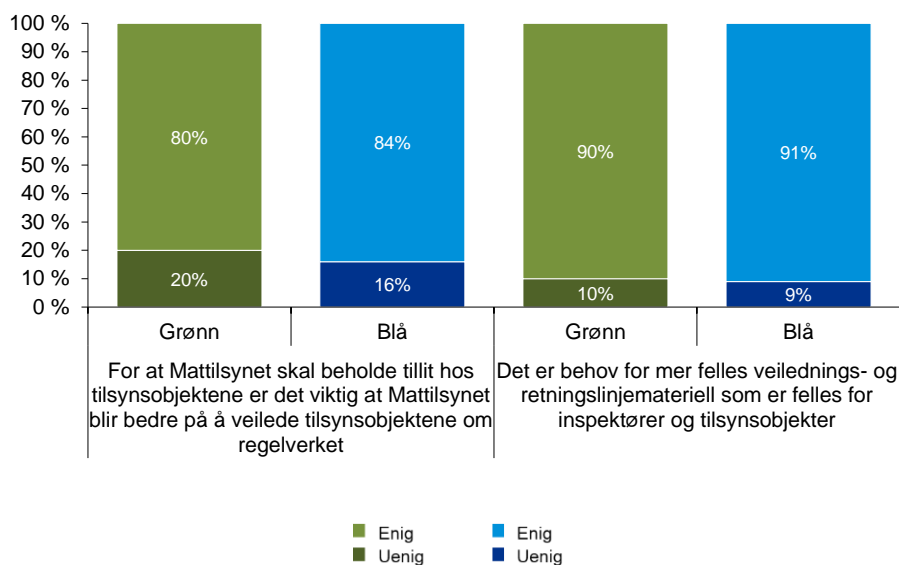
I saksgjennomgangen har KPMG observert at mange rapporter ble skrevet lang tid etter tilsynet ble gjennomført. Dette er særlig alvorlig når vedtakene er unntatt forhåndsvarsling, og når det ikke benyttes observasjonsskjema under tilsynet. I de tilfeller hvor frist for utbedring av avvik ble satt en eller flere uker etter at vedtaket ble videreformidlet vurderer vi at det kunne blitt gitt forhåndsvarsling. Når det gjelder tilsynsrapporter med vedtak uten forhåndsvarsling og vedtak med forhåndsvarsling så vi eksempler på at saksbehandler skilte ut vedtakene uten forhåndsvarsling i egen tilsynsrapport. Dette kan være positivt med tanke på saksbehandlingstid slik at vedtaket uten forhåndsvarsling formidles til tilsynsobjektet før hele tilsynsrapporten med øvrige vedtak er ferdig skrevet.

Næringsorganisasjonene mener at regelverksutviklingen hos Mattilsynet ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet, og at dette fører til at regelverket ikke kan implementeres i praksis. Næringen mener at risikovurderinger og dokumentasjon som etterprøver Mattilsynets tolking av regelverk bør være tilgjengelig for produsentene. Næringsorganisasjonene gir uttrykk for at produsenter i forskjellige regioner og innad i regionene blir møtt med ulik forståelse av regelverket fra Mattilsynets inspektører. Næringen mener også at tilsynene blir gjennomført på ulike måter i ulike deler av landet. Næringen etterlyser en felles forståelse av regelverket og en ensartet praktisering av forvaltningsskjønnen til inspektørene.

Mattilsynet har publisert lite veiledningsmaterieell til tilsynsobjektene på sine nettsider, men det finnes planer om utarbeidelse og publisering av mer materieell. Næringsorganisasjonene mener at Mattilsynet må utarbeide veiledere til regelverket slik at både inspektører og produsentene kan få en felles forståelse for regelverksfortolkningen. Næringsorganisasjonene i blå sektor mener at inspektørene i Mattilsynet ikke har tilstrekkelig kunnskap om innholdet i relevant regelverk, inkludert forvaltningsloven. Det antydes at inspektørene ikke kjenner til relevant regelverk og at regelverket praktiseres feil av inspektørene. Næringen er opptatt av at inspektørene må få kontinuerlig opplæring slik at de holder seg oppdaterte på regelverk og utviklingen i næringen. I innspillene fremheves det at inspektørene bør ha en klar avgrensning på hvilke virksomheter de kan føre tilsyn med. Dette er nødvendig for at inspektørene skal kunne spesialisere seg innenfor et avgrenset fagfelt.

Når det gjelder observerte forskjeller mellom grønn og blå sektor, pekte både representanter for næringen og ledere i Mattilsynet på historiske forskjeller mellom sektorene som en forklarende faktor. Grønn sektor har gjennom samarbeid mellom myndigheter og jordbrukssektoren, en svært etablert kultur av samarbeid og dialog. Blå sektor, på den andre side, har opplevd store forandringer i sammensetningen av næringsaktører de siste tiårene, grunnet den raske veksten i oppdrettsnæringen. Blå sektor har derfor ikke på langt nær den samme kulturen for dialog mellom tilsyn og tilsynsobjekter som grønn sektor har opparbeidet.

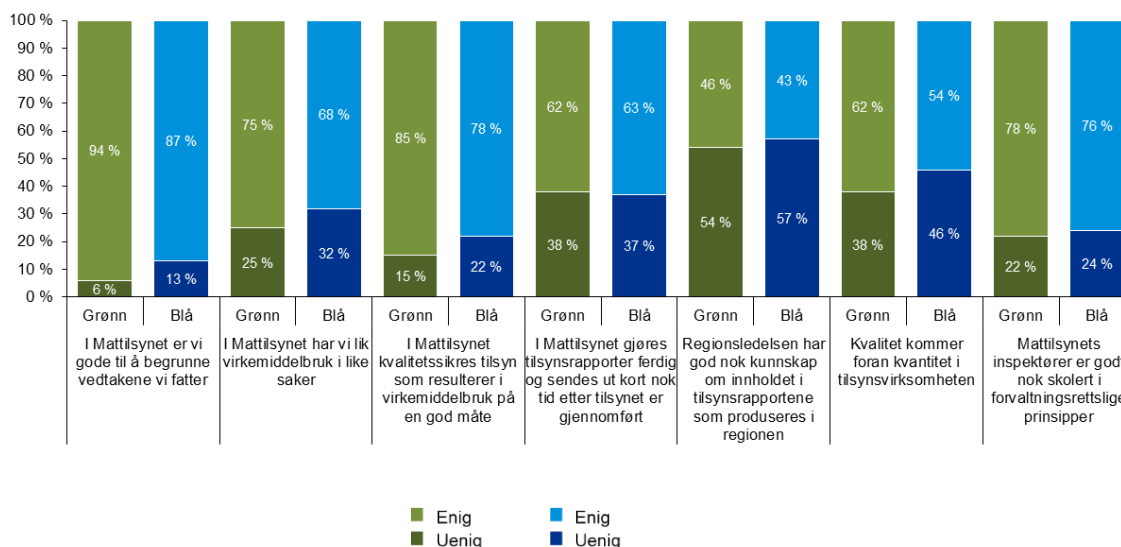
### 5.1.4.1 Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret og i regionene



Figur 1: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret og i regionene

I spørreundersøkelsen framkommer det at det store flertallet av ledere og ansatte som jobber med blå og grønn sektor mener at Mattilsynets tillit er avhengig av at Mattilsynet blir bedre til å veilede tilsynsobjektene. De som har svart bekreftende til denne påstanden, mener også at det er behov for mer felles veilednings- og retningslinjemateriell.

I spørreundersøkelsen er ledere og ansatte i regionene som jobber med blå og grønn sektor bedt om å ta stilling til følgende påstand: "For at Mattilsynet skal beholde tillit hos tilsynsobjektene er det viktig at Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn blir mer enhetlig enn den er i dag". 86 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 82 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor enige i påstanden. Ledere og ansatte i regionen som er enige i påstanden er stilt noen oppfølgingsspørsmål, knyttet til enhetlighet i gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Mange ledere og ansatte i regionene mener at Mattilsynets inspektører er godt nok skolert i forvaltningsrettslige prinsipper, samtidig som mange i både blå og grønn sektor er uenige i at kvalitet kommer foran kvantitet i tilsynene.



Figur 2: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret og i regionene

## Språk og utforming av vedtak

Forvaltningsloven stiller ikke noen direkte krav til utformingen eller språket som brukes når forvaltningen fatter vedtak. Imidlertid innebærer kravet til god forvaltningsskikk at forvaltningen skal være brukerorientert og innrette seg for å hjelpe publikum på en god måte. Implisitt i dette ligger det et krav om at Mattilsynet må kommunisere med tilsynsobjektene på en klar og forståelig måte. I forarbeidene til ny forvaltningslov presiseres det at forvaltningsorganet skal bruke et språk som er klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren.

I flere av innspillene fra næringen gis det uttrykk for at tilsynsrapporter kan være vanskelig å lese på grunn av dårlig språk. Det vises til at Mattilsynet bruker formuleringer som kan skape unødige splid mellom produsent og Mattilsynet. Næringen etterlyser at samme person som gjennomfører tilsynet også må skrive tilsynsrapporten, for å unngå misforståelser og feil i tilsynsrapporten.

Saksgjennomgangen viser at vedtakene kan være vanskelig å lese på grunn av vedtakets språk og utforming. Et problem er at saksbehandlere bruker fet skrift både til overskrifter og for å fremheve viktige setninger og avsnitt. Det var gjennomgående at flere vedtak skrives i samme tilsynsrapport. Det kan være vanskelig for mottaker å skille vedtakene fra hverandre, når vedtakene ikke skilles fra hverandre ved bruk av tydelige overskrifter. Uoversiktlige vedtak kan føre til at mottaker kan oppleve det som vanskelig å finne viktig informasjon, slik som vedtaksslutning og viktige datoer.

Saksgjennomgangen viser at standardtekst i vedtakene ikke fjernes selv om teksten ikke er relevant for det aktuelle vedtaket. Et eksempel på dette er at saksbehandler skriver at tilsynsobjektet har gitt tilbakemelding om at avviket er utbedret og saken er lukket fra Mattilsynets side, samtidig som det i neste avsnitt står en standardtekst om at tilsynsobjektet må gi tilbakemelding om hvordan avvikene er utbedret. Slik utforming av vedtak kan føre til at det er vanskelig for mottaker å forholde seg til vedtaket.

## Øvrige funn fra saksgjennomgangen

Saksgjennomgangen viser at vedtakene KPMG har gjennomgått i det vesentlige er i tråd med formalkravene i forvaltningsloven. Samtlige vedtak viser til faktagrunnlaget som ligger til grunn for vedtaket dvs. det ble vist til konkrete observasjoner i vedtakene. Samtlige vedtak viser til begrunnelse og en vedtaksslutning.

KPMG observerer at ett av vedtakene ikke viser til hjemmelen for vedtaket. Seks av vedtakene viser ikke til problemstillingene i regelverket som brukes i den konkrete saken.

Saksgjennomgangen viser at alle vedtak viser til forvaltningsloven § 16 tredje ledd som hjemmel for å unnta forhåndsvarsling. Ingen av vedtakene viser til hvilken bokstav i bestemmelsen som hjemler unntaket i den konkrete saken. Det er ikke tilstrekkelig å kun vise til bestemmelsen for unntatt forhåndsvarsling i forvaltningsloven.

Saksgjennomgangen viser at Mattilsynet i 50 av 95 saker ikke begrunner hvorfor forhåndsvarsling er unntatt i den konkrete saken. Dette er ikke i tråd med etatens interne rutine eller kravene i forvaltningsloven. Vedtak uten forhåndsvarsling innebærer at virksomheten ikke kan imøtegå påstandene i vedtaket, og kan derfor oppleves som mer inngripende enn vedtak med forhåndsvarsling. KPMGs vurdering er at det derfor er særlig viktig at vedtak uten forhåndsvarsling begrunnes og at tilsynsrapporten viser til presis hjemmel for unntaket. Dette vil skape forståelse for valget om å unnta forhåndsvarsling.

Saksgjennomgangen viser at 57 av 95 vedtak uten forhåndsvarsling ble gitt som muntlige vedtak på stedet under tilsynet. Når det fattes muntlig vedtak uten forhåndsvarsling skal inspektør fylle ut et observasjonsskjema på stedet for å dokumentere vedtaket. KPMG har gjennomgått virksomhetsmappene i MATS i alle 57 sakene for å se om observasjonsskjema er arkivert. Det ble arkivert observasjonsskjema i 4 av 57 saker. Basert på tilgjengelig data vurderer vi at etterlevelsen av rutine for bruk av observasjonsskjema ikke er god nok.

## 5.2 Mattilsynets organisering og styrings betydning for forvaltningskvalitet i tilsyn

I dette kapitlet vil vi presentere funn som belyser hvordan dagens organisering og styring av Mattilsynet kan påvirke forvaltningskvaliteten i tilsynene.

### 5.2.1 Bakgrunn

Undersøkelsen viser at Mattilsynet har fått driftsbevilgningen redusert i perioden 2015 til 2019. Samtidig har eierdepartementene satt klare krav til produktivitet og kvantitet i tilsynsproduksjonen. Fram til høsten 2018 har det kommet signaler fra departementene om at Mattilsynet må ha fokus på å gjennomføre mange tilsyn. Enkelte avdelinger ved hovedkontoret har redusert antall årsverk. Representanter for hovedkontoret begrunner dette med at det har vært politiske føringer om at antallet ansatte ved hovedkontoret skulle holdes på et lavt nivå. Mattilsynets ledelse har sett at strammere budsjetter og fokus på kvantitet i tilsynsproduksjonen vil kunne gå på bekostning av kvaliteten. Sentral ledelse har over lengre tid ment at det er behov for å bruke mer ressurser på analyse og oppfølging av kvalitet i tilsynsproduksjonen, og ledelsen har opplevd det som utfordrende å følge departementenes styringssignaler.

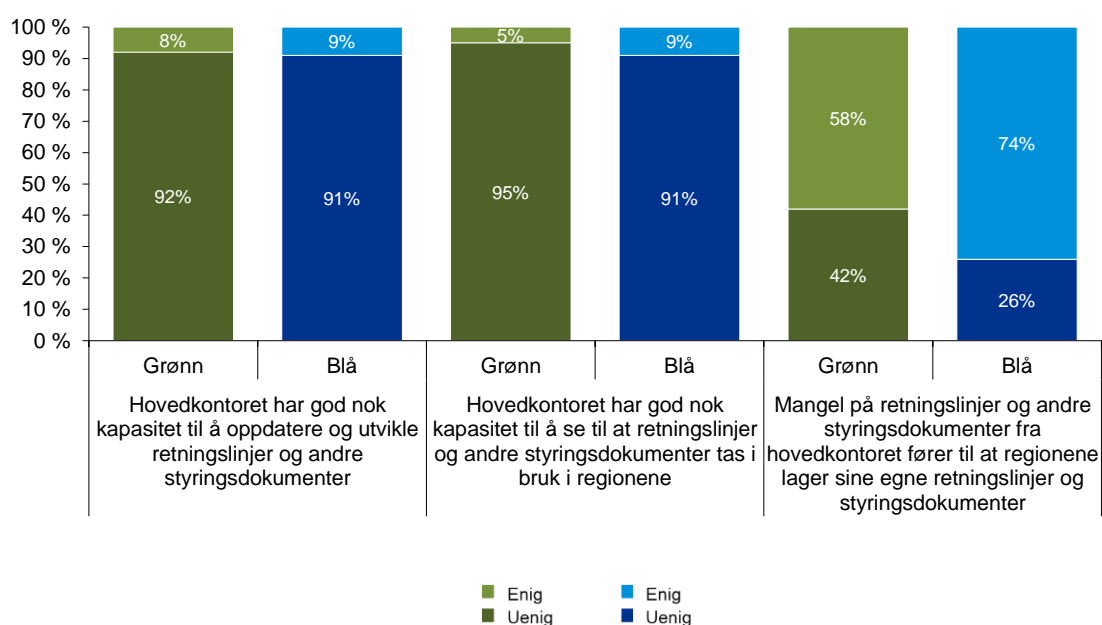
### 5.2.2 Regelverksutvikling og fortolkning

En stor andel av EU-regelverket som innføres i Norge er regelverk som Mattilsynet har ansvar for. Mattilsynet gjør forarbeidet i regelverksutviklingen, før departementet eller Mattilsynet implementerer EU-regelverket til norsk rett, i hovedsak gjennom forskrifter. Når regelverket er gjennomført i norsk rett beskriver Mattilsynets hovedkontor hovedtrekkene i regelverket i retningslinjer og kravpunktmaler som Mattilsynets inspektører skal benytte som utgangspunkt for kontrollene de gjennomfører på tilsyn. Hovedkontoret skal også beskrive disse hovedtrekkene i veiledere til tilsynsobjektene, slik at Mattilsynets inspektører og tilsynsobjektene har utgangspunkt for en felles forståelse av regelverkskravene som skal etterleves. Mattilsynet kan ikke drive god veiledning av inspektører eller tilsynsobjekter, uten at regelverket er klargjort gjennom retningslinjer, kravpunktmaler og veiledere. En representant for hovedkontoret påpeker at det skal være enkelt å føre tilsyn på områder hvor det finnes gode retningslinjer og kravpunktmaler i kvalitetssystemet og MATS, selv om inspektørene må bruke skjønn.

Flere internrevisjoner har over tid vist at det er mangler i styrende dokumenter i Mattilsynet, og at eksisterende krav ikke etterleves. For blå sektor finnes ikke retningslinjer og kravpunktmaler for alle tilsynsoppgaver. For

grønn sektor mener hovedkontorets ledelse at det er utarbeidet retningslinjer og kravpunktmaler for all tilsynsvirksomhet, men at det er for mange kravpunktmaler og at flere ikke er oppdatert. På flere områder finnes det ulike versjoner av kravpunktmalene, uten at det gis tilstrekkelig veiledning til inspektørene om hvilken mal som er å foretrekke. I intervjuer framkommer det også et eksempel fra blå sektor, hvor det ikke er utarbeidet en kravpunktmal med obligatoriske kravpunkt for godkjenning av virksomheter som driver fiskeforedling.

Undersøkelsen viser at 85 % av inspektørene i Mattilsynet mener at en av hovedhensiktene med å føre tilsyn er påse at regelverket etterleves. 85 % av ledere og ansatte som jobber med blå og grønn sektor ved hovedkontoret, mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, for at Mattilsynet skal beholde nødvendig tillit. Disse er stilt noen oppfølgingsspørsmål om hovedkontorets arbeid med regelverksfortolkning.



Figur 3: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at hovedkontorets ledere og ansatte ikke opplever at de har kapasitet til å ivareta noen av sine kjerneoppgaver, og at dette får konsekvenser for enhetligheten i Mattilsynets tilsynsvirksomhet. Mattilsynet har et mål om at alle fagområder skal følge standardiserte kravpunktmaler, og ønsker å gå bort fra dagens system hvor inspektørene kan velge fritt hvilke kravpunkt de skal vurdere på tilsyn. Undersøkelsen viser at for både blå og grønn sektor står inspektørene i de fleste tilfeller fritt til å velge hvilke retningslinjer og kravpunktmaler de skal benytte.

Mattilsynet har også et mål om å sørge for at tilsynsobjekter er informert om hva de inspiseres på. I undersøkelsen framkommer det at over 90 % av de ansatte ved hovedkontoret og i regionene mener at det er behov for mer veilednings- og retningslinjemateriell som er felles for inspektører og tilsynsobjekter. I intervju med en representant for hovedkontoret framkommer det at det er et stort potensial for å forbedre dialogen med næringen om hva som er Mattilsynets ansvar og hva som er næringens ansvar, og at det derfor må



prioriteres ressurser til dette framover. En representant for hovedkontoret understreker at Mattilsynet ikke kan drive god veiledning, uten at regelverket er klargjort gjennom retningslinjer, kravpunktmal og veiledere. En sentral leder ved hovedkontoret mener videre at dagens situasjon innen regelversformidling ikke er holdbar over tid, og at ressurser må flyttes fra tilsynsutøvelse i regionene til regelverksformidling og oppfølging av kvalitet ved hovedkontoret. Det argumenteres også for at en omorganisering til en divisjonsmodell med ett nivå vil bidra til mer enhetlighet og mer effektiv ressursbruk. En 1-nivåmodell, ville i Mattilsynets tilfelle typisk innebåret fagorganisering etter de tre sektorene (rød, grønn, blå). Den enkelte sektor ville da utgjøre en divisjon styrt fra hovedkontoret, med underliggende regionale sentra.

### 5.2.3 Overordnet planlegging av tilsynene

Hovedkontoret sender årlige budsjett disponeringskrav til regionene. I et vedlegg til skrevet framkommer overordnede krav til planleggingen av tilsynene - operativ tilsynsplan - for et gitt år, som for eksempel krav til tilsynsfrekvens innen ulike fagområder og felles nasjonale satsinger. Budsjett disponeringskravet med vedlegg utvikles i dialog mellom hovedkontoret og regionene. Med utgangspunkt i overordnede føringer fra hovedkontoret skal regionene planlegge sine tilsyn innenfor de ulike fagområdene. Utover de overordnede føringene fra hovedkontoret, skal regionene følge opp uønskede hendelser (f.eks. sykdomsutbrudd) og bekymringsmeldinger.

I undersøkelsen framkommer det at prosessen med utforming av operativ tilsynsplan ikke har fungert godt i undersøkelsesperioden. Prosessen har vært ferdig sent, og de standardiserte kravpunktmalene som skal benyttes i enkelte typer tilsyn har ikke vært ferdige ved oppstart av nytt år. I intervju understreker en regiondirektør at arbeidet med planlegging av tilsynsaktiviteter må starte tidlig nok slik at Mattilsynet har alle kravpunktmal og støttesystemer på plass i tide. Dette mener regiondirektøren vil føre til bedre forvaltningskvalitet.

Prosesen med utforming av operativ tilsynsplan for 2020 beskrives av flere som forbedret fra foregående år. Regionene involveres i større grad enn før, og inspektørene involveres gjennom fagforaene. I prosessen kommer regionene i dag i større grad med innspill til hovedkontoret om områder som er viktig å prioritere. For 2020 startet prosessen tidligere enn foregående år.

Regionene skal ta utgangspunkt i operativ tilsynsplan når de detaljplanlegger tilsynsvirksomheten for det kommende året. Undersøkelsen viser at det varierer hvordan dette arbeidet er organisert i den enkelte region, og at det er stor forskjell i plankvaliteten. KPMGs gjennomgang av regionenes planer for tilsynsvirksomheten for 2019 viser at det er stor variasjon i planenes detaljeringsgrad, og i hvorvidt ansvar for gjennomføring er delegert videre til ledere og ansatte. En region har ikke laget en egen plan. Regionene skal også rapportere om planlagte oppgaver i operativ tilsynsplan som de ikke får gjennomført, men hovedkontoret opplever at det på dette området er forbedringspotensial, og det arbeides med bedre maler for rapportering. I intervju med ledelse i enkelte av regionene antydes det at tilsynsvirksomheten i noen av regionene er styrt av hendelser og bekymringsmeldinger.

I østlandsforsknings evaluering fra 2018 peker både hovedkontoret og regionene på at det planlegges for 100 prosent av ressursene, når organisasjonen burde ligge på 80 prosent for å ta unna ad hoc-oppgaver. Ifølge en representant for hovedkontoret har operativ tilsynsplan i praksis vist seg vanskelig å gjennomføre, av ressursmessige årsaker. Det beskrives at det er et konstant sprik mellom alle de tilsynsfaglige oppgavene som skal gjennomføres og behovet for satsing på utviklingsprosjekter. Flere regiondirektør peker også på at hendelser gjennom året og lokale behov gjør det vanskelig å følge alle de overordnede styringssignalene som hovedkontoret gir i operativ tilsynsplan.

I den interne evalueringen av omorganiseringen fra 2016 ble inspektørene spurt om omorganiseringen hadde bidratt til å gjøre det enklere å føre tilsyn. Det ble gitt ulike svar til dette. En inspektør i en region uttalte at *"om det skal bli enklere å føre tilsyn trenger vi tydeligere føringer på hva vi skal gjøre og ikke"*. I østlandsforsknings evaluering fra 2018 ble både ledere og ansatte spurt om hva som er det viktigste å jobbe med for å videreutvikle Mattilsynet framover. Mange svarte prioriterte: Å synliggjøre kjerneoppgavene, prioritere disse, og slutte å gjøre en del oppgaver. I et internt notat fra 2017 ble det pekt på at inspektørene trenger tydeligere føringer for hva som er viktige tilsynsoppgaver, og hva som kan nedprioriteres og at risikobasert tilsyn forutsetter at organisasjonen utvikler og blir enige om noen felles prioriteringskriterier. I notatet konkluderes det med at Mattilsynets risikobasering inntil videre er avhengig av stort rom for menneskelig skjønn, og med at organisasjonen ikke bør bli *"paralysert av den lange veien fram"*.

For flere fagområder setter EUs kontrollforordning<sup>11</sup> krav til at tilsynsfrekvens skal grunngis i en samlet risikovurdering innen ulike fagområder. Både Riksrevisjonen og ESA har kritisert Mattilsynet for at etaten mangler et godt system for å drive risikobasert tilsyn. Mattilsynet arbeider med å utvikle en felles tilnærming til dette. Det er ikke satt en sluttdato for prosjektet, og en regiondirektør oppgir i intervju at regionene ennå ikke er gjort kjent med prosjektets innhold.

En representant for hovedkontoret, og ledelse i en av regionene, antyder i intervjuer at Mattilsynet i for lang tid har hatt fokus på å gjennomføre et stort antall tilsyn, uten at dette nødvendigvis har den beste effekten. Overgangen til risikobasert tilsyn, og tilsyn basert på analyse av data som tilsynsobjektene rapporterer inn, beskrives som viktige grep i tiden framover. Virksomheter av en viss størrelse kan gi Mattilsynet tilgang til sine systemer, slik at Mattilsynet kan gjøre risikovurderinger basert på både sine egne og virksomhetens data. En leder i sentral stilling ved hovedkontoret framholder i intervju at Mattilsynet ikke har fått til dette ennå, og at det er en "tregheit i systemet" for å få dette til.

I intervju med en representant for hovedkontoret framkommer det at det for tiden pågår et utviklingsprosjekt for å finne en standardløsning for risikobasert tilsyn, som kan fungere for alle Mattilsynets fagområder. Representanten ga i møte uttrykk for at Mattilsynet ligger bak de andre skandinaviske landene i utviklingen av risikobasert tilsyn, selv om det er utviklet veiledere for hvordan prioriteringer skal foretas innen enkelte fagområder. Arbeidet med risikobasering av tilsynene vil kreve nye digitale løsninger. Det arbeides med en metodikk for risikoklassifisering av virksomheter på flere fagområder, men arbeidet med risikobasering av tilsyn er ikke satt inn i noe digitalt system.

### "Ferdig på stedet"

For både grønn og blå sektor pågår per høsten 2019 utviklingsprosjektet "ferdig på stedet". Prosjektet bygger på arbeidet som er gjort med smilefjestilsynene, og innebærer at en større andel av tilsynene skal gjennomføres med standardiserte kravpunktmaler med obligatoriske kravpunkter, og at tilsynsrapporten skal avleveres tilsynsobjektet umiddelbart etter at tilsynet er ferdig. En regiondirektør trekker fram at "ferdig på stedet" øker sannsynligheten for at inspektøren og tilsynsvirksomheten kommer til enighet om faktiske forhold. Dette er en bedre framgangsmåte enn at inspektørene gjennomfører tilsyn, gjør noen observasjoner og drar tilbake til kontoret og kommuniserer funn i etterkant. I slike tilfeller kan det hende at inspektørene finner ut at det bør påpekes avvik på områder som ikke ble kommunisert tydelig til tilsynsvirksomheten under gjennomføringen av tilsynet. Arbeidet med "ferdig på stedet" ligger bak den opprinnelige fremdriftsplanen.

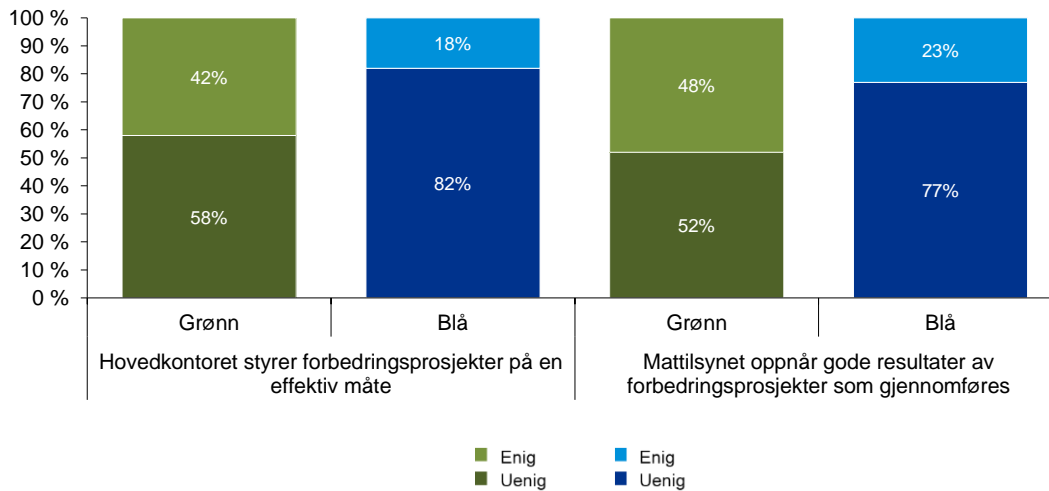
#### Smilefjesordningen

Smilefjesordningen for serveringssteder har i flere av intervjuene blitt trukket fram som en god nyvinning i Mattilsynet. Ordningen informerer forbrukere om hygiene ved serveringssteder ved å sette opp en synlig plakat med smilefjes. Kravene for å få smilefjes er godt kjent for næringen, og ved tilsyn, blir kravene systematisk sjekket og rapport med smilefjes leveres direkte når tilsynet er ferdig. Dette er et system som sees som forutsigbart, oversiktlig, etterprøvbart og har høy tillit hos både næringen og forbrukere.

### Generelt om hovedkontorets oppfølging av forbedringsprosjekter

De 85 % ledere og ansatte ved hovedkontoret som mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag for at Mattilsynet skal beholde nødvendig tillit, er stilt noen oppfølgingsspørsmål om hovedkontorets oppfølging av forbedringsprosjekter.

<sup>11</sup> 882/2004.



Figur 4: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret

Resultatene viser at flertallet av ledere og ansatte ved hovedkontoret er uenige i at hovedkontoret styrer forbedringsprosjektene på en god måte, og i at Mattilsynet oppnår gode resultater av prosjektene. En representant for hovedkontoret oppgir at årsakene til dette er at oppfølgingen av utviklingsprosjekter har vært for svak, og at det har vært varierende hvor godt forberedt prosjektene har vært. I 2018 ble det opprettet et porteføljestyre som skal bidra til en mer effektiv gjennomføring av utviklingsprosjektene. KPMG har ikke klart å dokumentere at dette har bidratt til en forbedret gjennomføring av utviklingsprosjektene.

#### 5.2.4 utfordringer forbundet med overordnet styring

I intervjuer KPMG har gjennomført med sentral ledelse i Mattilsynet framkommer det at det er ledere i enkelte regioner som ikke alltid er lojale mot styringssignaler fra hovedkontoret, og det gis konkrete eksempler på dette. I etterkant av pelsdyrsaken, lanserte Mattilsynets hovedkontor en tiltakspakke til regionene. Tiltakene omhandlet blant annet obligatoriske kurs i forvaltningskvalitet, obligatorisk gjennomgang av relevante retningslinjer, innføring av nye krav til kommunikasjon på tilsyn og innføring av et obligatorisk observasjonsskjema som skulle legges igjen til tilsynsobjektene ved gjennomført tilsyn. Det var en føring fra hovedkontoret at tiltakene skulle gjennomgås med alle medarbeiderne i regionene gjennom samlinger innen 1. oktober 2019. En region var uenige i dette, og lagde sitt eget tilpassende opplegg. Det krevde flere samtaler mellom hovedkontorets ledelse og regiondirektøren før regionen innrettet seg.

Det er andre eksempler på regioner som vurderer styringssignaler som veiledende og velger å ikke gjennomføre aktiviteter i tråd med signalene. En region har vurdert føringene i operativ tilsynsplan som veiledende eller valgfrie, og har gitt uttrykk for at den ikke har kapasitet til å følge opp alle føringene i planen. En representant for hovedkontoret mener at flere av regiondirektørene ikke klarer å se helheten. I denne sammenhengen blir det vist til at enkelte gir tilbakemeldinger om at uttak av prøvemateriell er unødvendig, selv om resultatene av prøvetakingen er med på å dokumentere f.eks. status for dyrehelsen i Norge. Ifølge en representant for hovedkontoret mangler det forståelse for betydningen av å følge krav fra hovedkontoret, ESA og departementene.

Et av hovedmålene med omorganiseringen i 2015 var at regionene skulle gjøres mer homogene og fleksible gjennom standardisering av organisering, oppgaveløsning og styring. Undersøkelsen viser at regionene på noen områder har valgt ulike måter å organisere seg på - noen med godkjenning fra hovedkontoret, andre uten.

I Østlandsforskningens evaluering fra 2018 konkluderes det med at Mattilsynet strever med ansvarsdelingen mellom linjen og tverrgående strukturer. I dokumentanalysen, intervjuer med flere representanter for hovedkontoret, og i noen av intervjuene med regionene framkommer det at Mattilsynet har utfordringer med lojalitet til styringssignaler. Det framkommer at brudd på styringssignaler i liten grad får konsekvenser.

I en intern evaluering fra 2016 framkommer det at ansatte ved hovedkontoret gir uttrykk for at de "ikke evner å følge opp regionene, slik at de får endret forvaltningspraksis, selv om de ser at regionene behandler sakene ulikt". I spørreundersøkelsen framkommer det meninger om at avstanden mellom hovedkontoret og regionene er for lang, og at det er utviklet egne tilsynskulturer i de fem regionene. En inspektør fra en av regionene skriver at:

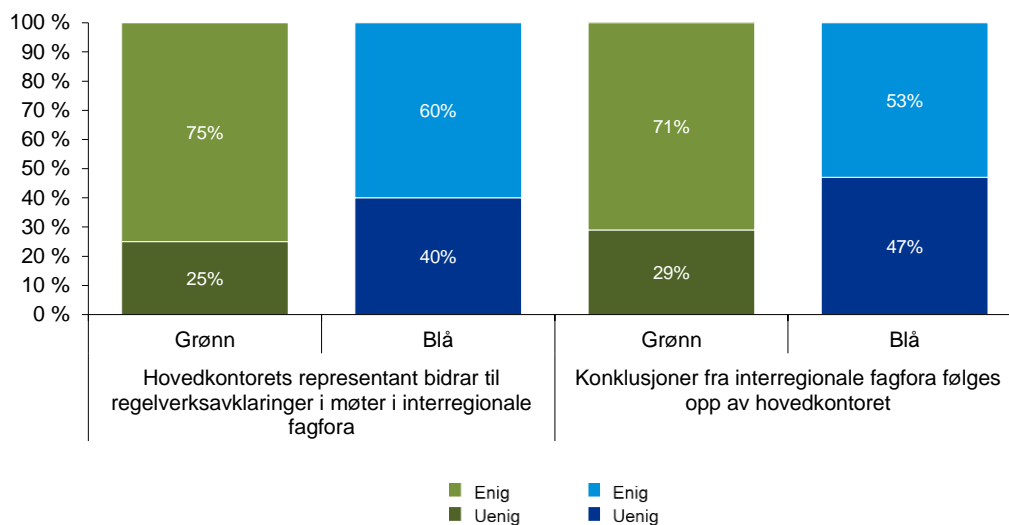
*"Avstanden mellom hovedkontor og avdelingene der ute er alt for stor. Hovedkontoret vet ikke hva vi inspektører gjør, og omvendt. Hvor er styringen med regiondirektørene - hvordan kan hver enkelt region få lov til å utvikle sin egen tilsynskultur? Mattilsynet har havnet i et utføre der det kun har vært fokus på kvantitet og ikke kvalitet i tilsynene, og på at det ikke skal veiledes mer enn høyst nødvendig for at man skal være så redd for å møte seg selv i døra ved neste tilsyn".*

I intervju med en representant for hovedkontoret framkommer det gode alternativer til den organisasjonsmodellen som ble valgt i 2015 ikke ble tilstrekkelig utredet. Mattilsynet begrunner dette med at det var en forutsetning under opprettelsen av Mattilsynet at etaten måtte være organisert i minst to nivåer, siden klagesaksbehandlingen skulle ligge i Mattilsynet. En annen representant for hovedkontoret oppgir at dagens organisasjonsmodell er komplisert og at den vanskeliggjør overordnet styring av regionene. Organisasjonsformen beskrives som svært desentralisert, og flere peker også på at regiondirektørene har stort handlingsrom i dagens modell. I intervjuer og i spørreundersøkelsen framkommer det flere funn som tyder på at regionene kan være restriktive med å lære av hverandre, og en av regionene etterlyser "standarder for deling av god praksis mellom regionene". Det framkommer også at regionenes dialog om hvordan de skal forvalte regelverket enhetlig ikke er god nok.

## 5.2.5 Kvalitet og enhetlighet etter omorganiseringen i 2015

Undersøkelsen viser at 71 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 83 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor er enige i at tilsynene i den enkelte region har blitt mer enhetlige siden omorganiseringen i 2015. 54 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 65 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor er enige i at tilsynene på tvers av regioner har blitt mer enhetlige siden omorganiseringen. Samlet tyder disse funnene på at overgangen fra en 3-nivå til en 2-nivåmodell kan ha hatt en positiv effekt på enhetligheten i den enkelte region.

Over 80 % av ledere og ansatte i regionene mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, for at Mattilsynet skal beholde nødvendig tillit. Av disse, svarer 53 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 50 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor at de er uenige i at regionene er gode til å dele god praksis i tilsynsvirksomheten mellom seg. Det er derfor vanskelig å konkludere med at omorganiseringen har hatt en klar positiv effekt på enhetlighet på tvers av regioner. Undersøkelsen tyder imidlertid på at innføringen av interregionale fagfora og fagrådgivere har bidratt positivt. 78 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 88 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor er enige i påstanden om at de interregionale fagforaene bidrar til å gjøre Mattilsynets tilsynsvirksomhet mer enhetlig. Tabellen nedenfor viser svar på ytterligere spørsmål i spørreundersøkelsen om interregionale fagfora.

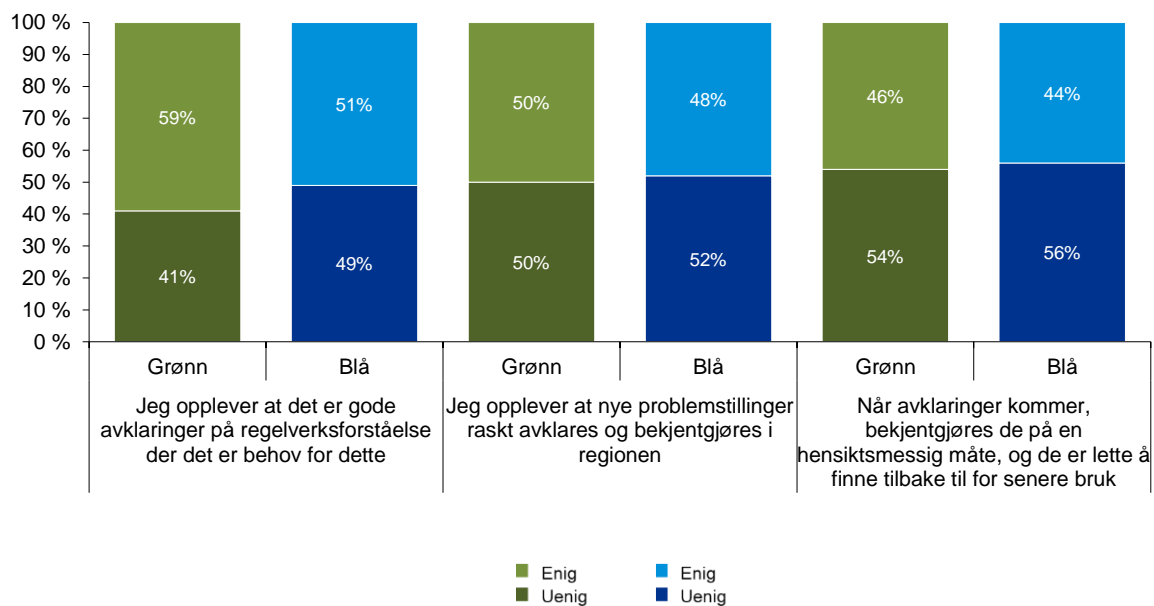


Figur 5: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret og i regionene

En representant for hovedkontoret beskriver hovedkontorets rolle i de interregionale fagforaene som utfordrende. Noen av de interregionale fagforaene fungerer godt, mens andre ikke fungerer like godt. Enkelte hovedkontorrepresentanter i foraene opplever at fagforaene som ikke fungerer så godt ikke ønsker innblanding fra hovedkontoret. Den sentrale ledelsen opplever at det er mange omkamper i enkelte av de interregionale fagforaene, og påpeker at hovedkontoret ikke styrer diskusjonene, siden det er regionene som er ansvarlig for å drifte dem.

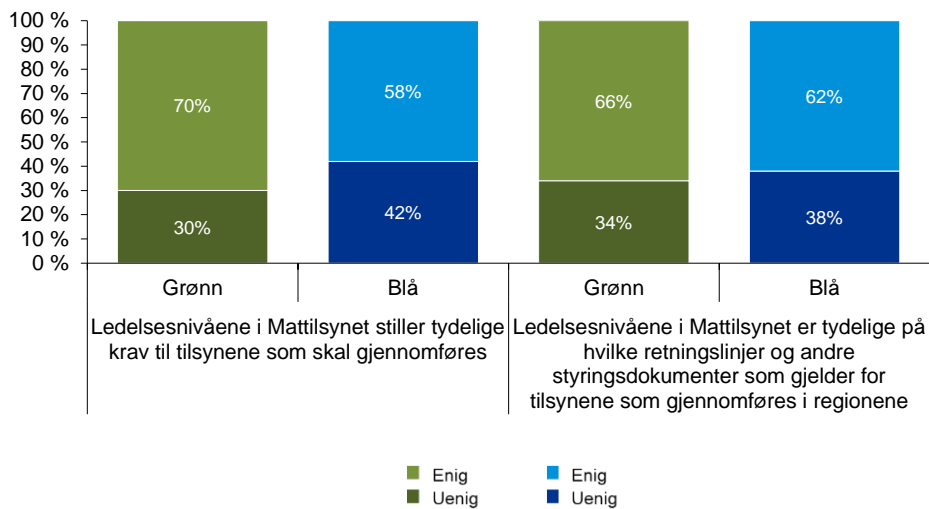
Det er videre indikasjoner på at fagrådgiverne bidrar til å gjøre Mattilsynets tilsyn mer enhetlige, i det 80 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 92 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor gir uttrykk for dette. Samtidig framkommer det at 34 % av ansatte som jobber med blå sektor og 22 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor er uenige i at fagrådgivernes mandat tolkes likt på tvers av fag og regioner.

Samtidig som undersøkelsen gir indikasjoner på at interregionale fagfora og fagrådgiverne bidrar til mer enhetlighet i Mattilsynets tilsynsvirksomhet, er hele 86 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor i Mattilsynet og 82 % av ledere og ansatte i Mattilsynet som jobber med grønn sektor enige i at Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn må bli mer enhetlig enn den er i dag for at Mattilsynet skal bevare tillit hos tilsynsobjektene. Det framkommer også funn som tyder på at mange ledere og ansatte i regionene opplever at oppfølgingen av tilsynsvirksomheten ikke er god nok.



Figur 6: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte i regionene

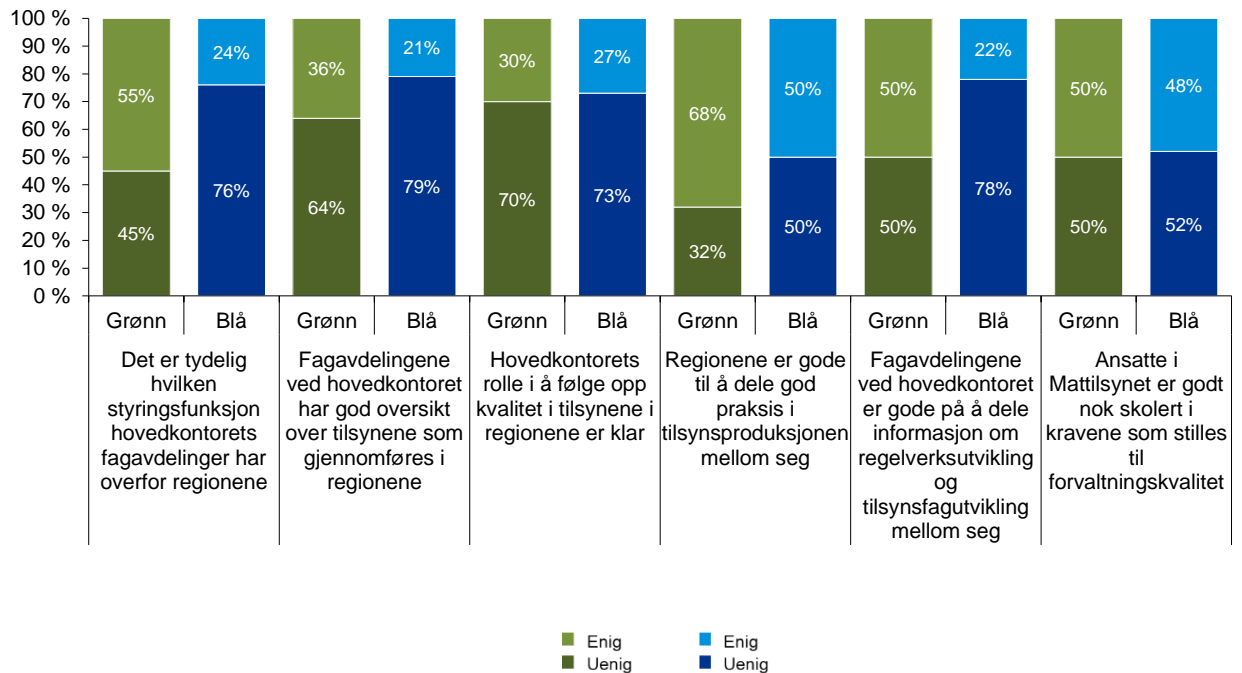
I spørreundersøkelsen framkommer det at over 80 % av ledere og ansatte i regionene mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, for at Mattilsynet skal beholde tillit hos tilsynsobjektene. De som mener dette, er stilt noen oppfølgingsspørsmål om hvor tydelige ledelsesnivåene i Mattilsynet er til å stille krav til tilsynsvirksomheten.



Figur 7: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte i regionene

### 5.2.6 Roller og ansvar for oppfølging av kvalitet og enhetlighet

I undersøkelsen framkommer det flere funn som tyder på at roller og ansvarsområder for oppfølging av tilsynsproduksjonen generelt, og kvalitet i tilsynene spesielt, oppfattes å være uklare i Mattilsynet. 85 % av ledere og ansatte som jobber med blå og grønn sektor ved hovedkontoret, mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, for at Mattilsynet skal beholde nødvendig tillit. Disse er stilt noen oppfølgingsspørsmål om roller og ansvar i oppfølging av tilsynsvirksomheten.



Figur 8: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte ved hovedkontoret

I intervjuer med en representant for hovedkontoret bekreftes det at hovedkontorets ledelse er usikre på sin styringsmulighet innenfor sine fag overfor regionene, selv om fagavdelingene ved hovedkontoret skal ta ansvar for den overordnede styringen av fagene i Mattilsynet. Representanten opplever at enkelte regioner kun velger å følge de styringssignalene de synes passer, og uttaler i intervju at fagavdelingenes styringsfunksjon må styrkes. Annen sentral ledelse uttaler at det er behov for å styrke kontrollen med inspektørenes etterlevelse av retningslinjer og kravpunktmal.

De fleste tilsyn i Mattilsynet gjennomføres av en enkelt inspektør. I intervjuer med inspektører framkommer det at flere opplever at det de gjør sjeldent blir kvalitetskontrollert, eller at kvalitetskontrollen som gjennomføres ikke fungerer etter hensikten. I undersøkelsen framkommer det at Mattilsynet innførte obligatorisk kvalitetskontroll av alle tilsynsrapporter i regionene så sent som i 2018, og at inspektørene står fritt til å velge hvem de vil sende tilsynsrapporten til. Lederne i regionene er ansvarlige for å følge opp at kvalitetskontrollen gjennomføres. I 2018 dokumenterte Mattilsynets internrevisjon at det ble gjennomført få kontroller av kvalitet i tilsynsproduksjonen. Videre ble det konkludert med at det både ved hovedkontoret og i regionene var uklarheter om hvilken kvalitetskontroll regionene skal drive av inspektørenes tilsynsproduksjon, og om hvilken kvalitetskontroll hovedkontoret skal drive av regionene. Få hadde gjennomført en risikovurdering av sine tilsynsfagsområder, for å kunne bruke dette som grunnlag for å identifisere tiltak og iverksette kontrollaktiviteter. De ulike nivåene i organisasjonen forutsetter at det gjennomføres kvalitetskontroll uten å sette krav til framgangsmåte.

I etterkant av en internrevisjon i 2016 vedtok Mattilsynets ledelse flere tiltak som skulle bidra til å forbedre forvaltningskvaliteten. Det skulle blant annet innføres kvalitetskontroll i tråd med en retningslinje fra hovedkontoret i alle regioner. I oppfølgingsrevisjonen i november 2019 konkluderes det med at kvalitetskontrollen kun er delvis innført i regionene, og ikke med den framdriften som hovedkontoret ga føringer om. Til tross for at administrerende direktør har vedtatt at en retningslinje for kvalitetskontroll skal implementeres, så hadde bare noen av regionene begynt å implementere retningslinjen innen angitt frist for



implementering. Videre konkluderes det med at de kvalitetskontrollene som gjennomføres avviker til dels i vesentlig grad fra krav til kvalitetskontroll som framkommer av nasjonale retningslinjer. En region hadde ikke implementert de nasjonale retningslinjene i det hele tatt, men heller introdusert en egen rutine for kvalitetssikring av tilsynsrapporter. Den skisserte lederlinjekontrollen i de nasjonale retningslinjene ble ikke gjennomført i regionen.

Mattilsynets internrevisjon har en potensielt viktig rolle i å kontrollere forvaltningskvaliteten i tilsynene. Internrevisjonen består av en person. Det finnes kontrollfunksjoner i regionene, men disse rapporterer i hovedsak til regionledelsen. De 85 % ledere og ansatte ved hovedkontoret som mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag for at Mattilsynet skal beholde nødvendig tillit, er stilt et oppfølgingsspørsmål om effekten av evalueringer og revisjoner på kvaliteten i tilsynene. 65 % av ledere og ansatte ved hovedkontoret som jobber med blå sektor og 48 % av ledere og ansatte ved hovedkontoret som jobber med grønn sektor er uenige i at evalueringer og revisjoner og som gjennomføres fører til merkbar forbedring av tilsynene.

## 5.2.7 Fag- og støttesystemers betydning for kvalitet og enhetlighet i tilsynene

I østlandsforsknings evaluering fra 2018 framkommer det at Mattilsynet har hatt ambisjoner om at det skal være én innlogging til alle systemer, men at realiteten er at det fortsatt er mange systemer som alle krever egen innlogging.

### Mattilsynets kvalitetssystem

Kvalitetssystemet inneholder blant annet retningslinjene som skal være gjeldende for tilsynsvirksomheten. I et internt dokument fra 2018 framkommer det at det er behov for rydding og strukturering av styrende dokumenter knyttet til tilsynsprosessen i systemet. Per høsten 2019, pågikk det et arbeid med å oppgradere kvalitetssystemet. Ledere og ansatte i regionene som mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, er stilt et oppfølgingsspørsmål om kvalitetssystemet. 73 % av ledere og ansatte som jobber med blå sektor og 63 % av ledere og ansatte som jobber med grønn sektor er uenige i at oppbyggingen og inndelingen av dokumenter i kvalitetssystemet er organisert på en god måte.

Ledere og ansatte skal melde inn avvik og forbedringsforslag og følge disse opp i Mattilsynets forbedringsportal, som er en del kvalitetssystemet. I portalen registreres også avvik fra blant annet ESA-revisjoner og internrevisjoner, og det framgår hvem som har fått ansvar for å lukke avvikene. I ledelsens gjennomgang fra 2018 framgår det at det er innført førstehåndssortering av meldinger med forbedringsforslag i forbedringsportalen i regionene, fordi hovedkontoret ikke hadde kapasitet til å gjennomgå alt som kom inn, og at dette har gitt positiv effekt. Videre framkommer det at behandlingstiden for avvik fra internrevisjonen og ESA og forbedringsforslag fortsatt er lang, og at det derfor bør innføres internkontrollrutiner, slik at avvik følges opp jevnlig.

Ledere og ansatte i regionene som mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, er stilt et oppfølgingsspørsmål om hovedkontorets oppfølging av avvik og forbedringsforslag. 87 % av ledere og ansatte i regionene som jobber i blå sektor og 69 % av ledere og ansatte i regionene som jobber i grønn sektor er uenige i at hovedkontorets oppfølging er god. I intervjuer med ledelse i en av regionene framkommer det at Mattilsynet i dag har flere løsninger for å registrere avvik og sende inn forbedringsforslag. Dette omtales som uheldig, fordi det bidrar til at organisasjonen ikke har en helhetlig oversikt.

I intervjuer oppgir flere inspektører at de opplever det som vanskelig å finne dokumenter og informasjon i Mattilsynets systemer. Mye tid går derfor til å lete etter informasjon som er aktuell for deres oppgaveutførelse.

### MATS og EPHORTE

Virksomhetene som fusjonerte inn i Mattilsynet hadde over 40 ulike systemer. Mattilsynets felles fagsystem for saksbehandling av tilsynssaker, MATS, ble innført i 2010, og dette bidro til at de gamle systemene kunne avsluttes. MATS skulle gi støtte til bedre og mer effektive arbeidsprosesser i det utøvende tilsynet og bidra til økt kostnadseffektivitet. Et annet hovedmål med innføringen av systemet var at det skulle bidra til mer enhetlige tilsyn.

I intervju med sentral ledelse i Mattilsynet framkommer det at MATS i utgangspunktet ble laget for saksbehandling. Det er vanskelig å trekke ut data fra systemet, som kan brukes til å måle hvor enhetlig tilsynsvirksomheten er innen ulike fagområder og som kan brukes til å risikobasere tilsynene. Mattilsynet klarer derfor ikke bruke data fra systemet til disse formålene. At MATS ikke ble laget med tanke på at det ville

være behov for å hente ut data fra systemet, beskriver en leder i sentral lederstilling ved hovedkontoret som et strategisk feilgrep.

Mattilsynets ledelse har lenge vært kjent med at MATS ikke er godt egnet til uttrekk av data, og det har vært svært tydelig de siste fem årene. Sentral ledelse oppgir intervju at ledelsen i denne perioden har erkjent at det var behov for å bruke mer ressurser på analyse og utvikling. Det blir påpekt at Mattilsynet over flere år har søkt departementene om midler til å foreta nødvendige endringer i etatens dataplattform, men dette har etaten ikke fått. Videre blir det påpekt at det fram til høsten 2018 har kommet styringssignaler fra departementene om at Mattilsynet må ha fokus på å gjennomføre mange tilsyn. En representant for hovedkontoret beskriver det som utfordrende å følge disse styringssignalene, siden ledelsen ved hovedkontoret var av den oppfatning at det er behov for å bruke mer ressurser på systemer som muliggjør analyser og oppfølging av kvaliteten i tilsynsproduksjonen. Per i dag har ikke hovedkontoret et utviklingsmiljø med kompetansen som trengs for å lykkes med dette.

MATS inneholder også kravpunktmal, som Mattilsynets hovedkontor er ansvarlig for å utvikle. Kravpunktmalene inneholder regelverkskrav som inspektørene kan velge å kontrollere på tilsyn. I intervju med sentral ledelse i Mattilsynet framkommer det at det ikke er enkelt å holde oversikt over hvilke kravpunktmal som er oppdatert i henhold til regelverket i MATS. Inspektørene står også til en viss grad fritt til å velge hvilke kravpunkter de vil kontrollere på tilsyn. Kravpunktmalene som ligger i systemet brukes på forskjellige måter. Enkelte inspektører velger å registrere gjennomførte tilsyn og tilsynsresultater i dokumenter utenfor MATS. Inspektørene har også ulik praksis for registrering av resultater fra tilsyn i MATS. Både ESA og Mattilsynets internrevisjon har påpekt at Mattilsynets inspektører ofte kun registrerer avvik, og ikke positive funn, fra tilsynene. Det er vanskelig å kontrollere om bruken av virkemidler er enhetlig ved funn av avvik. Dette skyldes at alvorlighetsgraden på avviket kan være forskjellige fra sak til sak, uten at dette kan leses ut av dataene i MATS.

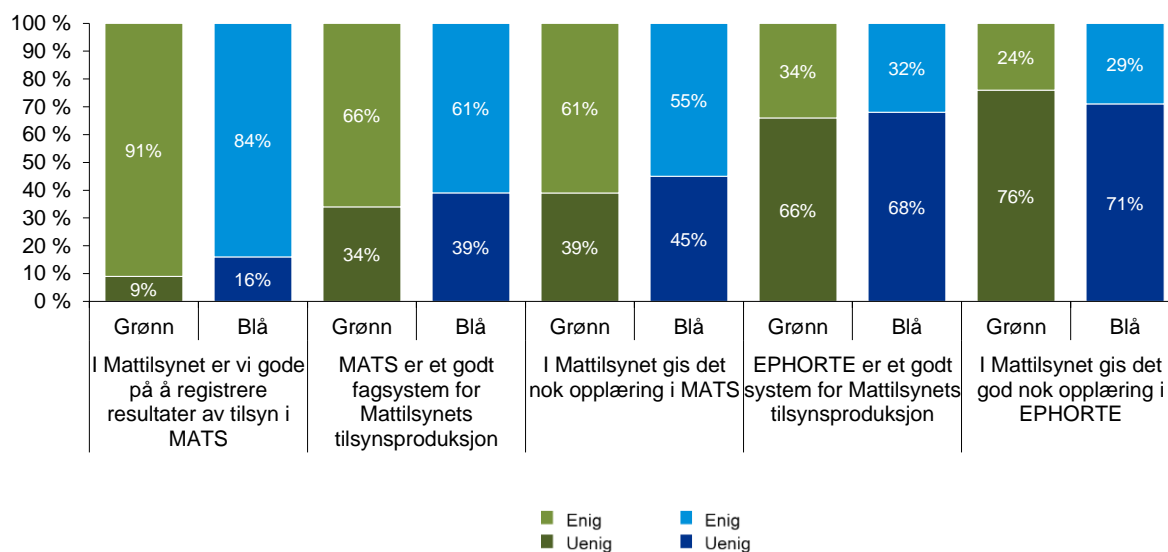
Tidligere fikk alle inspektører opplæring i MATS gjennom e-læring. I dag er det ikke et eget kurs for dette, og inspektørene må lære systemet gjennom kolleger.

Kvalitetskontroll av tilsynsrapporter, såkalt sidemannskontroll, skal dokumenteres i MATS. Inspektørene står i de fleste tilfeller fritt til å velge hvilken kollega de sender rapporten til. En av regiondirektørene uttaler i intervju at mye av kvalitetssikringen skal skje gjennom sidemannskontroll. Lederne i regionene har også ansvar for å følge opp at sidemannskontrollen faktisk gjennomføres. Når rapporten sendes til sidemannskontroll i MATS etableres det et kommentarfelt i systemet. Vedkommende som skal kvalitetssikre rapporten skriver direkte inn i dette kommentarfeltet. Hva som skrives i kommentarfeltene kan ikke genereres eller sorteres i en rapport. Hvis en tilsynsrapport har et kommentarfelt er sidemannskontroll gjennomført. Men det betyr ikke nødvendigvis at rapporter som ikke har kommentarfelt ikke er kontrollert av en sidemann. Det er derfor vanskelig å sjekke om sidemannskontroll faktisk er gjennomført. I følge inspektører KPMG har intervjuet, bidrar sidemannskontrollen slik den praktiseres, først og fremst til kvalitetssikring av rettskriving og språk.

Siden omorganiseringen i 2015 er det satt i gang flere utviklingsprosjekter på IKT-området i Mattilsynet. Mattilsynet bruker ca. 30 millioner kroner i året på vedlikehold av MATS. Det er tenkt at Mattilsynet skal bygge andre systemer på siden av MATS. Innsamling av data til risikobasert tilsyn skal skje gjennom disse nye systemene. Det er ikke estimert noen pris for hva disse systemene vil koste.

EPHORTE er Mattilsynets arkivsystem, hvor alle dokumenter fra gjennomførte tilsyn skal arkiveres. Filer skal overføres automatisk fra MATS til EPHORTE. I intervjuer med inspektører i Mattilsynet framkommer det at mange har utfordringer med å bruke systemet. Flere inspektører opplever at opplæringen i EPHORTE har vært utilstrekkelig.

Ledere og ansatte i regionene som mener at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag (over 80 %), er stilt noen oppfølgings spørsmål om MATS og EPHORTE.



Figur 9: Resultater fra spørreundersøkelse til ledere og ansatte i regionene

## 5.2.8 Kompetanse og opplæring

I østlandsforskningens evaluering fra 2018, gis det inntrykk av at det kan være behov for tettere oppfølging av nyansatte, og at dette bør undersøkes nærmere. En representant for hovedkontoret oppgir i intervju med KPMG at Mattilsynet jobber med å styrke inspektørens regelverk- og tilsynskompetanse. Mattilsynet gjennomfører enkelte kurs i tilsynsfagene, tilsynsmetodikk og i forvaltningskvalitet. Det er imidlertid ingen systematisk oppfølging av behov for kursing og gjennomføring, og mange ansatte melder om at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i sentrale systemer. I spørreundersøkelsen framkommer det at 90 % av ledere og ansatte i regionene som jobber med blå og grønn sektor har hatt opplæring i tilsynsmetodikk.

Næringsorganisasjonene i grønn sektor gir i sine innspill uttrykk for at Mattilsynets inspektører mangler kompetanse innen praktisk dyrehold, produksjonsdyr, fagområdene det føres tilsyn med, tilsynspraksis og forvaltningsrett. Næringen er også kritisk til fagkunnskapene og opplæringen til representantene fra dyrevernemndene som deltar på tilsyn sammen med Mattilsynets inspektører. Det gis uttrykk for at Mattilsynet mangler ressurser til å sikre organisatoriske endringer og opplæring av ansatte i nye regelverk. Dette fører til at Mattilsynet ikke er i stand til å veilede produsentene om nytt regelverk.

## 5.3 Klagesaksbehandling og organisering

I dette kapitlet vil vi beskrive dagens organisering av klagesaksbehandlingen i Mattilsynet, og presentere funn som belyser dagens organiserings hensiktsmessighet.

### 5.3.1 Flyttingen av klagesaksbehandlingen til hovedkontoret

Ved omorganiseringen i 2015 ble behandlingen av klagesaker flyttet fra regionene til hovedkontoret. Undersøkelsen gir indikasjoner på at dette har gjort klagesaksbehandlingen mer enhetlig, og en representant for hovedkontoret oppgir i intervju at dette har gitt dem viktig informasjon om hvordan saker behandles i regionene.

I spørreundersøkelsen mener over 80 % av ledere og ansatte i regionene at Mattilsynets tilsynsvirksomhet må bli mer enhetlig enn den er i dag, for å beholde nødvendig tillit. Av disse, er 44 % av ledere og ansatte i

regionene som jobber med blå sektor og 52 % av ledere og ansatte i regionene som jobber med grønn sektor uenige i at hovedkontoret er gode på å gjøre utfallet av klagesaksbehandling kjent for inspektørene i regionen.

I et møte mellom Mattilsynet og departementene fra mars 2019 framkommer det at klagesaker, veiledere eller prinsippavgjørelser ikke ligger ute på Mattilsynets nettsider. Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av ledere og ansatte som jobber med blå og grønn sektor ved hovedkontoret og i regionene, mener at Mattilsynets tillit er avhengig av at Mattilsynet blir bedre til å veilede. De som har svart bekreftende til denne påstanden, mener i utstrakt grad at det ikke er enkelt for tilsynsobjektene å finne informasjon om resultater av klagesaksbehandling. 77 % av ledere og ansatte i blå sektor og 69 % av ledere og ansatte i grønn sektor gir uttrykk for dette i spørreundersøkelsen. Næringsorganisasjonen i blå sektor antyder at klagesaksbehandlingen er mangelfull fordi klagesaksbehandlere ikke innhenter supplerende informasjon fra klagepart.

Ved enkelte kontorsteder sitter regionansatte og hovedkontoransatte i samme lokaler. De regionansatte mottar klagen som første instans, og vurderer om vedtaket skal opprettholdes eller endres. Hvis de kommer til at vedtaket skal opprettholdes sendes klagen videre til hovedkontoransatte som andre instans. Mattilsynet opprettholder på denne måten to nivåer i klagesaksbehandlingen, i tråd med krav i forvaltningsloven. I undersøkelsen framkommer det at flere næringsaktører stiller spørsmål ved om denne organiseringen av klagesaksbehandlingen sikrer en upartisk behandling. Organiseringen bidrar også til at hovedkontoret ikke kan komme med råd i enkeltsaker.

En sentral leder ved hovedkontoret er av den oppfatning at Mattilsynet kunne vært tjent med å innføre en 1-nivåmodell med 1. instans behandling av klager i Mattilsynet, og 2. instans behandling i en klageinstans på siden av Mattilsynet. Ifølge lederen ville en slik modell gitt muligheter for at hovedkontorets kompetanse kunne bli brukt fritt i hele organisasjonen. En slik modell har flere likhetstrekk med organisasjonsmodellen til Mattilsynets søsterorganisasjon i Danmark.

### 5.3.2 Om uavhengige klageorgan

Hovedmodellen i norsk forvaltning er en hierarkisk organisering av klagesaksbehandlingen. I en rapport fra DIFI i 2017 heter det at flere forvaltningsorganer har fått en uavhengig stilling, blant annet er det opprettet en rekke klageorganer utenom myndighetshierarkiet. I forarbeidene til ny forvaltningslov har utvalget konkludert med at normalordningen i statsforvaltningen fortsatt bør være at klage skal gå til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, men utvalget ser behovet for uavhengige klageorgan i visse tilfeller.

En gjennomgående tilbakemelding fra næringsaktører i grønn og blå sektor er at de ikke opplever at Mattilsynet er upartiske i klagesaksbehandlingen. De legger frem et ønske om at klagesaksbehandling flyttes til en uavhengig instans.

Fordeler med et uavhengig klageorgan i Mattilsynet kan være:

- ✓ Rettssikkerhetshensyn, mer konsekvent praktisering av regelverk
- ✓ Skape tillit til at klagebehandlingen er uavhengig
- ✓ Tydelig rolleforståelse
- ✓ Avlaste hovedkontoret

Det kan være flere ulemper med et uavhengig klageorgan i Mattilsynet. Forutsetninger for å opprette et uavhengig klageorgan kan være:

- ✓ Å sammensette klageorganet med tilstrekkelig fagkompetanse innenfor Mattilsynet saks- og virkeområde
- ✓ At informasjon fra klagesaksbehandlingen deles med hovedkontoret og regionene
- ✓ At det bevilges ressurser til opprettelsen av et uavhengig klageorgan.

## 5.4 Særskilt om Mattilsynets bruk av dyrevernemnder

I henhold til dyrevelferdsloven skal dyrevernemndene ivareta lekmansskjønnet i tilsynsarbeidet. Mattilsynets interne undersøkelse av nemndene fra 2019 viser at nemndsmedlemmer i mange tilfeller, som i pelsdyrsaken, utfører det som regnes som typiske inspektøroppgaver. Videre viser undersøkelsen også at nemndsmedlemmer blir sendt ut på tilsyn alene. Dette begrunnes med ressursituasjonen i regionene. I

Mattilsynets interne undersøkelse konkluderes det med at rollefordelingen mellom inspektører og nemndsmedlemmer er uklar, og at dette har konsekvenser for tilsynsobjektene. Nemndsmedlemmene har i svært begrenset grad fått opplæring i krav til god forvaltning.

## 5.5 Særskilt om departementenes styring av Mattilsynet

En representant for hovedkontoret mener det er behov for å undersøke om Mattilsynet er dimensjonert for å innfri alle kravene eierdepartementene setter til etaten, eller om det er Mattilsynet som må bli bedre til å prioritere. Sentral ledelse mener det er viktig å få klarhet i om Mattilsynet med det budsjettet som etaten nå har kan oppfylle de krav til tilsynsfrekvens og kontrollaktiviteter som kommer i den nye kontrollforordningen som trer i kraft 1. desember 2019.

I svar på skriftlige spørsmål fra KPMG, skriver departementene at regjeringens forutsetning med ABE-reformen er at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Reformen skal gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Departementet har lagt til grunn at det også i Mattilsynet er rom for å effektivisere driften i tråd med ABE-reformen.

Av styringsdialog fra mars 2019 framkommer det at departementene stilte spørsmål om departementene styrer Mattilsynet på en måte som driver etaten i én retning, for eksempel som oppfordrer Mattilsynet til å finne flest mulig avvik og fatte flest mulig vedtak. En konkret foranledning til at spørsmålet ble stilt, var at Landbruks- og matdepartementet var gjort kjent med at Mattilsynet enkelte ganger fattet vedtak med pålegg om tiltak, selv om virksomheten allerede hadde utbedret forholdene etter at forhåndsvarsel om vedtak var gitt. Det ble som oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet i 2012, etablert en del styringsparametere/rapporteringskrav knyttet til enhetlighet i Mattilsynets tilsynsvirksomhet. Blant annet ble det i samråd med Mattilsynet etablert rapporteringskrav på *"Enhetlig virkemiddelbruk – variasjon mellom regionene i andel av virksomhetene med påvist avvik hvor det er fattet vedtak"*. Departementene uttaler at det ikke kan utelukkes at et slikt rapporteringskrav kan ha som utilsiktet effekt at Mattilsynet velger å fatte vedtak og gi pålegg, selv om vedtak ikke er nødvendig/riktig å fatte.

På spørsmål fra KPMG om det gjort grep i etatsstyringen som kan bidra til at departementene får bedre styringsinformasjon om kvaliteten i Mattilsynets saksbehandling i etterkant av styringsdialogen i mars 2019, gir departementene uttrykk for at det arbeides med å utvikle parametere som kan si noe om effekten av Mattilsynets arbeid. Disse parameterne vil ikke nødvendigvis være direkte relatert til temaet forvaltningskvalitet. Departementet vil ha videre dialog med Mattilsynet om eventuelle endrede eller nye resultatindikatorer i arbeidet med tildelingsbrevet for 2020, herunder også om det er aktuelt med rapportering på indikatorer som er særskilt knyttet til forvaltningskvalitet.

## 6. Vurderinger og anbefalinger

KPMGs mandat har vært å ta stilling til om Mattilsynet har et godt nok system og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn, og om Mattilsynets organisering og styring legger til rette for god forvaltningskvalitet i tilsynene. Kravene til god forvaltningskvalitet innebærer at Mattilsynet må sikre at saksbehandlingen er regelbundet, effektiv og brukerorientert, og at vedtakene forklarer hjemmelsgrunnlaget, beskriver faktagrunnlaget og begrunner valgene som er tatt. Brukerorientering er viktig for at tilsynsobjekt skal få et godt grunnlag for forstå krav som stilles til dem. Enhetlighet er også et sentralt kriterium for god forvaltning. Det er viktig for både rettferdighet og tillit at regler tolkes og håndheves likt, og ikke varierer uforholdsmessig mye fra område til område eller fra inspektør til inspektør.

Granskingen viser at mange har positive erfaringer med Mattilsynet. Samtidig er det klart at tillit tar tid å bygge, samtidig som den lett kan brytes ned. Selv et fåtall negative opplevelser kan være ødeleggende. Mattilsynet har gjort forbedringer i rutiner i undersøkelsesperioden, og det er flere lovende utviklingsprosjekter på gang. Granskingen finner derimot ikke bevis for at dette ennå har ført til faktiske forbedringer i forvaltningskvalitet.

Mattilsynets egne gjennomganger viser forbedringspotensial i omtrent halvparten av sakene som fører til vedtak. Denne granskingens saksgjennomgang av vedtak uten forhåndsvarsling bekrefter at feil påpekt i tidligere gjennomganger fremdeles ble begått i granskingsperioden:

- ✓ Mange vedtak i saker uten forhåndsvarsel gis muntlig uten bruk av internt påkrevd observasjonsskjema.
- ✓ Andre observerte feil inkluderer at unntatt forhåndsvarsling ikke er begrunnet, og at vedtak ble skrevet lang tid etter at tilsynet ble gjennomført.
- ✓ Saksgjennomgangen viser videre at det er flere forhold ved vedtakenes utforming som gjør vedtakene lite tilgjengelig for mottaker.

Innspill fra næringen viser også at tillitskrisen ikke er over. Selv om næringen gir uttrykk for at de fleste tilsyn oppleves som profesjonelle, rapporteres det også om en rekke eksempler på uprofesjonell og forutinntatt opptreden. Flere melder om korte frister og lang saksbehandlingstid.

**På et overordnet nivå er det KPMGs vurdering at Mattilsynet ikke har gode nok systemer og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Granskingen finner at organiseringen av Mattilsynet bidrar til mangelfull enhetlighet, svak styring og lite effektiv ressursbruk. Staten har ikke et system som sikrer en oppdatert og enhetlig fortolkning av regelverket. Kontrollen med gjennomføring av tilsyn har klare mangler. Dette bidrar til at kvaliteten i gjennomføringen av samfunnsoppdraget ikke er god nok. Resultatet av granskingen viser utfordringer som kan utgjøre en risiko både for rettsikkerheten for brukerne og for gjennomføringen av samfunnsoppdraget forøvrig.**

Den siste del av rapporten presenterer en systematisk gjennomgang av vurderinger og anbefalinger. Disse er summert i tabellen nedenfor.

Vurderinger	Anbefalinger	Konsekvenser
<b>1. Regelverkstolkningen er ikke enhetlig</b>	Samle overordnet ansvar hos hovedkontorets fagdirektører Prioriter ferdigstilling av retningslinjer, maler og veiledere	Mer oppdatert og enhetlig regelverk Økt tillit Økt ressursbruk på kort sikt
<b>2. Kommunikasjon med tilsynsobjekter er mangelfull</b>	Gjør retningslinjer, veiledere og lettere tilgjengelig Oversiktlige beskrivelser av tilsynsprosessen, som er tilgjengelige for næringen <i>"Ferdig på stedet"</i>	Bedre forståelse fra tilsyns-objekt hva som kreves Økt tillit Økt ressursbruk på kort sikt
<b>3. Svak overordnet planlegging</b>	Felles prioriteringskriterier for flere fagområder Følge opp at disse brukes Skaff passende elektroniske verktøy	Mer effektiv ressursbruk Prioritering av tilsyn med høyest risiko Økt ressursbruk på kort sikt, men ressurs sparing på lang sikt
<b>4. Svakt system for kvalitetssikring og -kontroll</b>	Sammenstill og oppdater eksisterende rutiner Styrk internkontrollfunksjonen	Bedre kvalitet i tilsyn Økt ressursbruk på kort sikt
<b>5. Svake elektroniske systemer</b>	Oppdater eller anskaffe nytt saksbehandlingssystem Bedre søkefunksjoner Rydd opp i kvalitetssystemet	Styrket rutinemessig rapportering og analyse Krever betydelige ressurser, men kan gi sparing på lang sikt
<b>6. Opplæringsprogram ikke satt inn i tilstrekkelig system</b>	Kompetansekartlegging Etabler opplæringsprogram Implementer og følg opp	Styrket kompetanse Bedre tilsyn Noe økning i ressursbruk
<b>7. Organiseringen av klagesaksbehandling presenterer utfordringer</b>	Vurdere å opprette uavhengig klageinstans Sørg for tilstrekkelig informasjonsdeling	Styrket legitimitet i klagesaker Frigjøring av fagressurser Økt ressursbruk
<b>8. Mattilsynets organisering bidrar til en lite effektiv styring og uklare ansvarsforhold</b>	Vurdere å innføre 1-nivåsystem	Mer effektiv ressursutnyttelse Bedre styring Økt ressursbruk i omstillingen, men økt effektivitet på sikt

## 6.1 Regelverksfortolkningen er ikke enhetlig

I granskningen framkommer det at hovedkontoret har store utfordringer med å drive god regelverksfortolkning og formidling til Mattilsynets inspektører og til tilsynsobjektene. Kravpunktmaler, som beskriver hvilke krav som skal kontrolleres på tilsyn, mangler på flere områder. På andre områder finnes det flere versjoner med kravpunktmaler, uten at det gis tilstrekkelig veiledning om hvilken mal som skal brukes. Mangel på kravpunktmaler fra hovedkontoret fører til at regioner og avdelinger utvikler egne maler og metoder som ikke alltid deles med andre. Dette har store konsekvenser for enhetligheten i Mattilsynets tilsyn.

De interregionale fagforaene har et mandat for å legge til rette for erfaringsutveksling mellom regionene og diskusjon om metode, men effekten av dette varierer og det er en uklar fordeling av ansvar mellom regionene og hovedkontoret.

Det er et fellestrekk i tilbakemeldinger fra næringen at det observeres manglende forutsigbarhet og enhetlighet innen og mellom regioner, og at dette bidrar til å undergrave tillit.

**Det er KPMGs vurdering at Mattilsynet ikke har et fungerende system på plass for å sikre enhetlig regelverksfortolkning.**

*Anbefaling 1:* Mattilsynet bør få på plass et system som sikrer enhetlig regelverksfortolkning i alle ledd. Dette kan oppnås gjennom de følgende tiltak:

- a) Samle overordnet ansvar for regelverksfortolkning hos hovedkontorets fagdirektører
- b) Prioriter ferdigstilling av retningslinjer, kravpunktmaler og veiledere for de felt hvor dette mangler
- c) Rydde opp i eksisterende systemer og gi klar veiledning på hvilke kravpunktmaler som skal brukes innenfor definerte felt

*Konsekvenser:* Dette vil bidra til en mer enhetlig regelverksfortolkning og gi mer enhetlige og forutsigbare tilsyn. Økt enhetlighet kan bidra til gjenoppbygging av tillit. Det kan også bidra til en mer effektiv utnyttelse av ressurser. De anbefalte tiltakene vil kreve økt ressursbruk på kort sikt.

## 6.2 Kommunikasjonen med tilsynsobjektene er mangelfull

Mattilsynet har ikke et system på plass som sikrer deling av regelverksfortolkning og tilsynskriterier med næringen. Dette svekker Mattilsynets forutsetninger for effektiv veiledning. Det bidrar også til en svekkelse av forutsigbarhet og tillit. Spørreundersøkelsen bekrefter at Mattilsynets ansatte er enige i at regelverket ikke er lett tilgjengelig for tilsynsobjekter, og at det er nødvendig at Mattilsynets tilsyn blir mer enhetlige enn de er i dag for at Mattilsynet skal ha tillit.

Mange av Mattilsynets retningslinjer og kravpunktmaler er i dag på Mattilsynets intranett eller i fagsystemet MATS, som ikke er tilgjengelige for næringen. Innspill fra næringen bekrefter at tilsynsobjektene ofte mangler informasjon om tilsynsprosessen. Tilsynsobjektene opplever at kravene som stilles dem ofte ikke er klare.



**Det er KPMGs vurdering at Mattilsynets kommunikasjon og informasjonsdeling med tilsynsobjektene ikke fungerer godt nok.**

*Anbefaling 2:* Mattilsynet bør snarlig gjennomføre og styrke pågående initiativ for å sørge for bedre kommunikasjon med tilsynsobjektene. Dette kan oppnås gjennom å:

- a) Følge opp og gjennomføre planer om å gjøre retningslinjer, kravpunktmaler og veiledere lettere tilgjengelig
- b) Sørge for at dette vil inkludere lettfattelige og oversiktlige beskrivelser av tilsynsprosessen
- c) Prioritere gjennomføring av prosjektet "Ferdig på stedet".

*Konsekvenser:* Bedre forståelse fra tilsynsobjektene av hva som kreves av dem. Mer effektive tilsyn og økt tillit fra næringen. De anbefalte tiltakene vil kreve en viss økning av ressursbruk på kort sikt, men kan gi ressursbesparelser på lengre sikt.

### 6.3 Svak overordnet planlegging som ikke er tilstrekkelig basert på observert risiko

Operativ tilsynsplan er Mattilsynets overordnede årsplan for tilsynsproduksjonen. I undersøkelsen framkommer det at prosessen med utforming av operativ tilsynsplan ikke har fungert godt i undersøkelsesperioden, men at det har skjedd forbedringer i arbeidet med planen for 2020. I undersøkelsesperioden har prosessen vært ferdig sent, og de standardiserte kravpunktmalene som skal benyttes i enkelte typer tilsyn har ikke vært ferdige ved oppstart av nytt år.

Regionene skal ta utgangspunkt i operativ tilsynsplan når de detaljplanlegger tilsynsvirksomheten for det kommende året. Undersøkelsen viser at det varierer hvordan dette arbeidet er organisert i den enkelte region, og at det er stor forskjell i plankvaliteten. KPMGs gjennomgang av regionenes planer for tilsynsvirksomheten for 2019 viser at det blant annet er stor variasjon i planenes detaljeringsgrad, og i hvorvidt ansvar for gjennomføring er delegert videre til ledere og ansatte. En region har ikke laget en egen plan. Regionene skal også rapportere om planlagte oppgaver i operativ tilsynsplan som de ikke får gjennomført, men undersøkelsen viser at det ofte ikke rapporteres om dette. Ifølge en representant for hovedkontoret har operativ tilsynsplan i praksis vist seg vanskelig å gjennomføre, av ressursmessige årsaker.

At det er behov for bedre prioriteringer i tilsynsvirksomheten, ses også i Mattilsynets bruk av dyrevernemndene. Nemndsmedlemmene utfører i mange tilfeller det som regnes som typiske inspektøroppgaver, i strid med nemndenes mandat, og også at nemndsmedlemmer blir sendt ut på tilsyn alene. Dette begrunnes med ressurs situasjonen i regionene. I en intern undersøkelse av nemndene fra 2019 konkluderes det med at rollefordelingen mellom inspektører og nemndsmedlemmer er uklar, og at dette har konsekvenser for tilsynsobjektene. Nemndsmedlemmene har i svært begrenset grad fått opplæring i krav til god forvaltning.

Styringssignaler fra eierdepartementene om å opprettholde et stort antall tilsyn, kan ha ført til fokus på kvantitet over kvalitet. Ledere og ansatte etterlyser tydeligere kriterier for hva som skal prioriteres, og hva som kan vente. Overgangen til risikobasert tilsyn, og tilsyn basert på analyse av data som tilsynsobjektene rapporterer inn, beskrives som viktige grep i tiden framover. Det arbeides med en metodikk for risikoklassifisering av virksomheter på flere fagområder, men Mattilsynet har ikke de digitale verktøyene som kreves for å innføre et effektivt risikobasert tilsyn.

**Det er KPMGs vurdering at den overordnede planleggingen av tilsyn er svak, og ikke i tilstrekkelig grad basert på risiko. Bruken av dyrevernemndene er også kritikkverdig.**

*Anbefaling 3:* Mattilsynet bør så raskt som mulig ferdigstille et planleggingssystem basert på vurdert risiko. Gjennomføringen av planlagte tilsyn må følges opp. Dette kan oppnås gjennom å:

- a) Beslutte innføring av felles prioriteringskriterier på flere fagområder, og følge opp at disse brukes i regionene.
- b) Undersøke hvilke mulige digitale verktøy som kan brukes i arbeidet med å risikobasere tilsynene, for eksempel ved å se til tilsvarende prosjekter i søsterorganisasjoner i andre nordiske land.
- c) I tillegg bør Mattilsynet og eierdepartementene revurdere dagens praksis for bruk av dyrevernemndene.

*Konsekvenser:* Mer effektiv ressursbruk som prioriterer tilsyn med størst risiko. Krever økte ressurser på kort sikt, men kan gi ressursparing på lengre sikt.

## 6.4 Svakt system for kvalitetssikring og -kontroll

For at et tilsyn skal være av tilstrekkelig god fagkvalitet og forvaltningskvalitet er det vesentlig at det settes av nok tid til forberedelser, gjennomføring og etterarbeid. Mattilsynets ledelse erkjenner at det i flere saker, blant annet i pelsdyrsaken, ikke har vært satt av nok tidsressurser til å gjennomføre tilsyn av god kvalitet. Undersøkelsen viser at det blir gjennomført få kontroller av kvalitet i tilsynene i Mattilsynet, og at den kontrollen som gjennomføres ikke er enhetlig. Mattilsynets hovedkontor har en internrevisjon, men den har små ressurser og funn i granskingen tyder på at oppfølgingen av funn fra internrevisjonen ikke er god nok. Det er lite samordning mellom hovedkontorets internrevisjon og andre kontrollfunksjoner i regionene.

De fleste tilsyn i Mattilsynet gjennomføres av en enkelt inspektør. I undersøkelsen framkommer det at Mattilsynet innførte obligatorisk kvalitetskontroll av alle tilsynsrapporter i regionene så sent som i 2018, og at inspektørene i de fleste tilfeller står fritt til å velge hvem de vil sende tilsynsrapporten til. Lederne i regionene er ansvarlige for å følge opp at kvalitetskontrollen gjennomføres. Som en oppfølging av en undersøkelse fra 2016, gjennomførte Mattilsynets internrevisjon en ny undersøkelse om kvalitetssikring av tilsynsrapporter høsten 2019. I oppfølgingsundersøkelsen konkluderes det med at kvalitetskontroll kun er delvis innført i regionene, og ikke med den framdriften som hovedkontoret ga føringer om. Flere av regionene hadde startet arbeidet først når de fikk varsel om at undersøkelsen skulle gjennomføres. En region hadde ikke implementert de nasjonale retningslinjene i det hele tatt, men heller introdusert en egen rutine for kvalitetssikring av tilsynsrapporter. Den skisserte lederlinjekontrollen i de nasjonale retningslinjene ble ikke gjennomført i regionen.

En representant for hovedkontoret mener det er behov for å styrke kontrollen med inspektørenes etterlevelse av retningslinjer og kravpunktmaler. Samtidig viser undersøkelsen at mangler i fag- og støttesystemer, og mangler i bruken av systemene, gjør det vanskelig å identifisere gode data til å følge opp kvalitet i tilsynene, og at systemmangler forsinker saksbehandlingen og gjør det vanskelig å rapportere inn forbedringsforslag. Behandlingstiden for oppfølging avvik fra internrevisjoner og ESA er lang.

**Det er KPMGs vurdering at Mattilsynet ikke har et godt nok system for kvalitetssikring og kvalitetskontroll av tilsynsrapporter og at dette gir risiko for svak forvaltningskvalitet. Manglende kontrollrutiner kan ha alvorlige konsekvenser for tilsynsobjektene rettsikkerhet.**

*Anbefaling 4:* Rutinene for kvalitetskontroll og oppfølgingen av etterlevelsen av rutinene bør styrkes.

- a) Gjennomgå eksisterende rutiner for kvalitetskontroll - sammenstill og oppdater som nødvendig.
- b) Styrk internkontrollfunksjonen med bedre samordning mellom hovedkontor og regioner.

*Konsekvens:* Bedre kvalitet i gjennomføring av tilsyn. De anbefalte tiltakene vil kreve økt ressursbruk på kort sikt og behov for samling av ressurser på lengre sikt.

## 6.5 Svake systemer som ikke støtter effektiv planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn

Mattilsynets elektroniske saksbehandlingssystem – MATS – legger ikke til rette for uttrekk av data som muliggjør systematisk oppfølging og kvalitetskontroll av tilsynene. Det er blant annet ikke mulig å trekke ut data om kvalitetskontrollrutiner har blitt fulgt. Dette er en svakhet som har vært kjent for ledelsen siden før omorganiseringen, men søknader til departementet om bevilgninger for fornyelse av etatens dataplattform har ikke blitt innvilget.

Inspektører melder også om at Mattilsynets nettsider og intranettsider ikke legger godt nok til rette for dokumentetsøk og sporing av informasjon. Dette fører til lite effektiv bruk av tid og ressurser.

### **Det er KPMGs vurdering at Mattilsynets systemer ikke legger til rette for rapportering av strategisk styringsinformasjon eller god oppfølging av tilsynene.**

*Anbefaling 5:* Oppdatere eller skifte ut sentrale systemer for å styrke rapportering og oppfølging av tilsyn. Systemene som skal benyttes i fremtiden bør gi mulighet for:

- a) Uttrekk av data som bidrar til god oppfølging av at tilsynene er gjennomført i henhold til sentrale krav (f.eks. som viser hvilke rutiner som har blitt fulgt)
- b) Bedre brukergrensesnitt og søkefunksjoner
- c) Opprydding i kvalitetssystemet for, blant annet, å få bedre oversikt over gjeldende krav og hvilke retningslinjer og andre styringsdokumenter som skal benyttes i tilsynene

*Konsekvens:* Styrket rutinemessig overvåkning av kvaliteten i tilsynene, og mer effektiv informasjonstilgang for inspektører. De anbefalte tiltakene vil kreve tilgang til betydelige ressurser for systemutvikling eller oppdatering, men vil gi effektivitetsvinst på sikt.

## 6.6 Opplæringsprogram er ikke satt inn i et tilstrekkelig system

Mattilsynet gjennomfører kurs i tilsynsfagene, tilsynsmetodikk og i forvaltningskvalitet. Disse kursene er en verdifull ressurs for ansatte i Mattilsynet, inkludert inspektører. Det er imidlertid ingen systematisk oppfølging av behov for kursing og gjennomføring, og mange ansatte melder om at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring i sentrale systemer.

### **Det er KPMGs vurdering at Mattilsynet ikke er tilstrekkelig systematiske i sin tilnærming til kompetanseheving.**

*Anbefaling 6:* Etabler et program for kompetanseheving og følg opp implementering.

- a) Kompetansekartlegging
- b) Etabler kompetansehevingsplaner for hver ansatt
- c) Implementer og følg opp

*Konsekvenser:* Styrket kompetanse hos inspektører og bedre enhetlighet og kvalitet i tilsyn. Krever noe økning i ressursbruk.

## 6.7 Organiseringen av klagesaksbehandling presenterer utfordringer for habilitet og faglig styring

Ved omorganiseringen i 2015 ble ansvaret for klagesaksbehandling lagt til hovedkontoret. Dette har gjort klagebehandlingen mer enhetlig. Ledere ved hovedkontoret sier også at dette har gitt dem viktig innsikt i hvordan saker behandles i regionene.

Ved enkelte kontorsteder sitter regionansatte og hovedkontoransatte i samme lokaler. De regionansatte mottar klagen som første instans, og vurderer om vedtaket skal opprettholdes eller endres. Hvis de kommer til at vedtaket skal opprettholdes sendes klagen videre til hovedkontoransatte som andre instans. Mattilsynet opprettholder på denne måten to nivåer i klagesaksbehandlingen, i tråd med krav i forvaltningsloven. I undersøkelsen framkommer det imidlertid at flere næringsaktører stiller spørsmål ved om denne organiseringen av klagesaksbehandlingen sikrer en upartisk behandling.

Organiseringen bidrar også til at hovedkontoret ikke kan komme med råd i enkeltsaker, fordi dette vil kunne bidra til at det stilles spørsmål ved deres habilitet, om saken det gis råd om blir gjenstand for klage. Et annet observert problem er at det ikke alltid er god informasjonsflyt om resultater av klagesaksbehandling i Mattilsynet. Dette gjelder både mellom hovedkontor og regioner, og vis-a-vis næringen.

**Det er KPMGs vurdering at dagens organisering av klagesaksbehandling ikke er optimal for å sikre tillit fra næringen, og at den hindrer hovedkontoret i å gi råd og sikre enhetlighet i tilsynene.**

*Anbefaling 7:* Vurder å opprette en separat instans for klagesaksbehandling

- a) Opprett en uavhengig instans for klagesaksbehandling
- b) Sørg for en at informasjon fra klagesaksbehandling tilbakeføres ledere og ansatte i Mattilsynet og at det er tilstrekkelig informasjonsdeling med næringen

*Konsekvenser:* Styrket legitimitet og oppfattet habilitet i klagesaksbehandling. Frigjøring av fagressurser ved hovedkontoret slik at hovedkontorets kjerneoppgaver kan prioriteres i større grad, samt at ansatte ved hovedkontoret ikke opplever rollekonflikter. Vil kreve ekstra ressurser for uavhengig instans.

## 6.8 Mattilsynets organisering bidrar til en lite effektiv styring og uklare ansvarsforhold

Mattilsynet har et viktig samfunnsansvar, og en omfattende oppgaveportefølje. Etaten er ansvarlig for om lag 80 % av EU-regelverket som er innført i Norge. Samtidig har etaten, som de fleste andre offentlige institusjoner, fått reduserte driftsbevilgninger de siste årene, samtidig som styringssignaler fra eierdepartementene har vært klare på at Mattilsynet skulle fortsette å prioritere å gjennomføre et stort antall tilsyn. Dette er faktorer som gjør det klart at Mattilsynets måloppnåelse avhenger av en effektiv organisering og sterk styring.

Omorganiseringen i 2015, hvor Mattilsynet gikk fra tre til to nivåer, og antall regioner ble redusert fra åtte til fem, hadde som målsetting å legge til rette for en mer effektiv organisasjon. I granskingen framkommer det funn som tyder på at andre gode alternativer til organisasjonsmodellen som ble valgt ikke ble tilstrekkelig vurdert i prosessen med valg av modell. Det framkommer også funn som tyder på at målene for omorganiseringen i liten grad er oppnådd, og indikasjoner på at det er utviklet egne tilsynskulturer i de fem regionene.

Samtidig viser våre funn at omorganiseringen har bidratt til mer enhetlige tilsyn i den enkelte region, men at det er mer usikkert om tilsynene har blitt mer enhetlige på tvers av regioner. Funnene som har blitt presentert i de fem første vurderingene viser også at det kan stilles spørsmål ved hvor effektiv dagens organisering er. Manglende standardisering på tvers av regioner og forskjeller i om og hvordan regionene velger å følge styringssignaler fra hovedkontoret tegner et bilde av en organisasjon uten en sterk overordnet styring.

Ledelse ved hovedkontoret mener at dagens organisasjonsmodell er komplisert, og at den vanskeliggjør overordnet styring av regionene. Regionene har stor frihet til å innrette sin virksomhet, og har fått ansvar for å standardisere tilsynsvirksomheten gjennom de interregionale fagforaene. Det framkommer i undersøkelsen at de interregionale fagforaene bidrar til mer enhetlighet i tilsynsvirksomheten. Samtidig framkommer det at regionene ikke i tilstrekkelig grad har klart å samarbeide om en enhetlig forvaltning av regelverket, og at hovedkontorets styringsfunksjon overfor regionene er uklar. Flere regionledere oppgir i intervju at det er behov for mer standardisering på tvers av fag og regioner. Både ved hovedkontoret og i regionene er det uklarerheter om hvilken kvalitetskontroll regionene skal drive av inspektørens tilsynsproduksjon, og om hvilken kvalitetskontroll hovedkontoret skal drive av regionene.

I granskingen framkommer det at hovedkontoret mangler ressurser og systemer for å drive god regelverksfortolkning og formidling til Mattilsynets inspektører og til tilsynsobjektene. Mange av de ansatte ved hovedkontoret mener at mangelen på retningslinjer og andre styringsdokumenter fra hovedkontoret fører til at regionene lager sine egne retningslinjer og styringsdokumenter. En leder i sentral lederstilling ved hovedkontoret mener at dagens situasjon ikke er holdbar over tid, og at ressurser må flyttes fra tilsynsutøvelse i regionene til regelverksformidling og oppfølging av kvalitet ved hovedkontoret. Granskingen viser at to-nivå organiseringen, som den har blitt praktisert, har ført til fragmentering av ansvar og roller, duplisering av oppgaveløsning og lite effektiv ressursbruk og svak styring.

**Det er KPMGs vurdering at dagens organisering av Mattilsynet ikke i tilstrekkelig grad sikrer en effektiv styring og kontroll av tilsynsvirksomheten, og at organiseringen ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for effektiv ressursbruk.**

*Anbefaling 8:* Vurder å redusere antall nivåer i Mattilsynet fra to til ett. Dette kan gjøres ved å:

- a) Organisere etter fagsektorene i Mattilsynet (rød - mat, blå - fisk og sjømat og grønn - planter og dyr), hvor hver fagsektor styres fra hovedkontoret
- b) Regionale enheter, som styres fra hovedkontoret, beholder ansvar for personell og administrasjon

*Konsekvenser:* Unngå duplisering av oppgaver og bedre utnyttelse av ressurser. En klar styringslinje og økt enhetlighet. Bedre forutsetninger for kontroll og sikring av god forvaltningskvalitet. Økt ressursbruk i omstillingsfasen, men potensial for mer effektiv ressursbruk etter omstilling.

**Gjennomføring av disse anbefalingene vil bidra til en forbedring av forvaltningskvalitet og enhetlighet i gjennomføring av tilsyn. Dette er nødvendig for å utbedre identifiserte systemsvakheter som gir risiko for gjentakelse av den type feil som ble gjort i Pelsdyr- og Lerøysaken, og for å utbedre de svakheter i beskyttelsen av dyrevelferd, som ble påpekt i Riksrevisjonens siste rapport. Samlet kan dette gi grunnlaget for et Mattilsyn med styrket tillit fra næring og samfunn.**

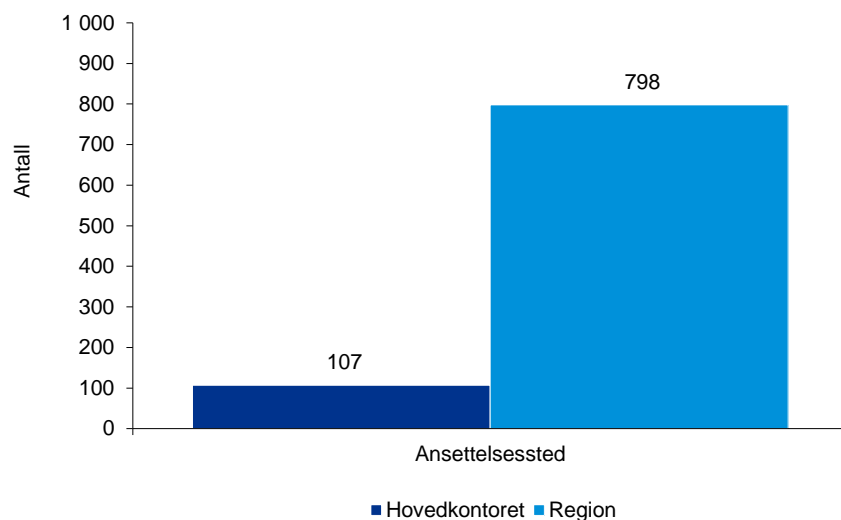
# Vedlegg 1: Spørreundersøkelse

Svarstatistikk			
Ansettelsessted	Antall	Antall distribuerte	Svarprosent
Hovedkontoret	107	138	77,5 %
Region	798	1 051	75,9 %
<b>Sum</b>	<b>905</b>	<b>1189</b>	<b>76,1 %</b>

## Spørsmål 1:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

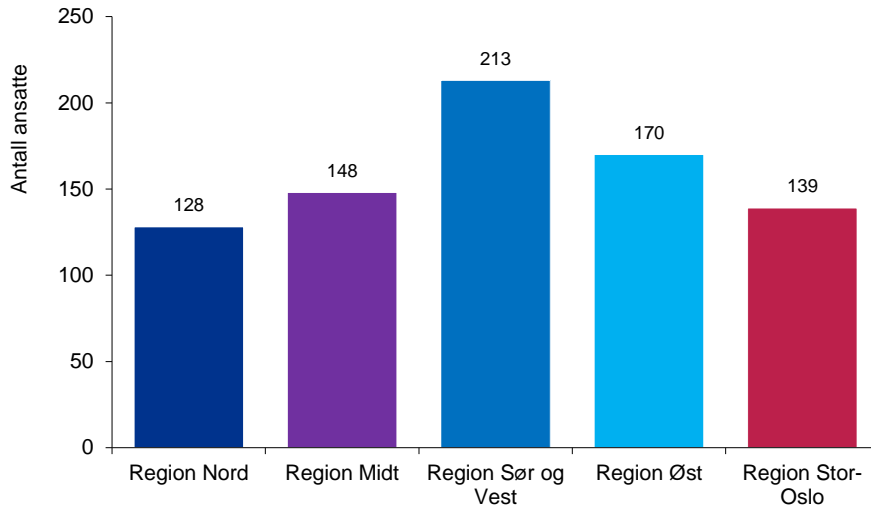
### 1. Hvor er du ansatt?



## Spørsmål 2:

Antall respondenter: 798 – alle regionansatte

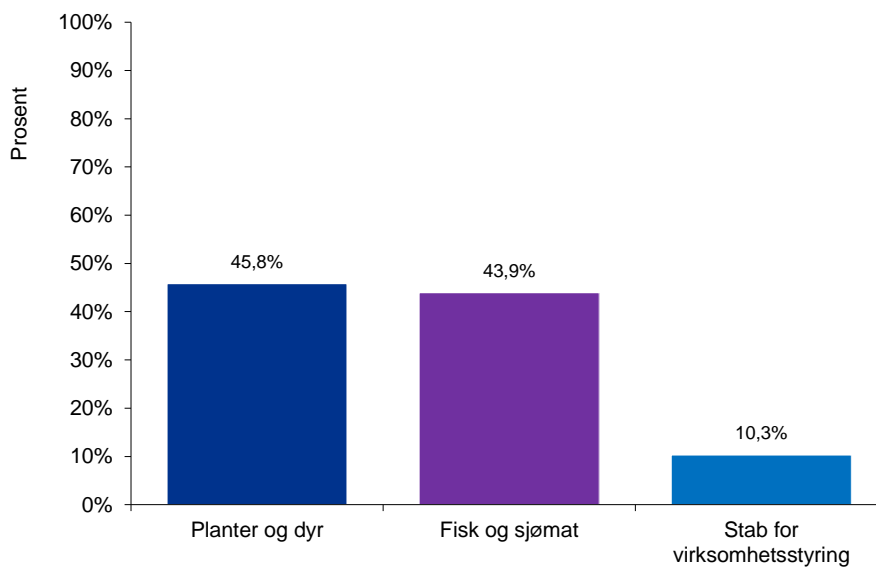
### 2. Hvilken region arbeider du i?



## Spørsmål 3:

Antall respondenter: 107 – alle ansatte ved hovedkontoret

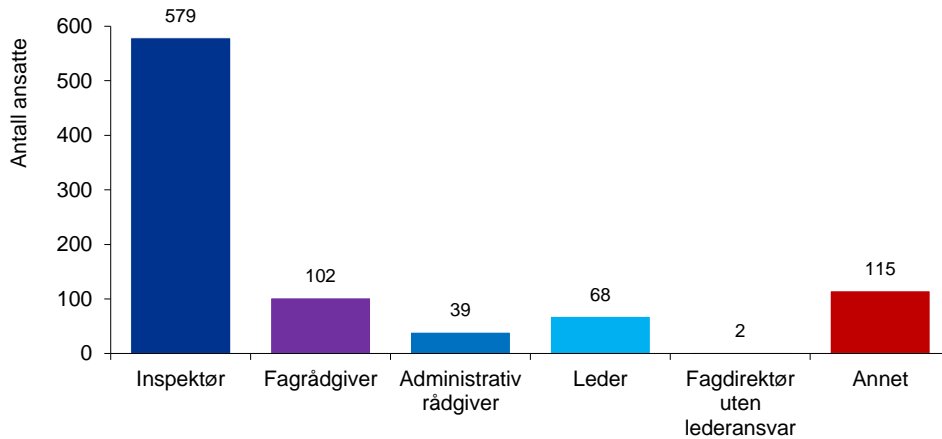
### 3. Hvilken avdeling/enhet arbeider du i?



#### Spørsmål 4:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

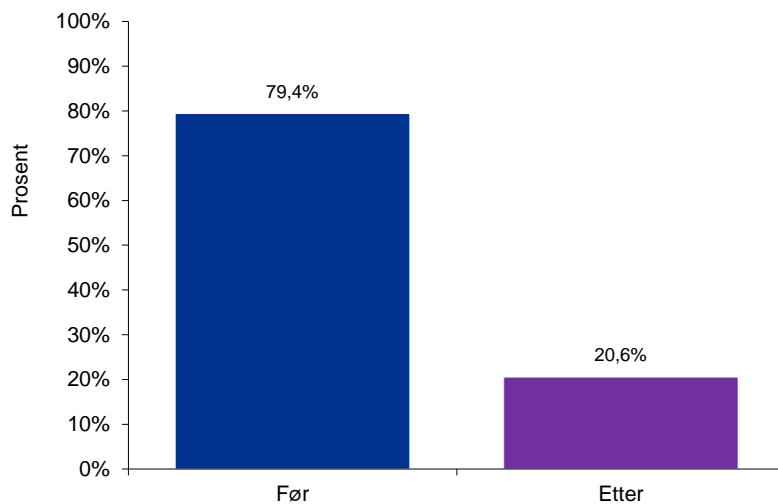
##### 4. Hvilken stilling/rolle har du?



#### Spørsmål 5:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

##### 5. Ble du ansatt i Mattilsynet før eller etter omorganiseringen i 2015?

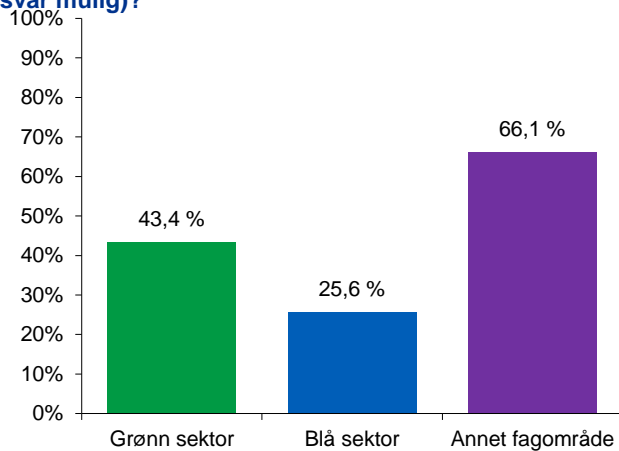




## Spørsmål 6:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

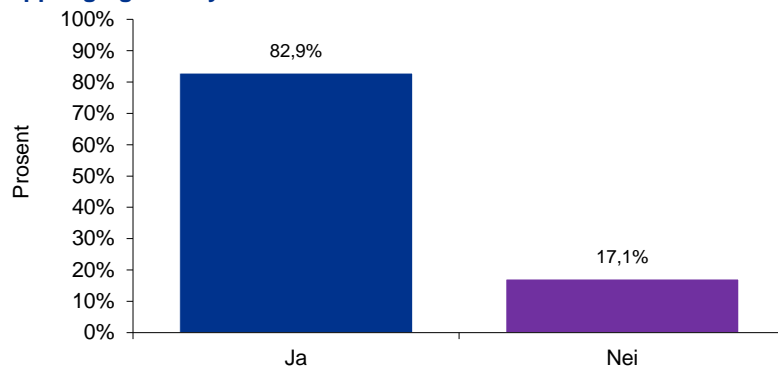
6. For alle ansatte, hvilken sektor arbeider du med (flere svar mulig)?



## Spørsmål 7:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

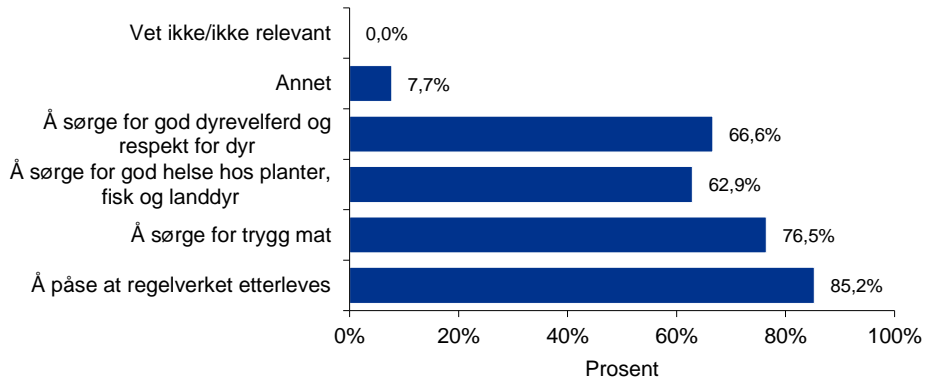
7. Har du de siste 12 månedene vært involvert i planlegging, gjennomføring og/eller oppfølging av tilsyn?



### Spørsmål 8:

Antall respondenter: 752 – alle ansatte som har vært involvert i planlegging, gjennomføring og/eller oppfølging av tilsyn

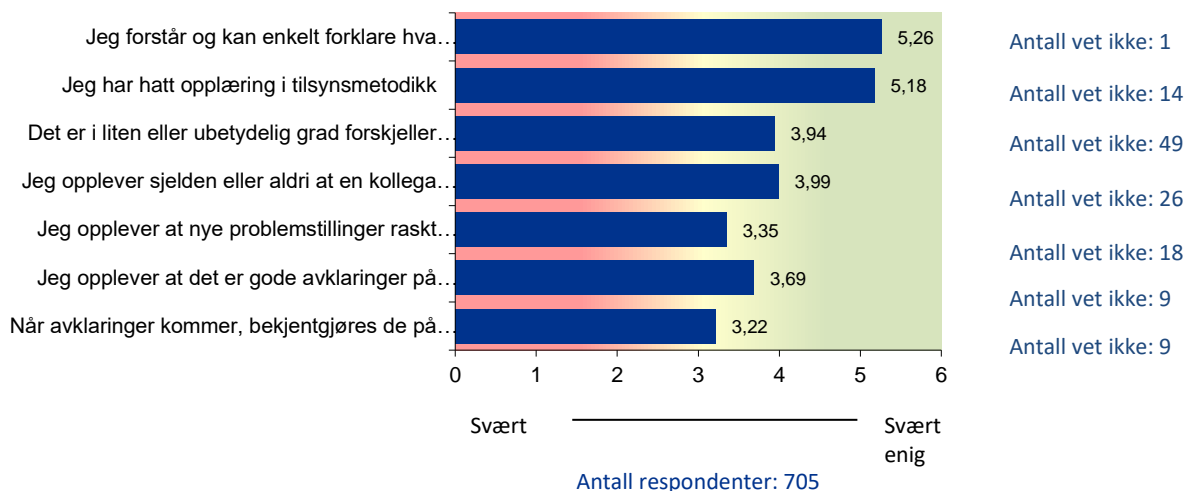
#### 8. Hva oppfatter du er hensikten med å drive tilsyn?



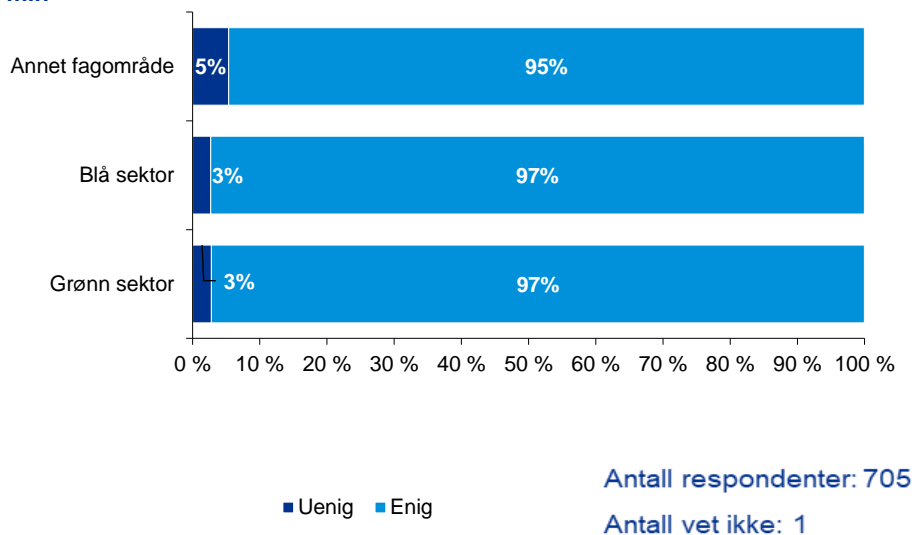
## Spørsmål 9:

Antall respondenter: 705 – alle regionansatte, som har vært involvert i planlegging, gjennomføring og/eller oppfølging av tilsyn

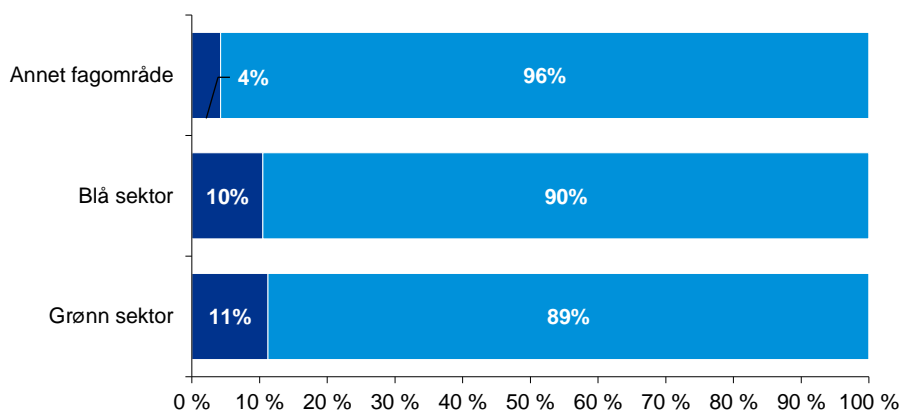
### 9. Vi ber deg ta stilling til påstander om enhetlighet i tilsynene i din region.



### 9.1 Jeg forstår og kan enkelt forklare hva enhetlighet er og hva dette i praksis betyr for jobben min



## 9.2 Jeg har hatt opplæring i tilsynsmetodikk

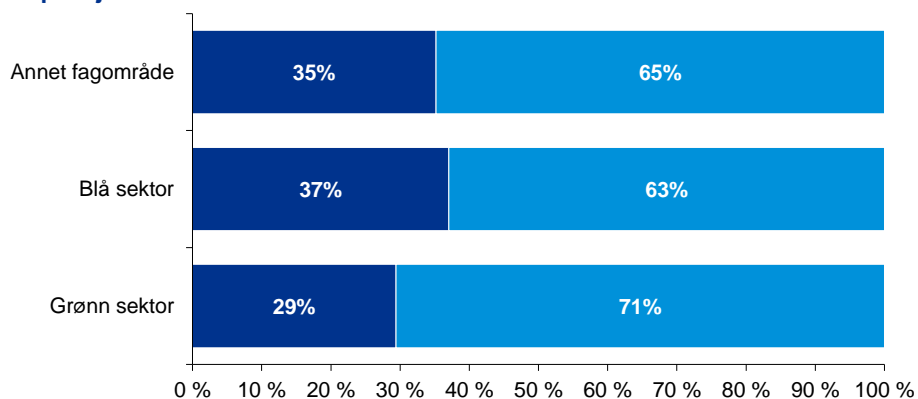


Antall respondenter: 705

Antall vet ikke: 14

■ Uenig ■ Enig

## 9.3 Det er i liten eller ubetydelig grad forskjeller på hvordan jeg og mine kolleger gjennomfører inspeksjoner

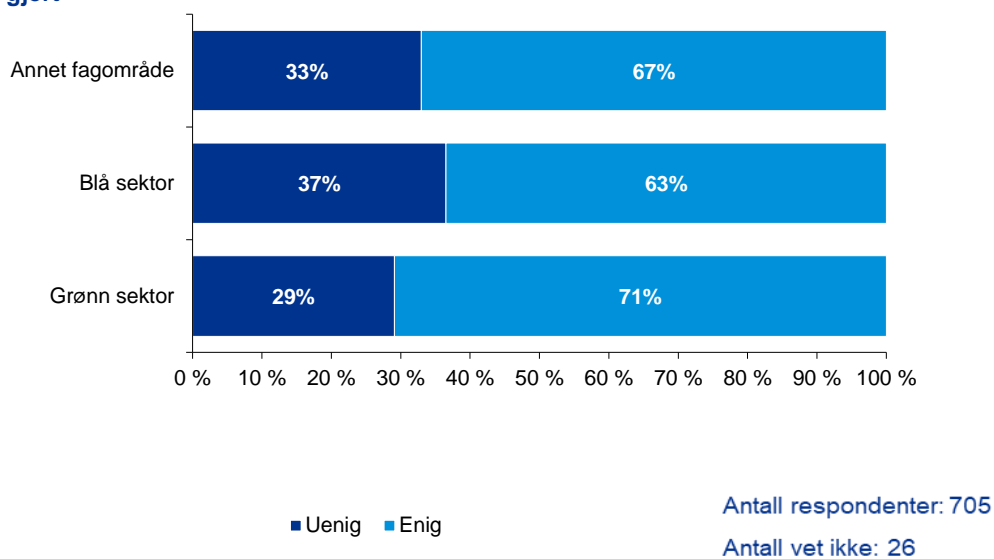


Antall respondenter: 705

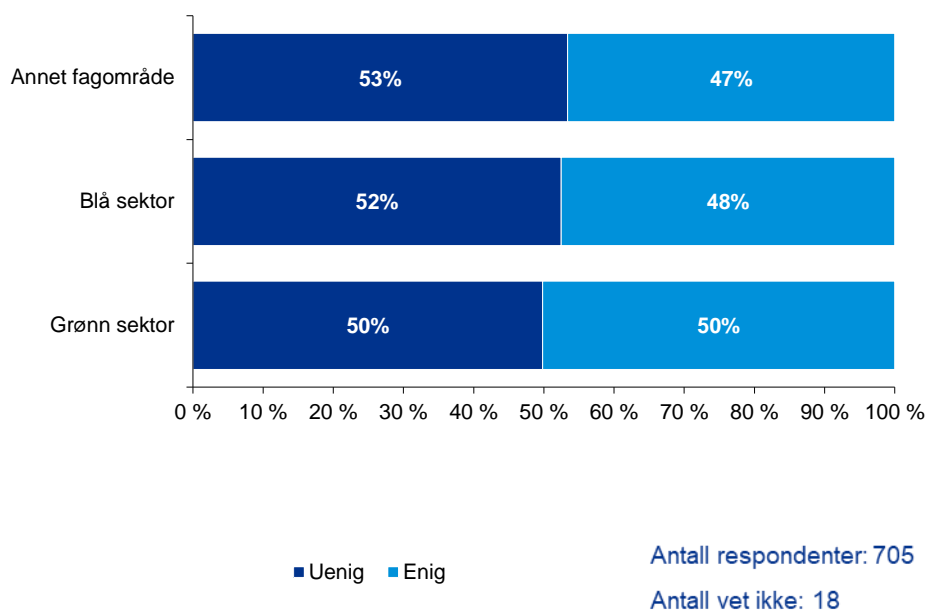
Antall vet ikke: 49

■ Uenig ■ Enig

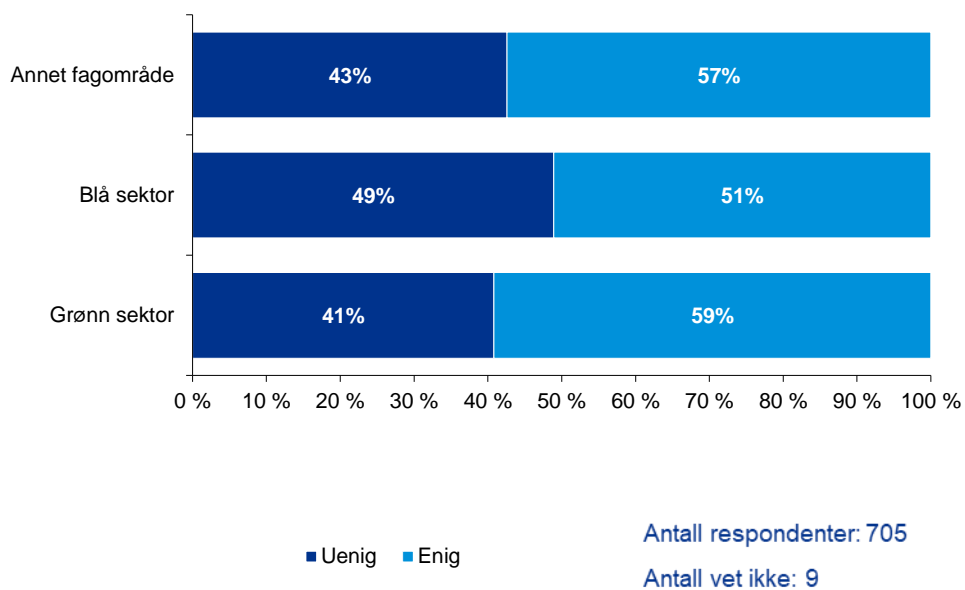
#### 9.4 Jeg opplever sjelden eller aldri at en kollega reagerer på avvik annerledes enn jeg selv ville gjort



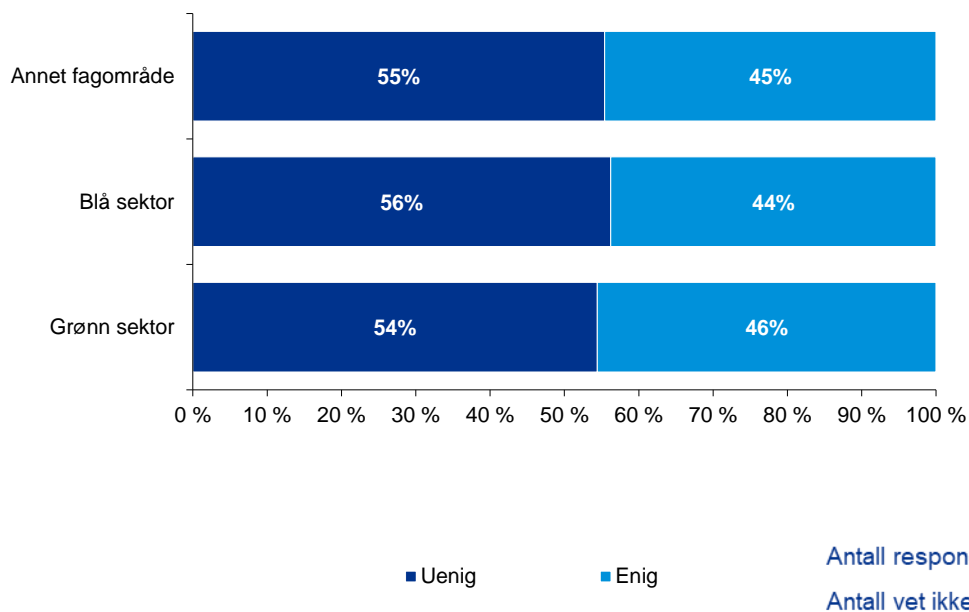
#### 9.5 Jeg opplever at nye problemstillinger raskt avklares og bekjentgjøres i regionen



### 9.6 Jeg opplever at det er gode avklaringer på regelverksforståelse der det er behov for dette



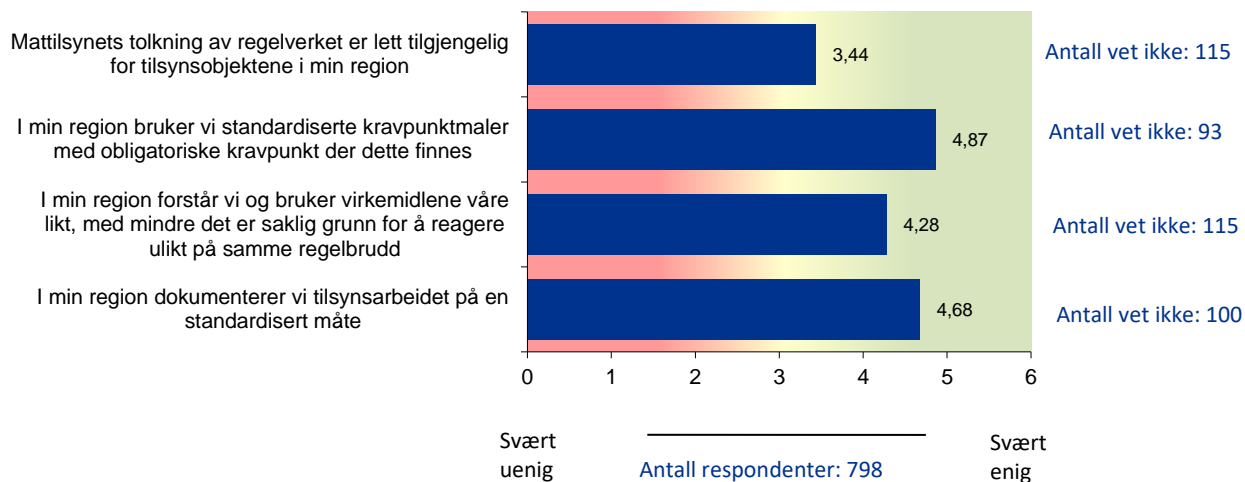
### 9.7 Når avklaringer kommer, bekjentgjøres de på en hensiktsmessig måte, og de er lette å finne tilbake til for senere bruk



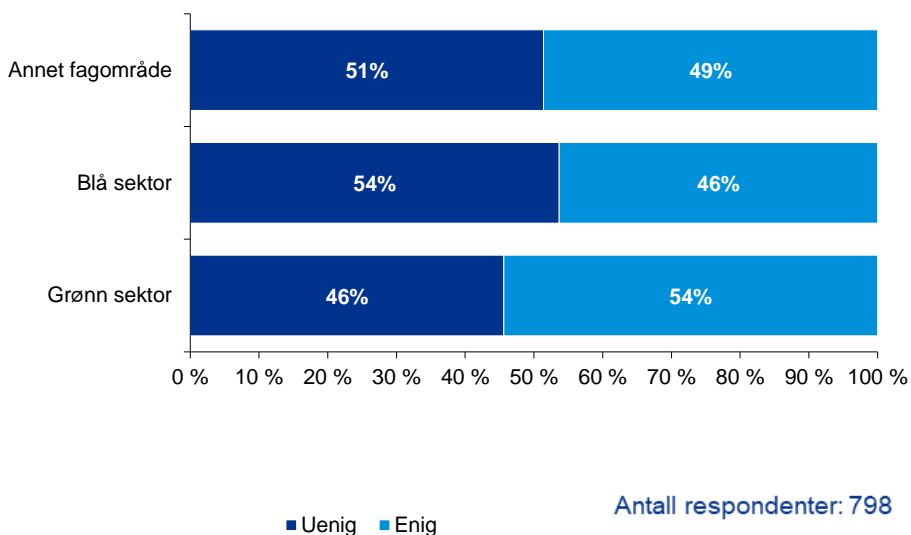
## Spørsmål 10:

Antall respondenter: 798 – alle regionansatte

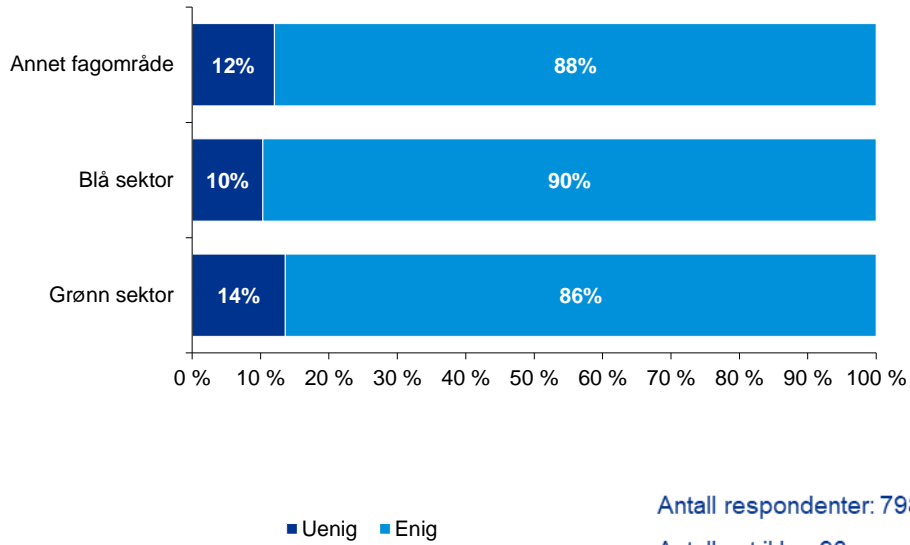
### 10. Vi ber deg ta stilling til påstander om enhetlighet i tilsynene i din region.



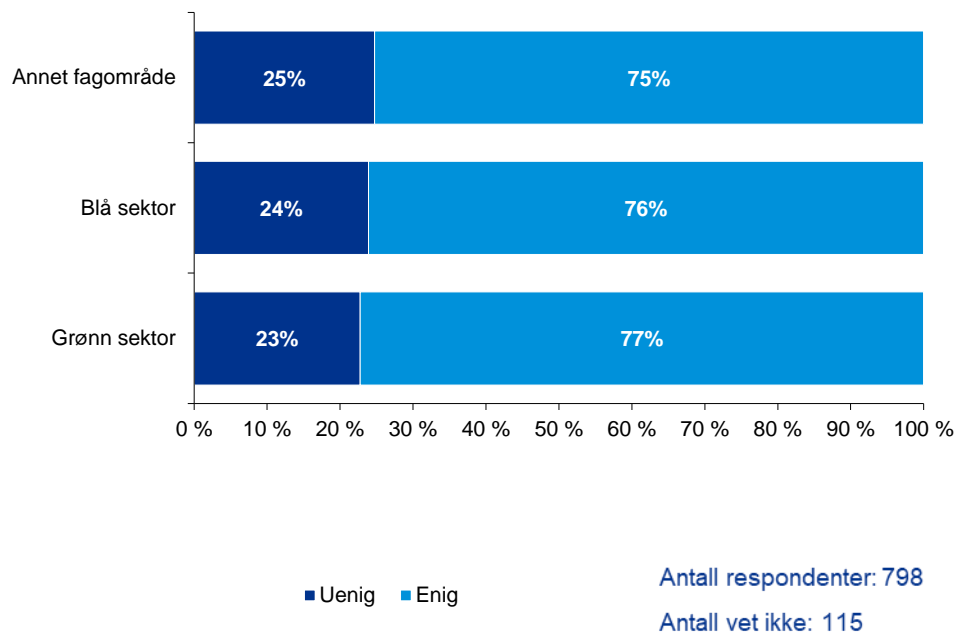
### 10.1 Mattilsynets tolkning av regelverket er lett tilgjengelig for tilsynsobjektene i min region



### 10.2 I min region bruker vi standardiserte kravpunktmaler med obligatoriske kravpunkt der dette finnes

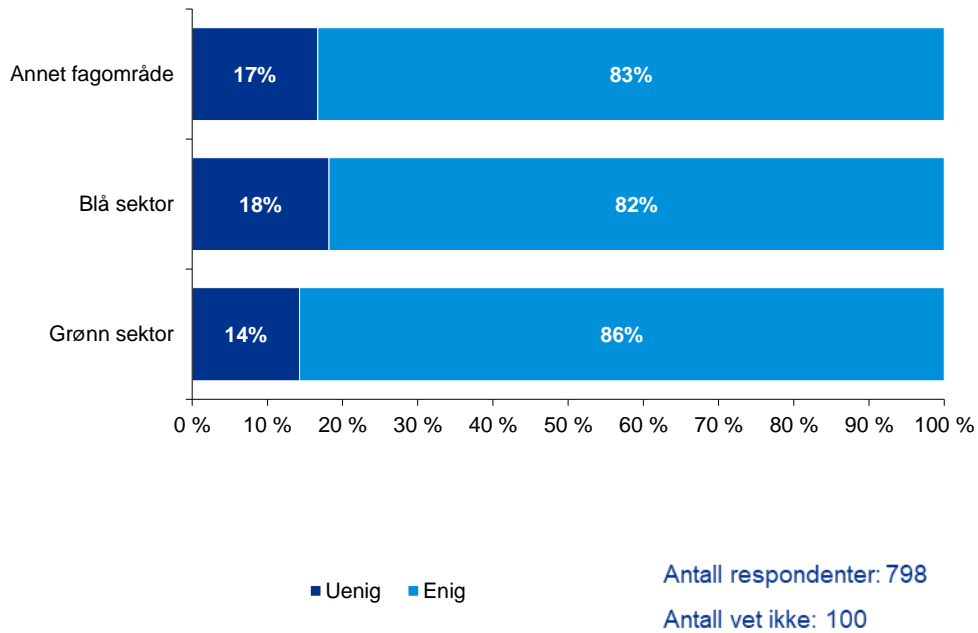


### 10.3 I min region forstår vi og bruker virkemidlene våre likt, med mindre det er saklig grunn for å reagere ulikt på samme regelbrudd





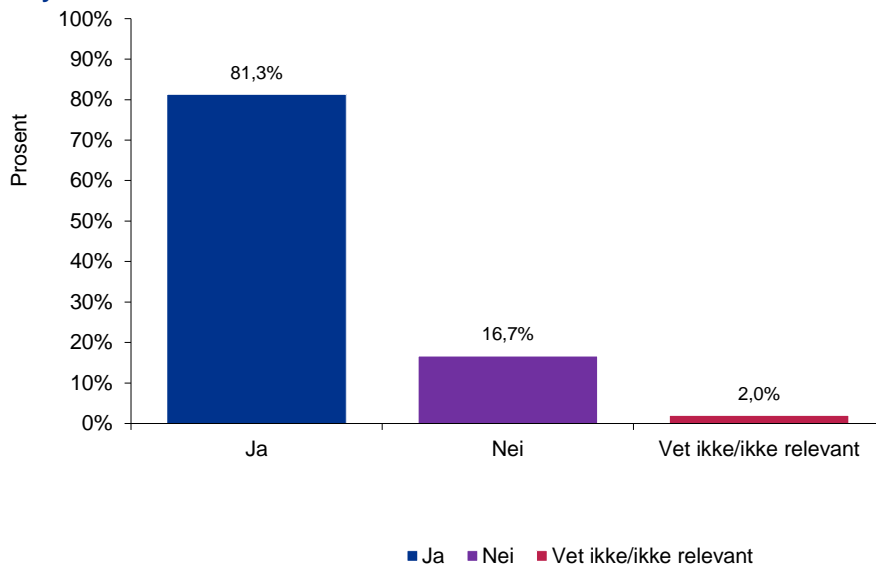
#### 10.4 I min region dokumenterer vi tilsynsarbeidet på en standardisert måte



#### Spørsmål 11:

Antall respondenter: 798 – alle regionansatte

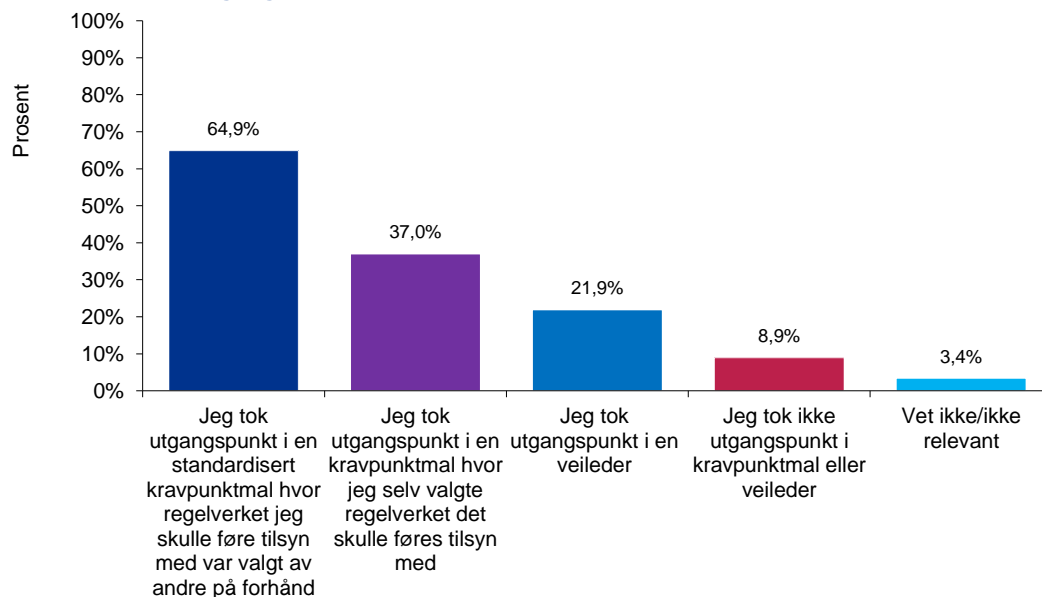
#### 11. Har du i løpet av de siste 6 månedene vært med i praktisk gjennomføring av tilsyn?



## Spørsmål 12:

Antall respondenter: 649 – alle regionansatte som har vært med i praktisk gjennomføring av tilsyn de siste 6 månedene

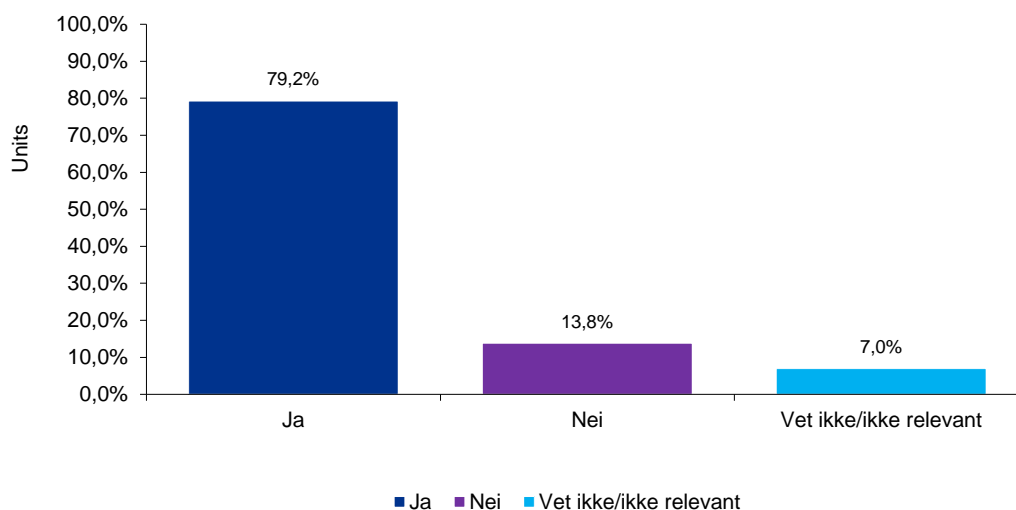
### 12. Tenk på det siste tilsynet du var med å gjennomføre. Hvilke av dokumenttypene nedenfor tok du utgangspunkt i?



## Spørsmål 13:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

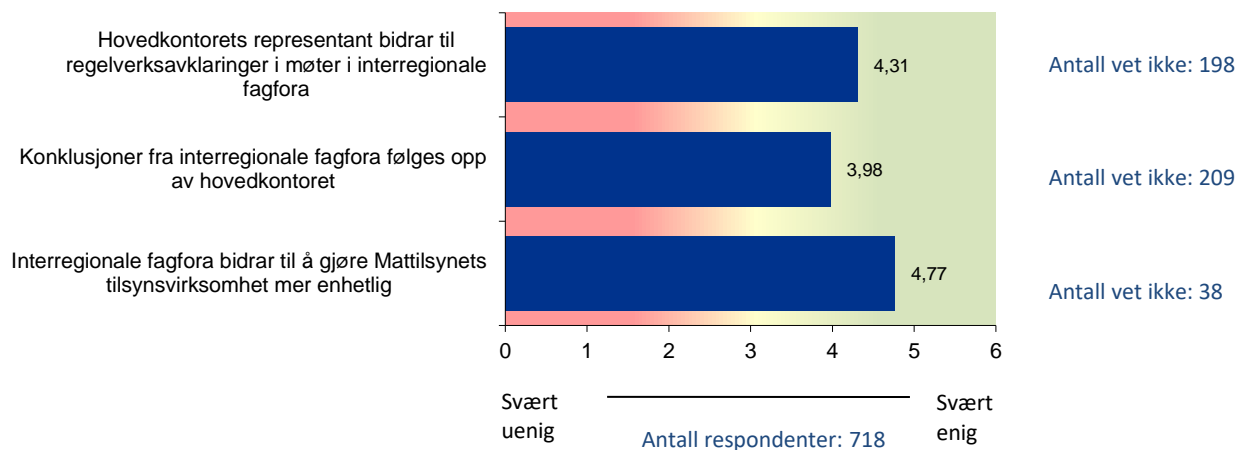
### 13. Har du kjennskap til hvordan ett eller flere interregionale fagfora fungerer?



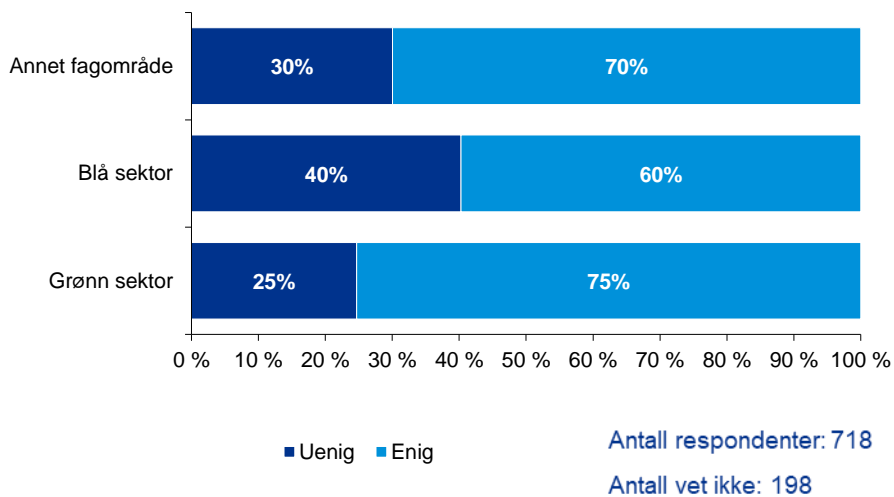
## Spørsmål 14:

Antall respondenter: 718 – alle ansatte som har kjennskap til hvordan ett eller flere interregionale fagfora fungerer

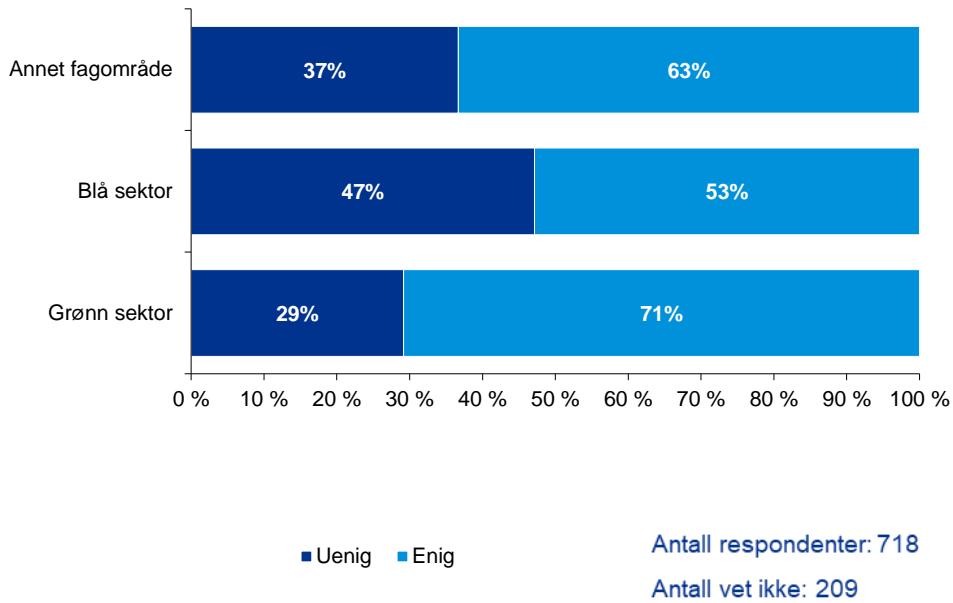
### 14. Vi ber deg ta stilling til noen påstander om interregionale fagfora.



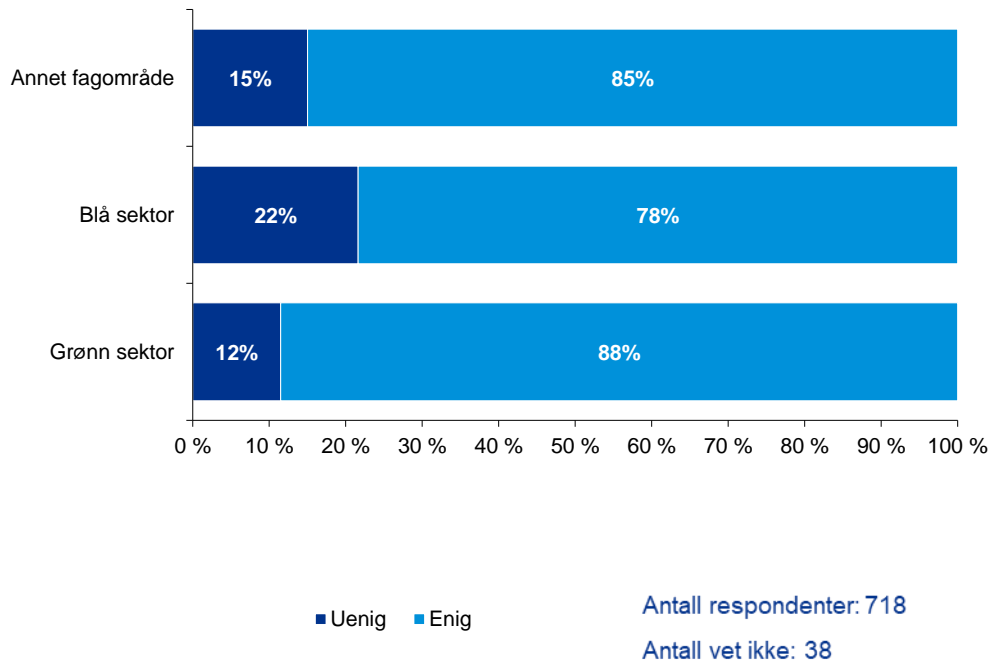
### 14.1 Hovedkontorets representant bidrar til regelverksavklaringer i møter i interregionale fagfora



### 14.2 Konklusjoner fra interregionale fagfora følges opp av hovedkontoret



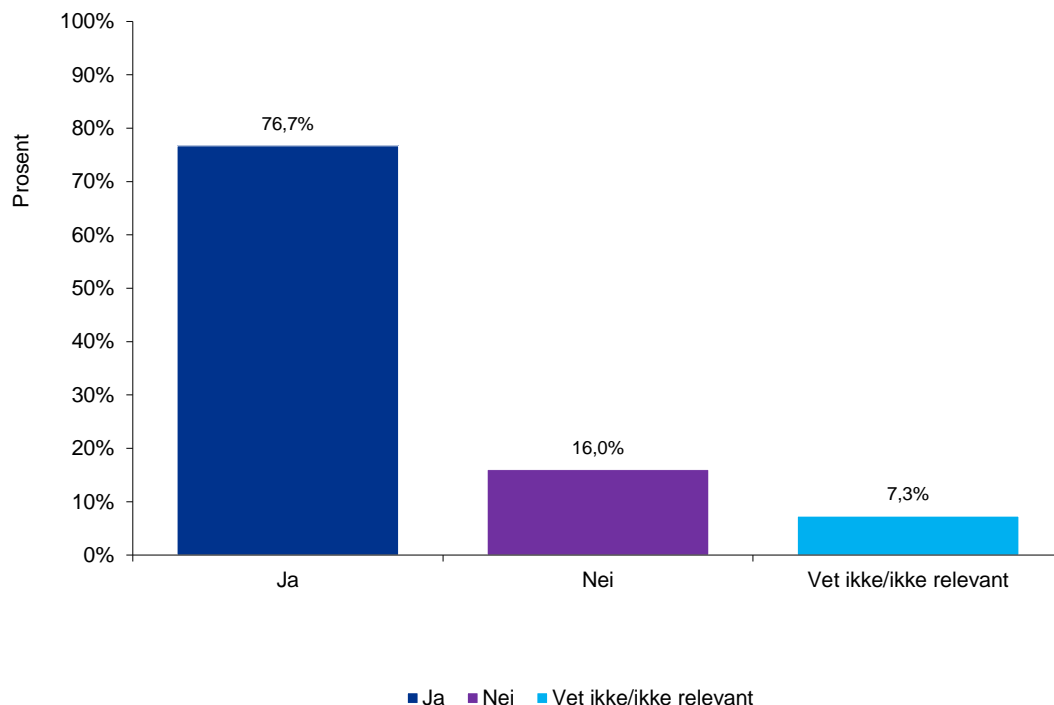
### 14.3 Interregionale fagfora bidrar til å gjøre Mattilsynets tilsynsvirksomhet mer enhetlig



## Spørsmål 15:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

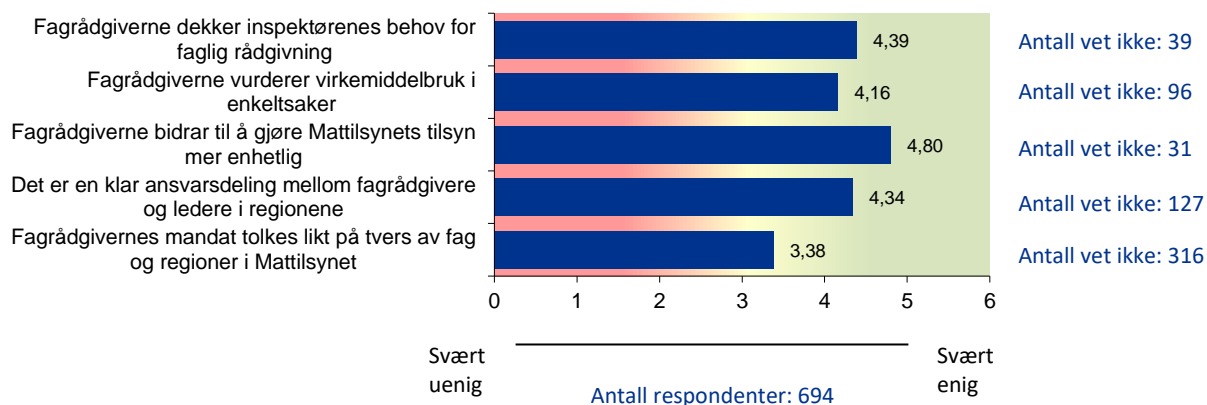
### 15. Har du kjennskap til utøvelse av fagrådgiverrollen?



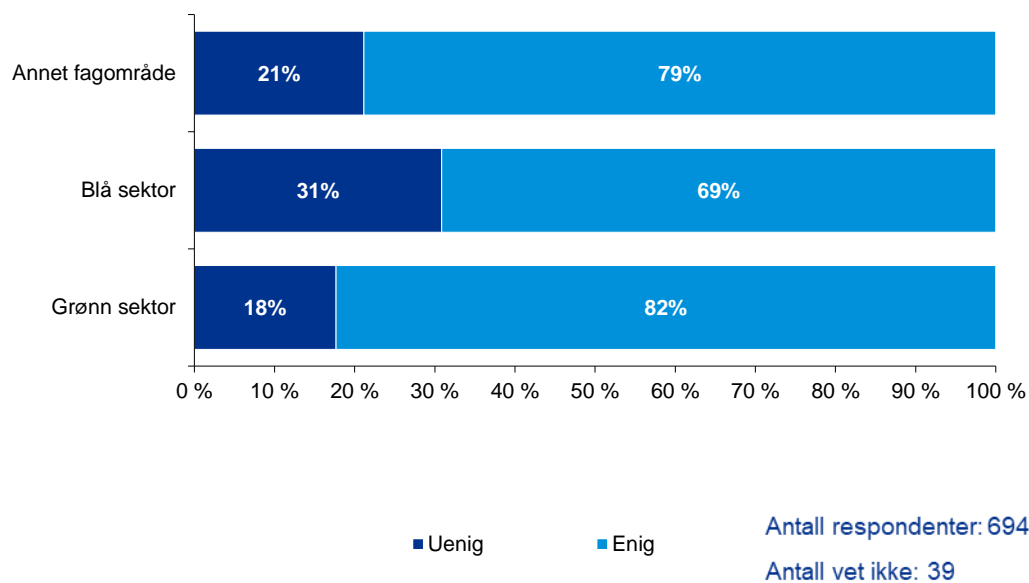
## Spørsmål 16:

Antall respondenter: 694 – alle ansatte med kjennskap til utøvelse av fagrådgiverrollen

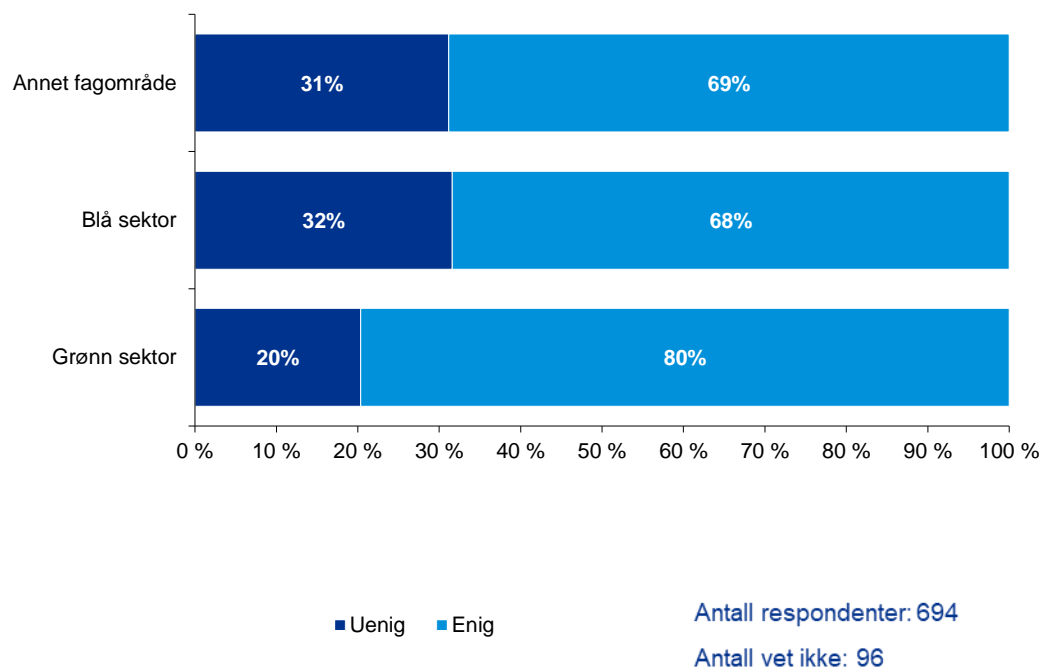
### 16. Vi ber deg ta stilling til noen påstander om fagrådgiverrollen.



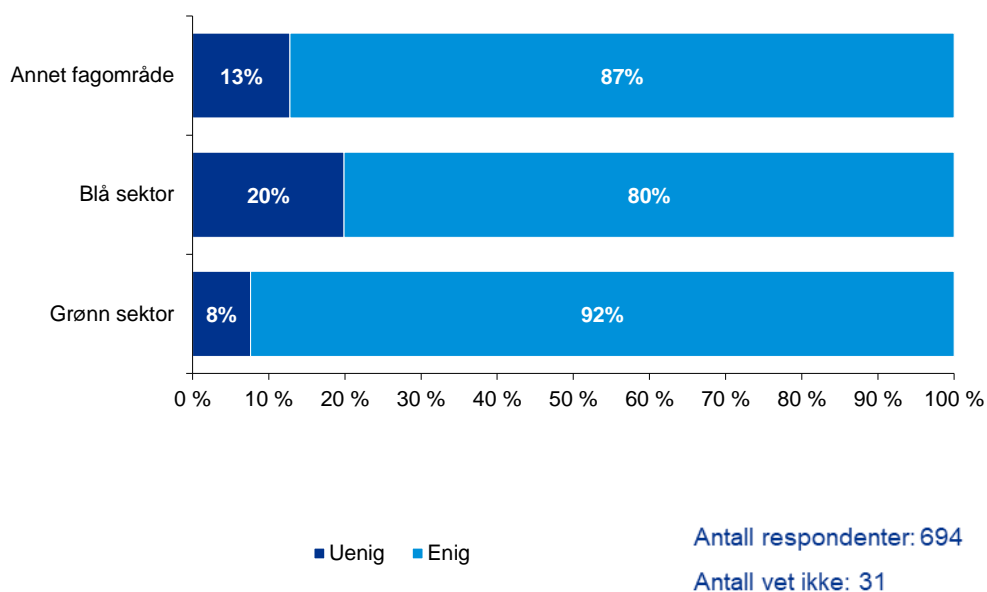
### 16.1 Fagrådgiverne dekker inspektørenes behov for faglig rådgivning



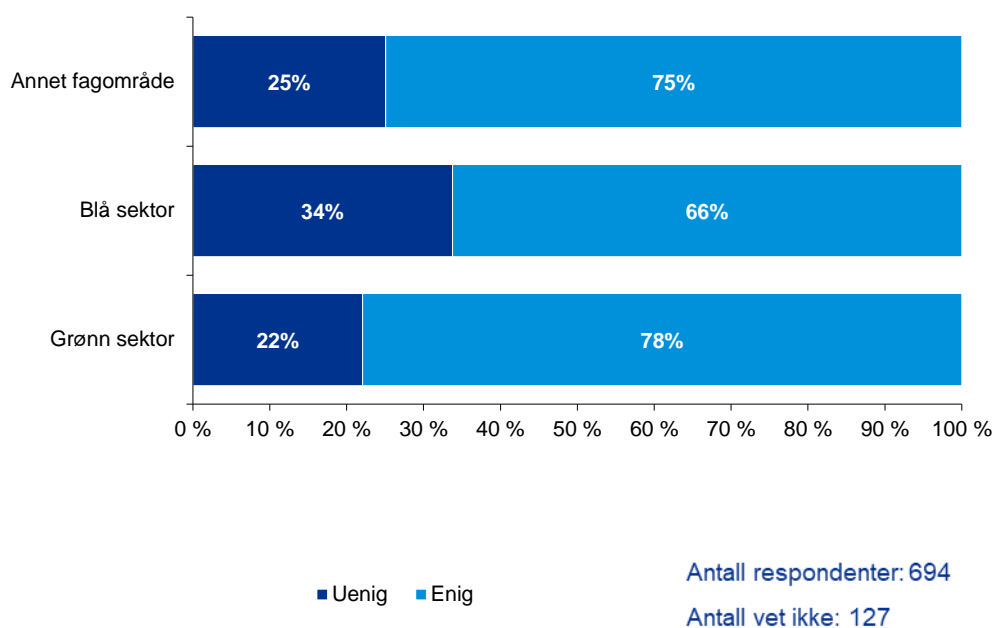
### 16.2 Fagrådgiverne vurderer virkemiddelbruk i enkeltsaker



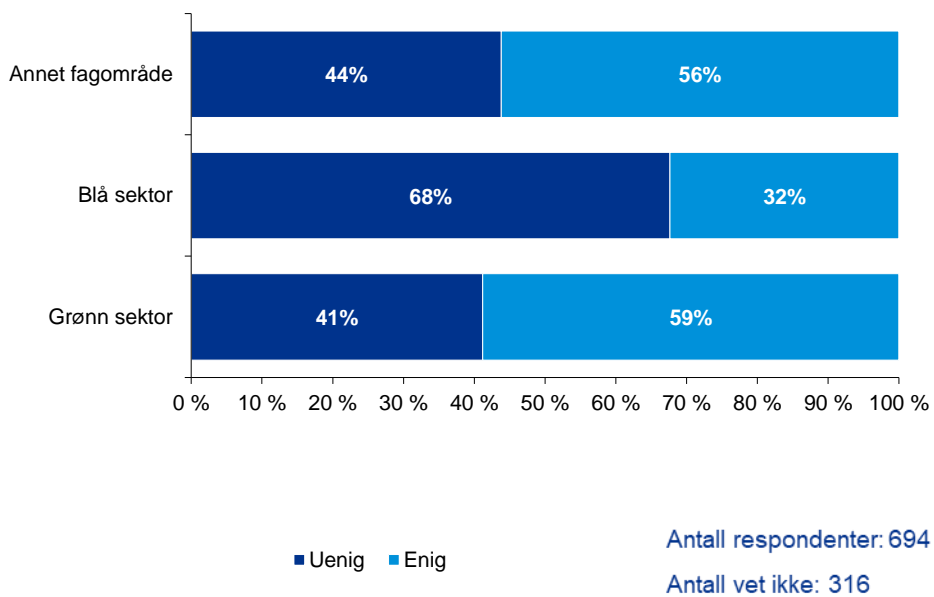
### 16.3 Fagrådgiverne bidrar til å gjøre Mattilsynets tilsyn mer enhetlig



### 16.4 Det er en klar ansvarsdeling mellom fagrådgivere og ledere i regionene



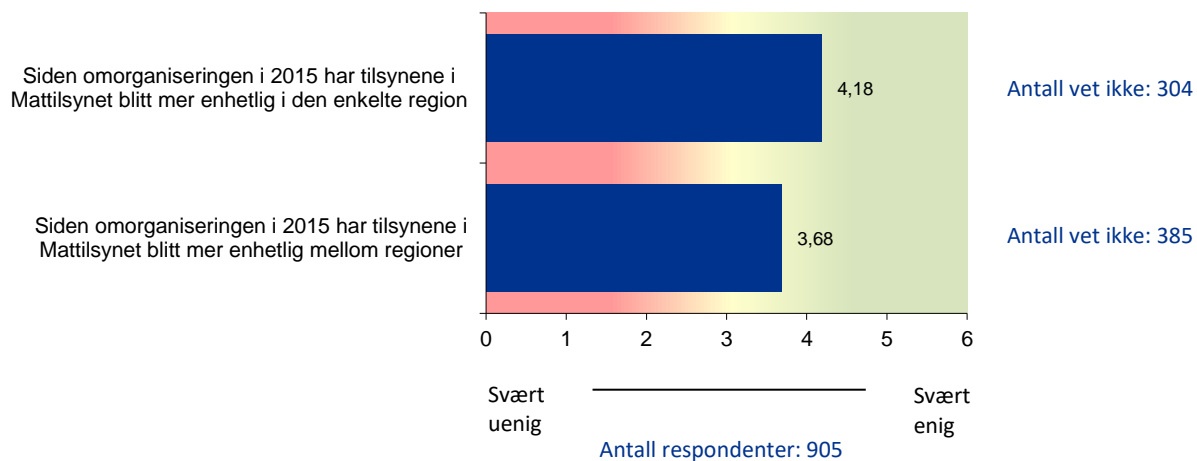
### 16.5 Fagrådgivernes mandat tolkes likt på tvers av fag og regioner i Mattilsynet



### Spørsmål 17:

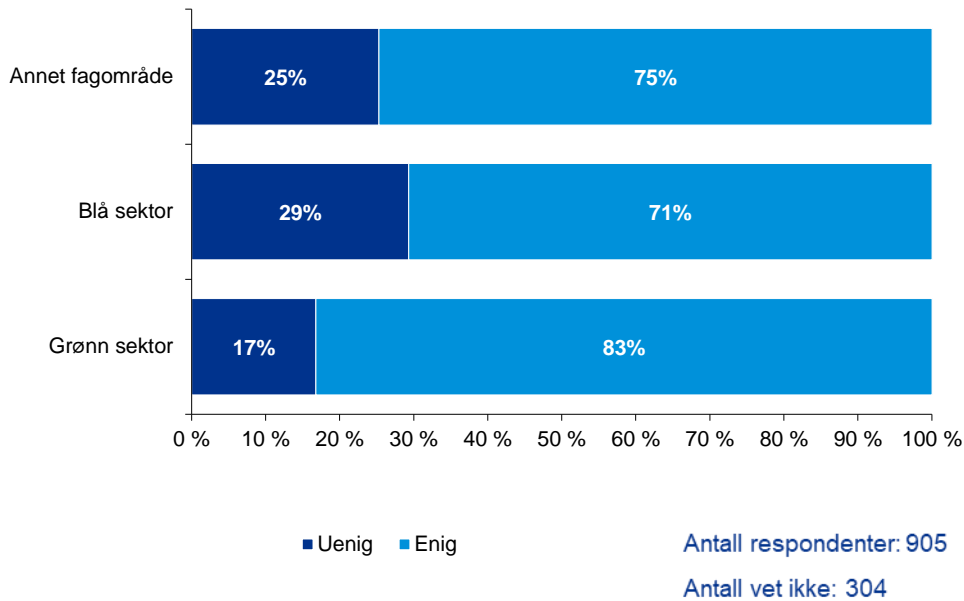
Antall respondenter: 905 – alle ansatte

### 17. Vi ber deg ta stilling til noen påstander om enhetlighet i tilsynene i Mattilsynet.

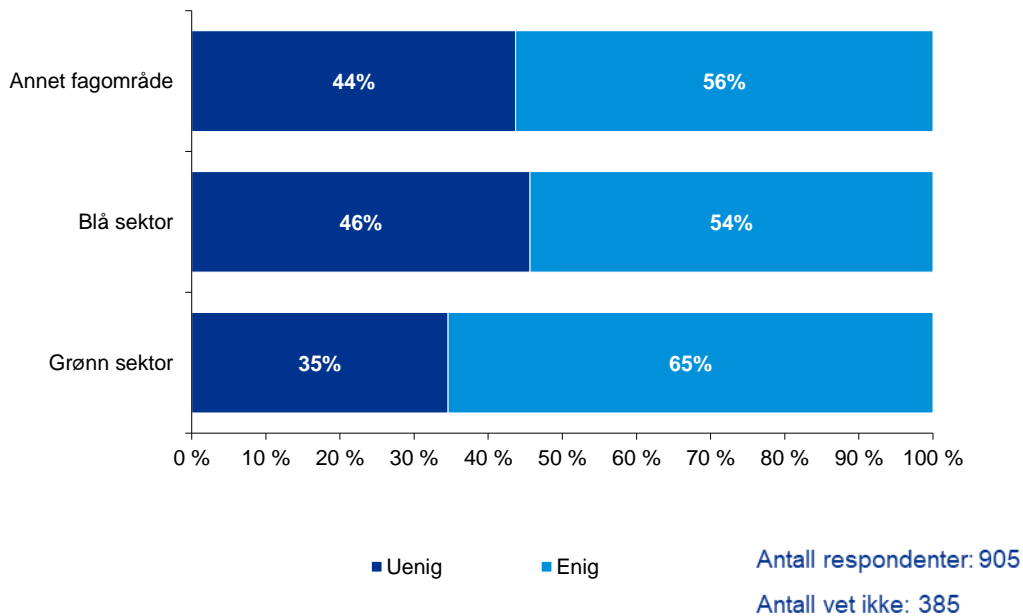




### 17.1 Siden omorganiseringen i 2015 har tilsynene i Mattilsynet blitt mer enhetlig i den enkelte region



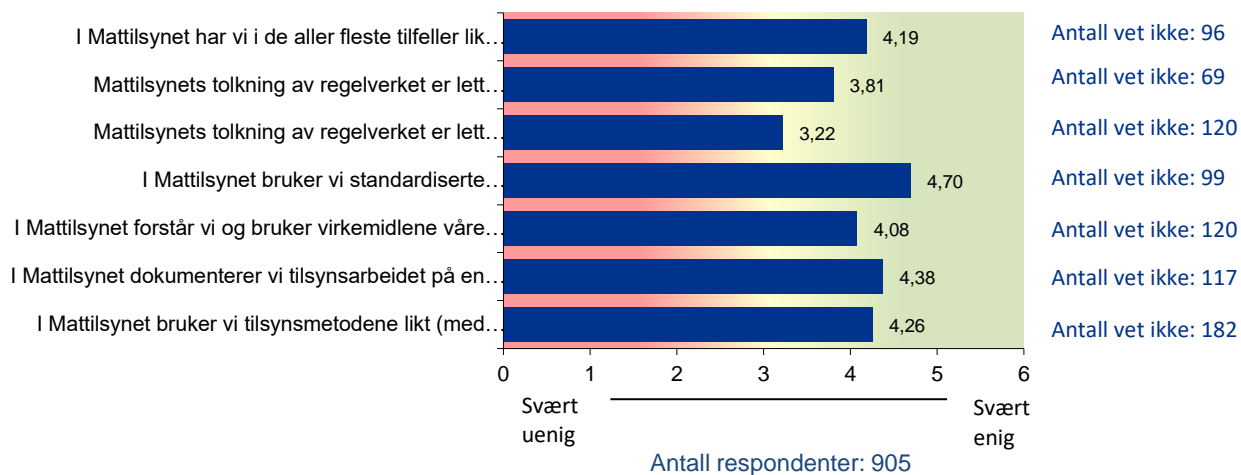
### 17.2 Siden omorganiseringen i 2015 har tilsynene i Mattilsynet blitt mer enhetlig mellom regioner



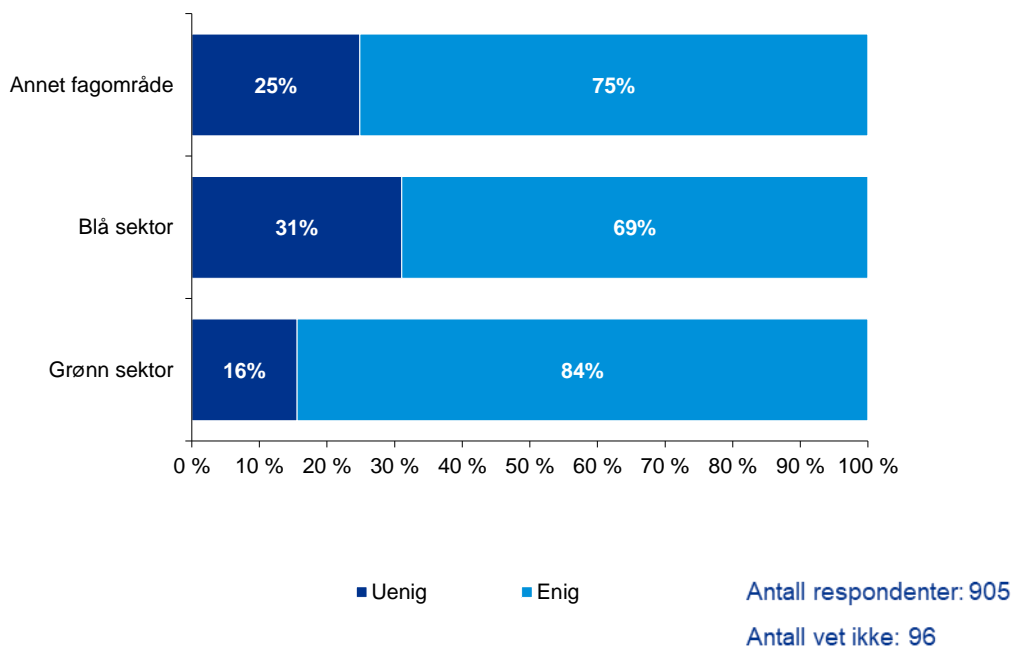
## Spørsmål 18:

Antall respondenter: 905 – alle ansatte

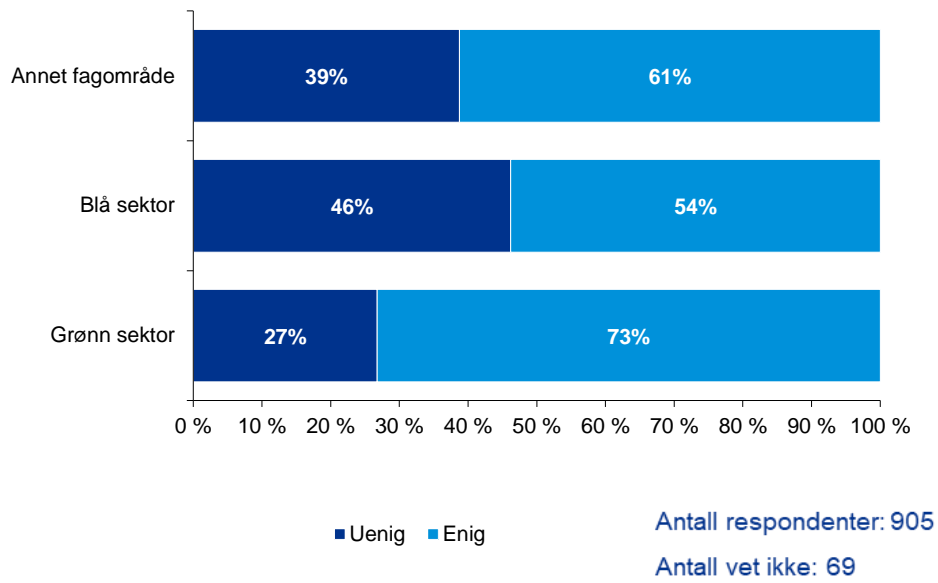
### 18. Vi ber deg ta stilling til noen påstander om enhetlighet i tilsynene i Mattilsynet.



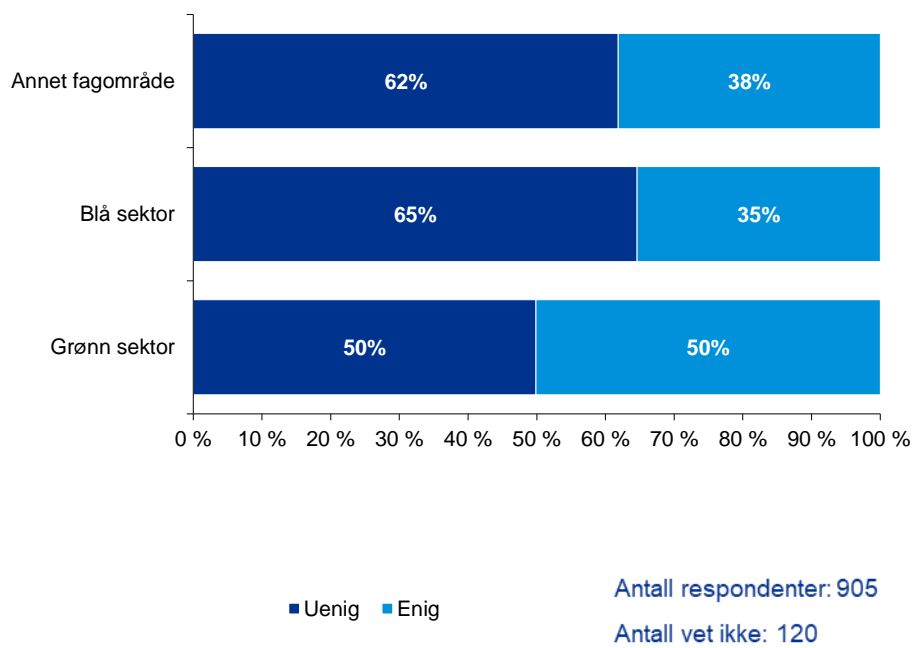
### 18.1 I Mattilsynet har vi i de aller fleste tilfeller lik forståelse av regelverkskravene som tilsynsobjektene skal oppfylle



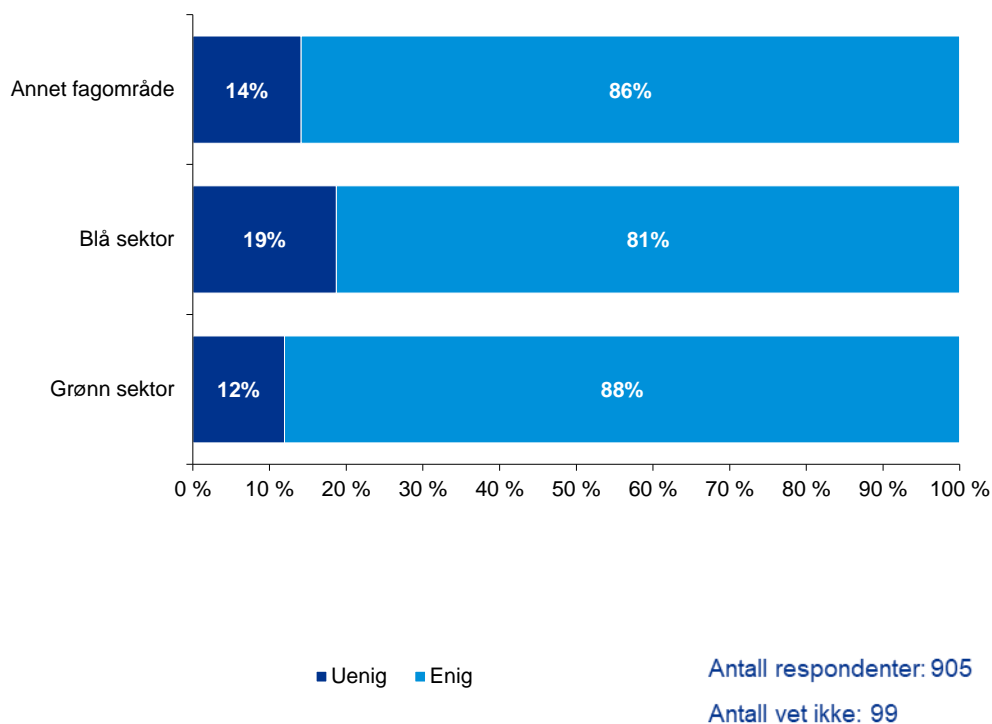
### 18.2 Mattilsynets tolkning av regelverket er lett tilgjengelig for inspektørene i Mattilsynet



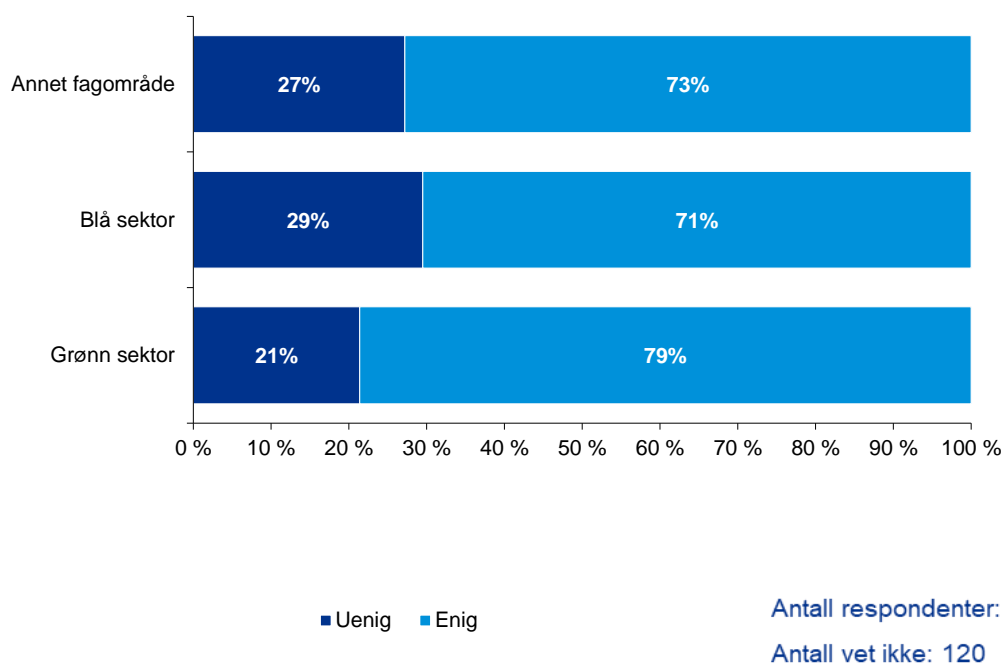
### 18.3 Mattilsynets tolkning av regelverket er lett tilgjengelig for tilsynsobjektene



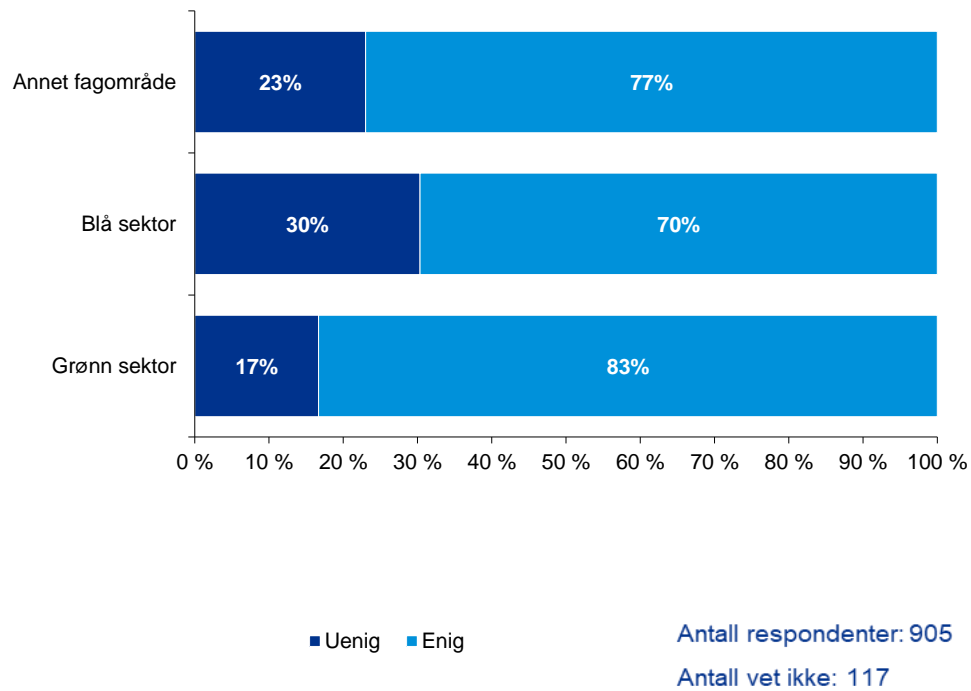
#### 18.4 I Mattilsynet bruker vi standardiserte kravpunktmaler med obligatoriske kravpunkt der dette finnes



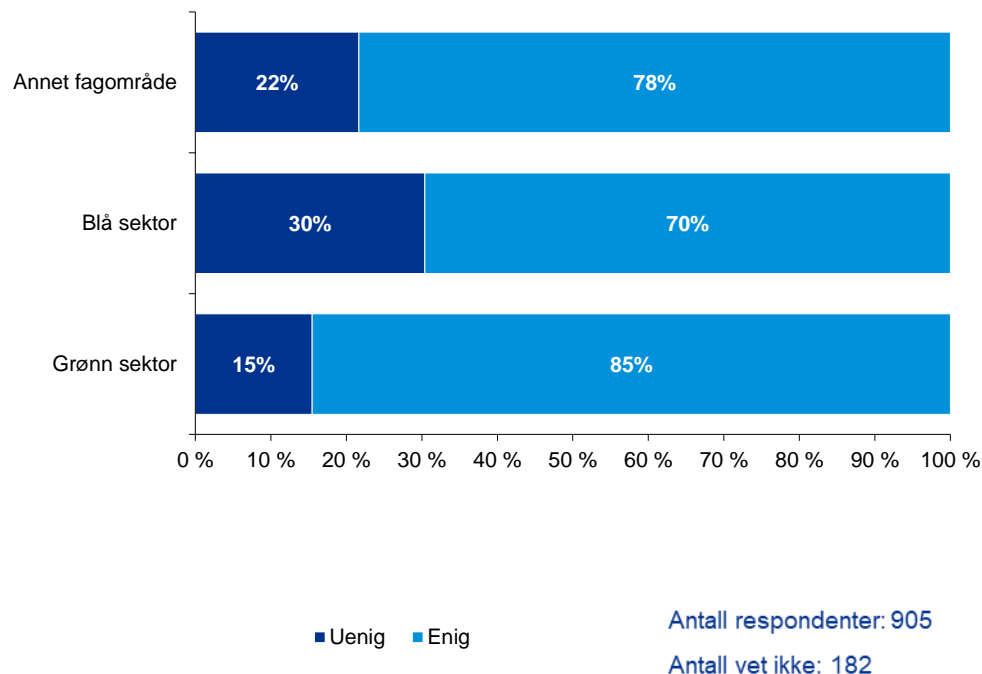
#### 18.5 I Mattilsynet forstår vi og bruker virkemidlene våre likt, med mindre det er saklig grunn for å reagere ulikt på samme regelbrudd



### 18.6 I Mattilsynet dokumenterer vi tilsynsarbeidet på en standardisert måte



### 18.7 I Mattilsynet bruker vi tilsynsmetodene likt (med tilsynsmetoder menes her revisjon, inspeksjon mm.)

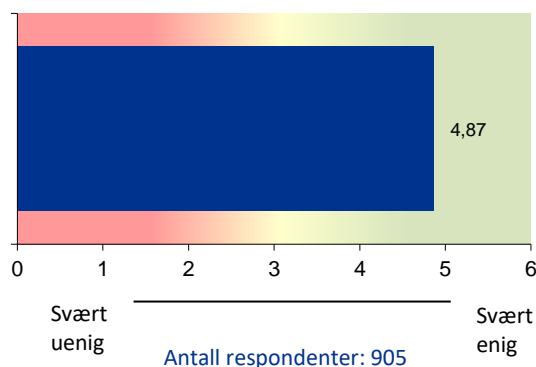


## Spørsmål 19:

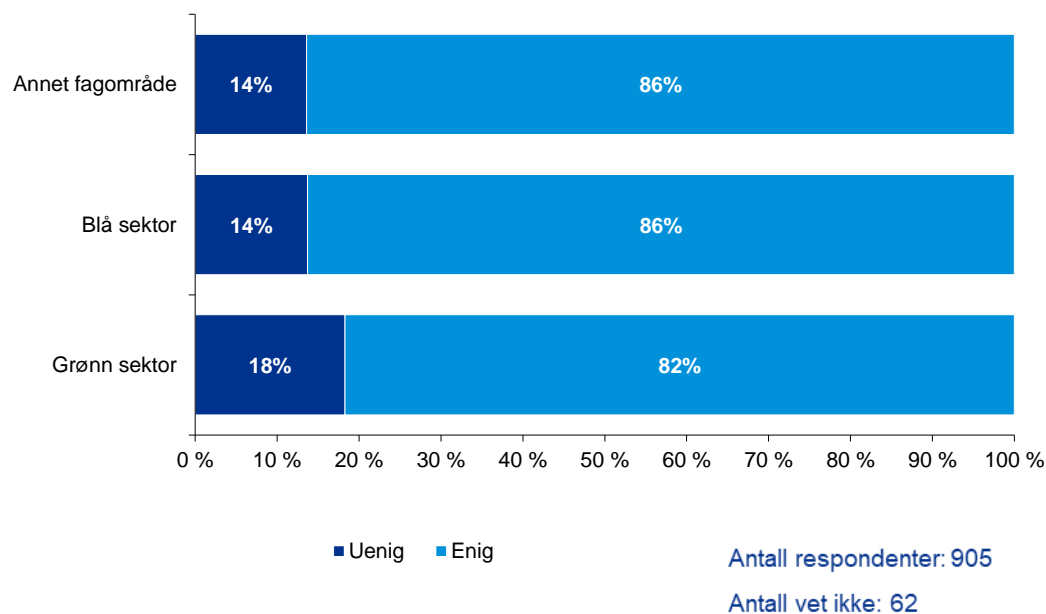
Antall respondenter: 905 – alle ansatte

### 19. Vi ber deg ta stilling til noen påstander om enhetlighet i tilsynene i Mattilsynet.

For at Mattilsynet skal beholde tillit hos tilsynsobjektene er det viktig at Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn blir mer enhetlig enn den er i dag



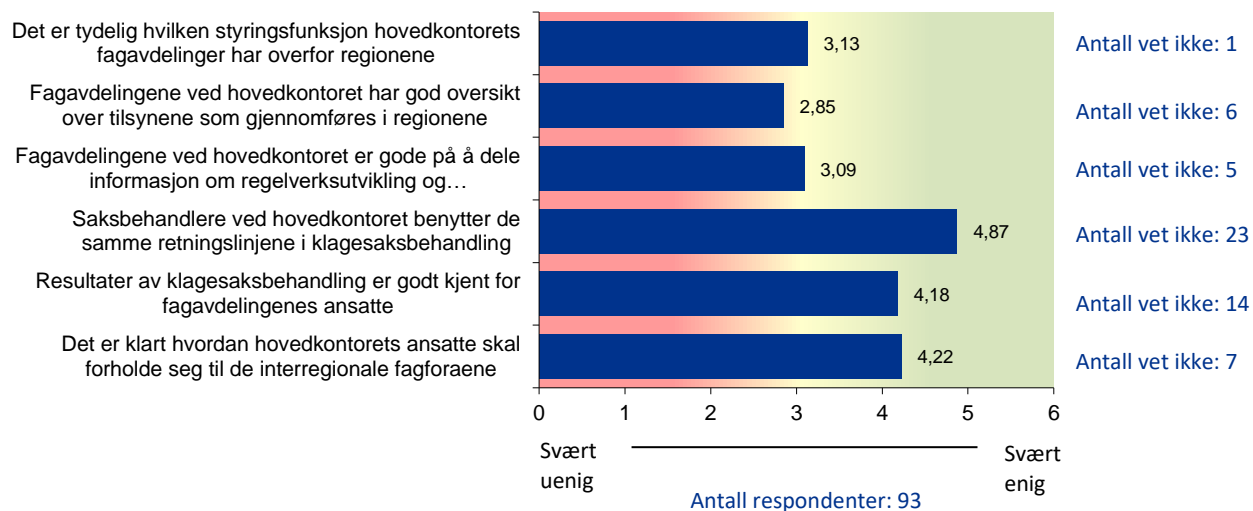
### 19.1 For at Mattilsynet skal beholde tillit hos tilsynsobjektene er det viktig at Mattilsynets planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn blir mer enhetlig enn den er i dag



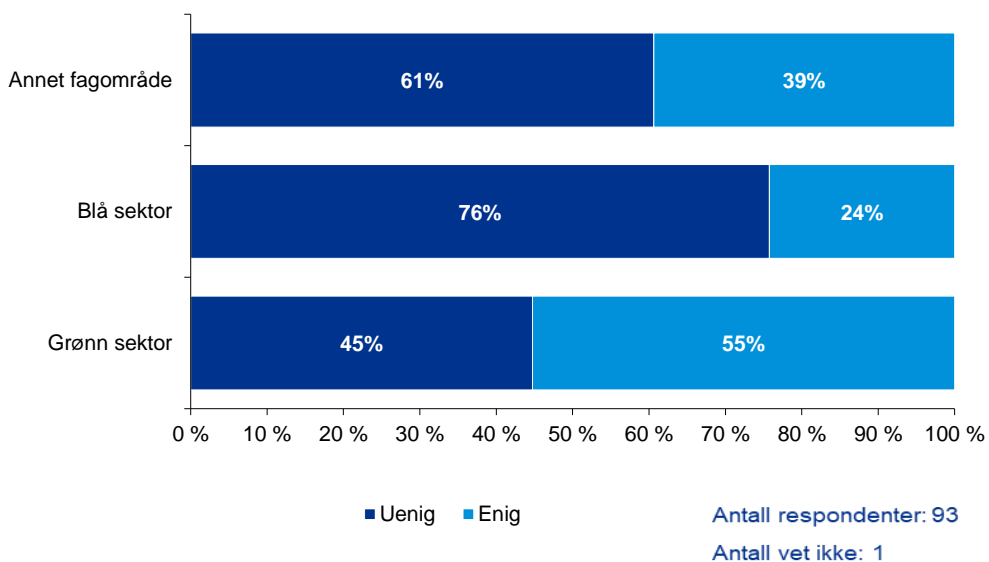
## Spørsmål 20:

Antall respondenter: 93 – ansatte ved hovedkontoret som svarte 4-6 på spørsmål 19

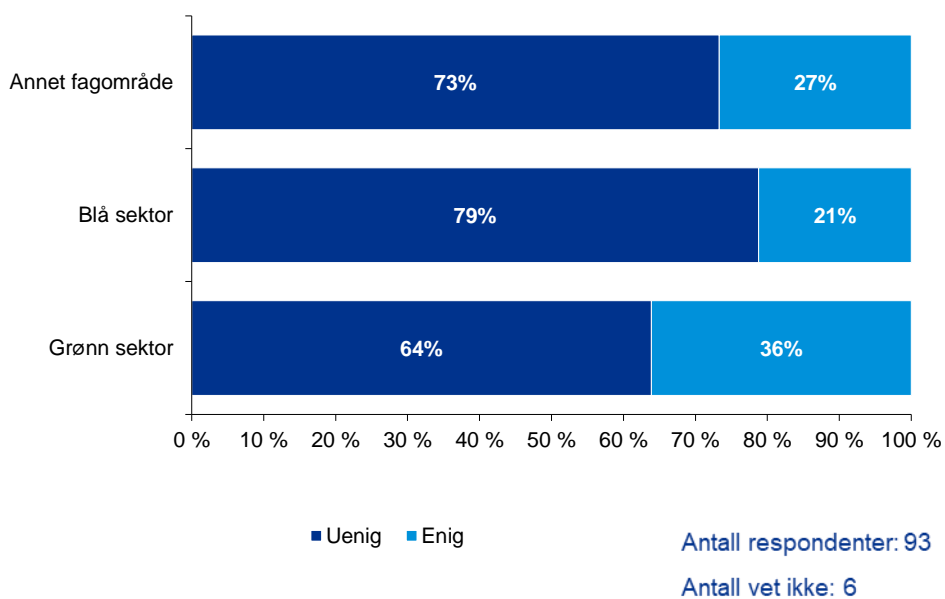
### 20. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander om tilsynene i Mattilsynet.



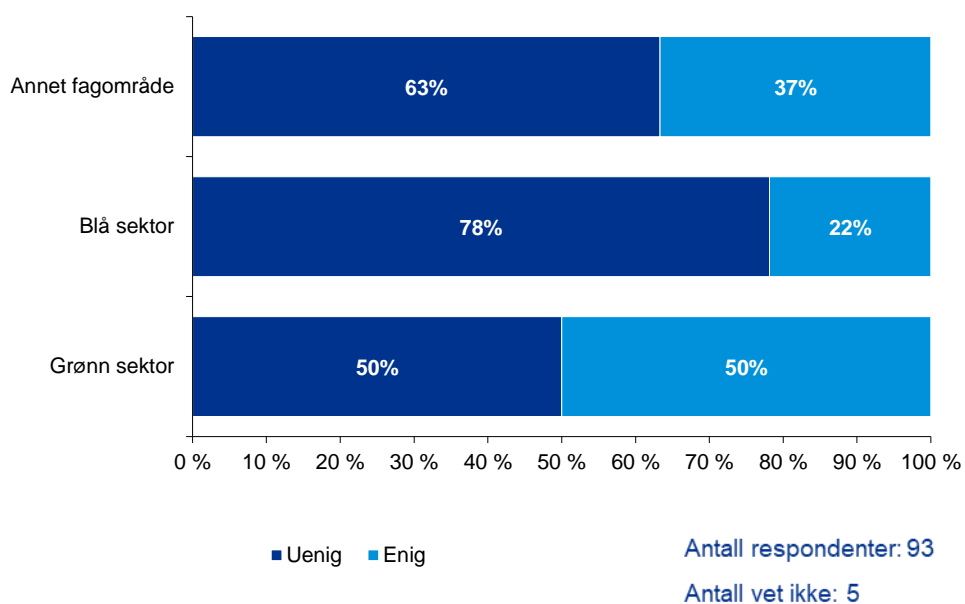
### 20.1 Det er tydelig hvilken styringsfunksjon hovedkontorets fagavdelinger har overfor regionene



## 20.2 Fagavdelingene ved hovedkontoret har god oversikt over tilsynene som gjennomføres i regionene

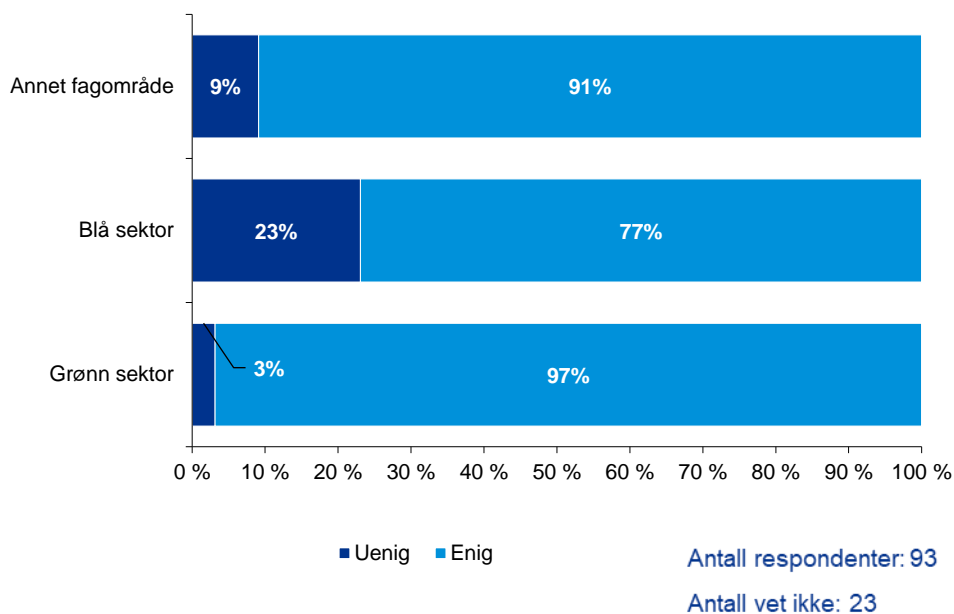


## 20.3 Fagavdelingene ved hovedkontoret er gode på å dele informasjon om regelverksutvikling og tilsynsfagutvikling mellom seg

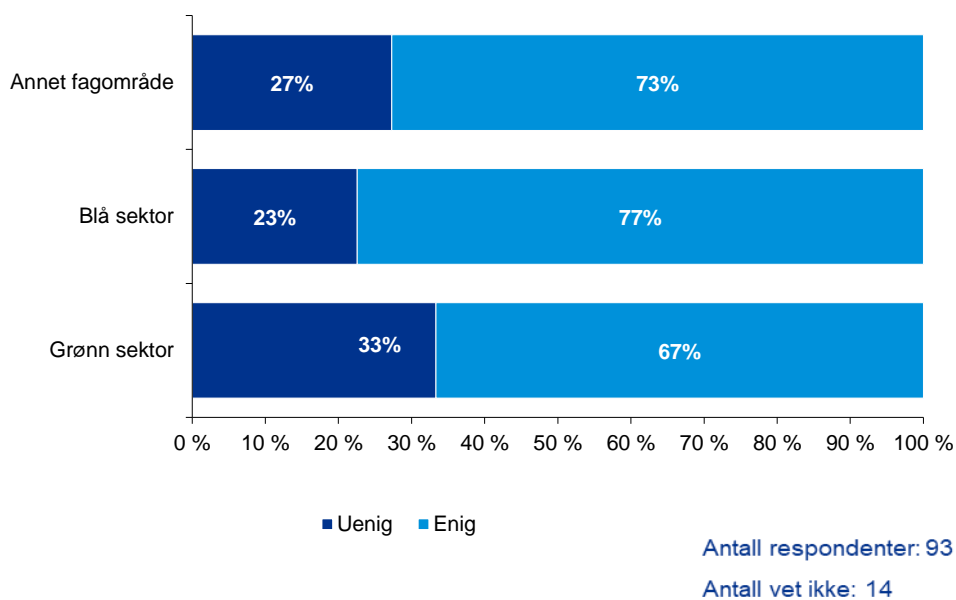




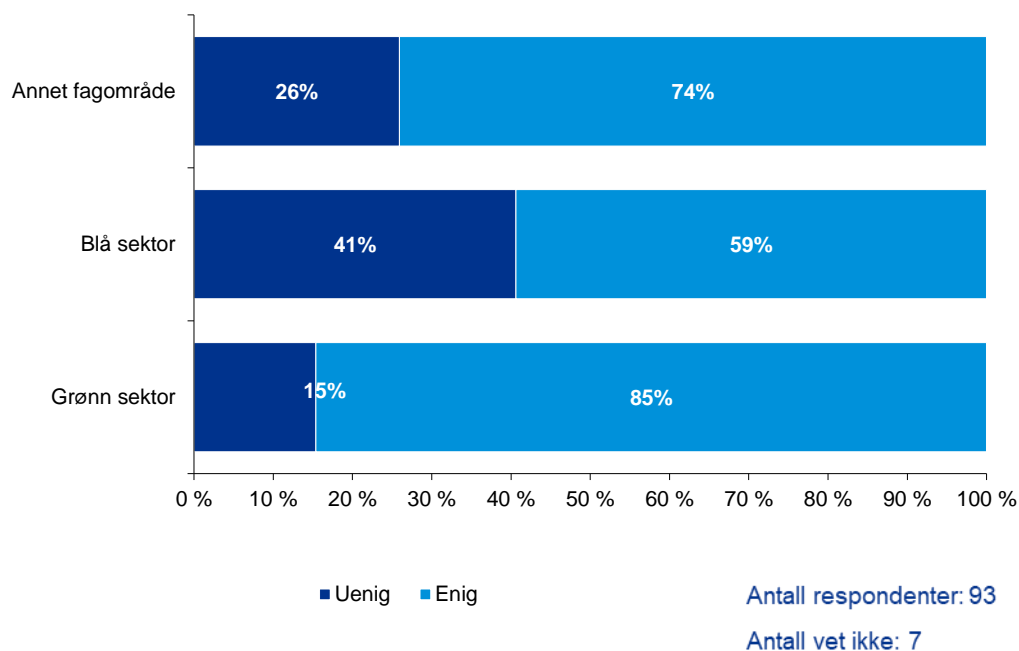
## 20.4 Saksbehandlere ved hovedkontoret benytter de samme retningslinjene i klagesaksbehandling



## 20.5 Resultater av klagesaksbehandling er godt kjent for fagavdelingenes ansatte



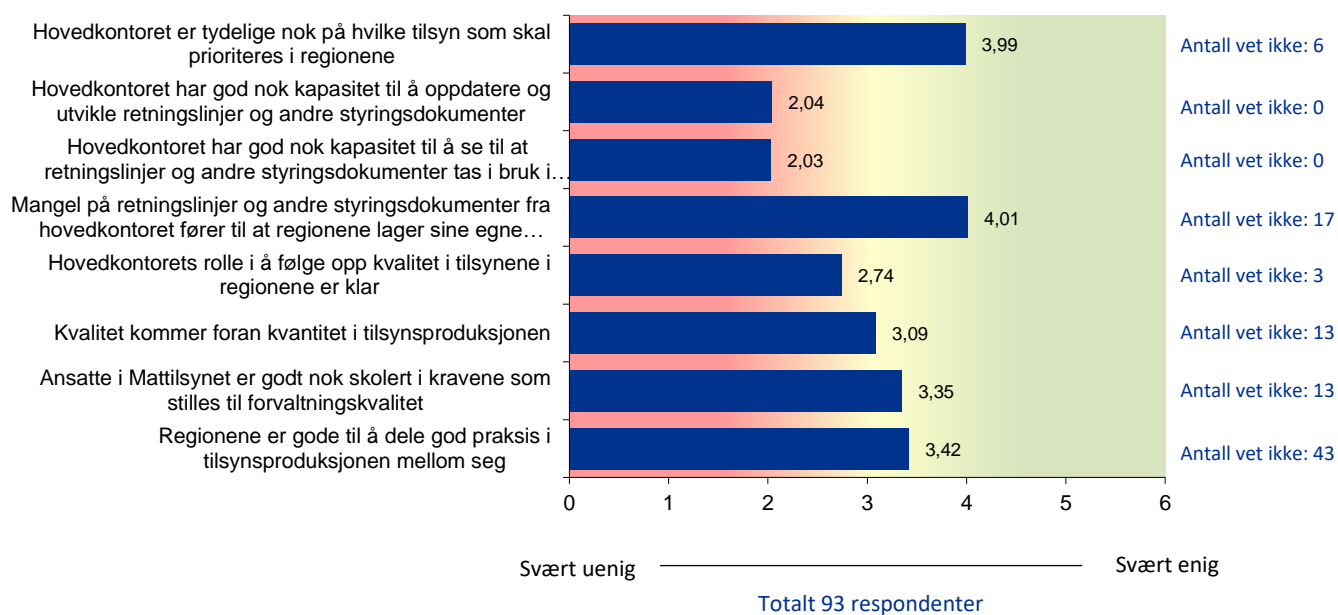
## 20.6 Det er klart hvordan hovedkontorets ansatte skal forholde seg til de interregionale fagforaene



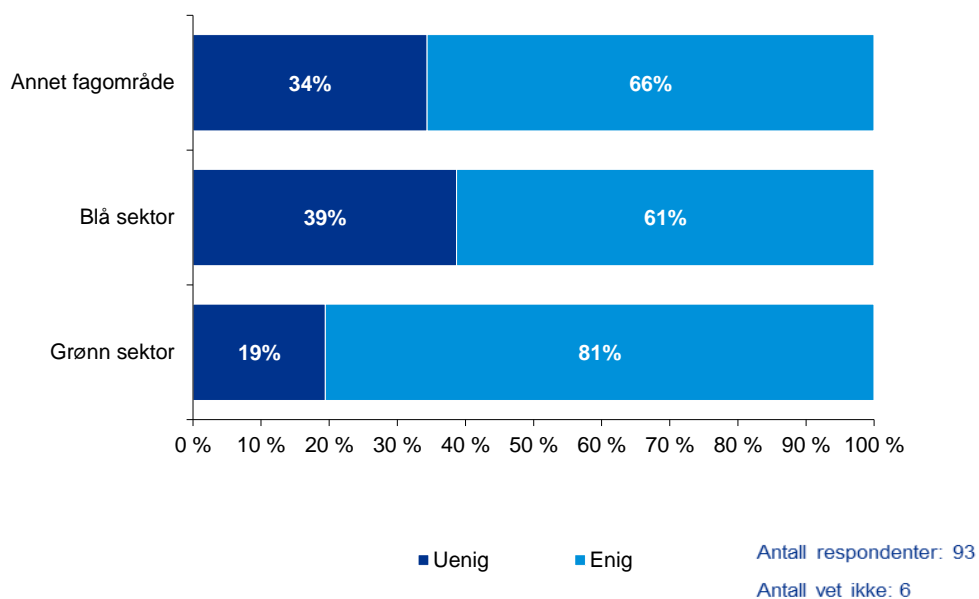
### Spørsmål 21:

Antall respondenter: 93 – ansatte ved hovedkontoret som svarte 4-6 på spørsmål 19

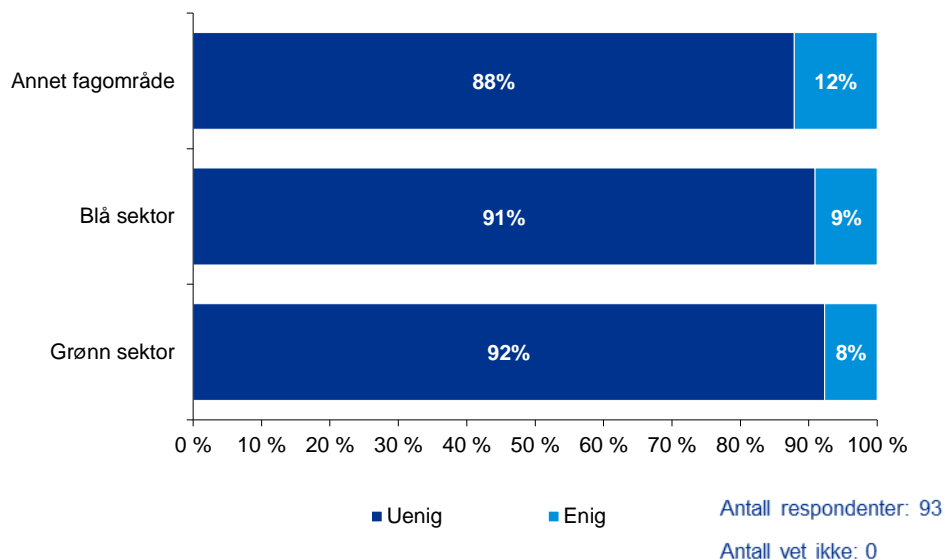
#### 21. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander om tilsynene i Mattilsynet



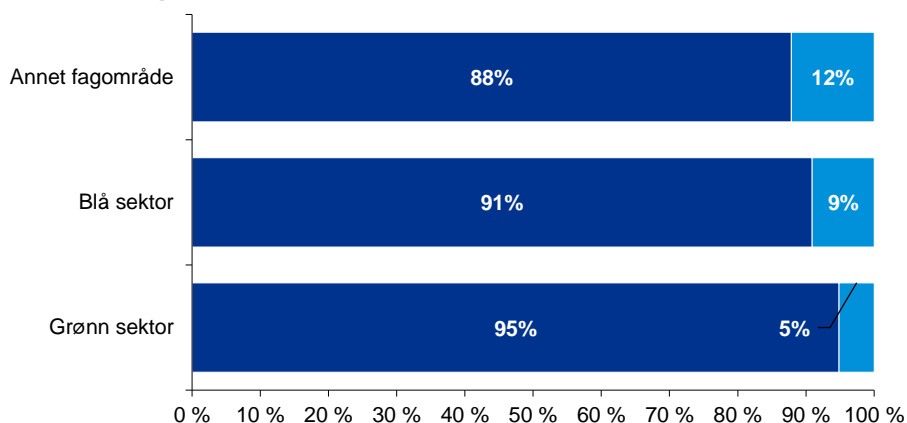
## 21.1 Hovedkontoret er tydelige nok på hvilke tilsyn som skal prioriteres i regionene



## 21.2 Hovedkontoret har god nok kapasitet til å oppdatere og utvikle retningslinjer og andre styringsdokumenter



### 21.3 Hovedkontoret har god nok kapasitet til å se til at retningslinjer og andre styringsdokumenter tas i bruk i regionene

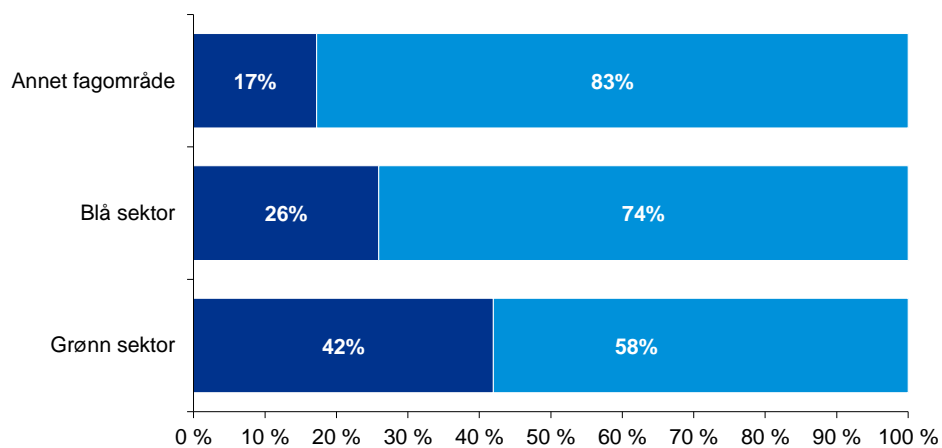


■ Uenig ■ Enig

Antall respondenter: 93

Antall vet ikke: 0

### 21.4 Mangel på retningslinjer og andre styringsdokumenter fra hovedkontoret fører til at regionene lager sine egne retningslinjer og styringsdokumenter

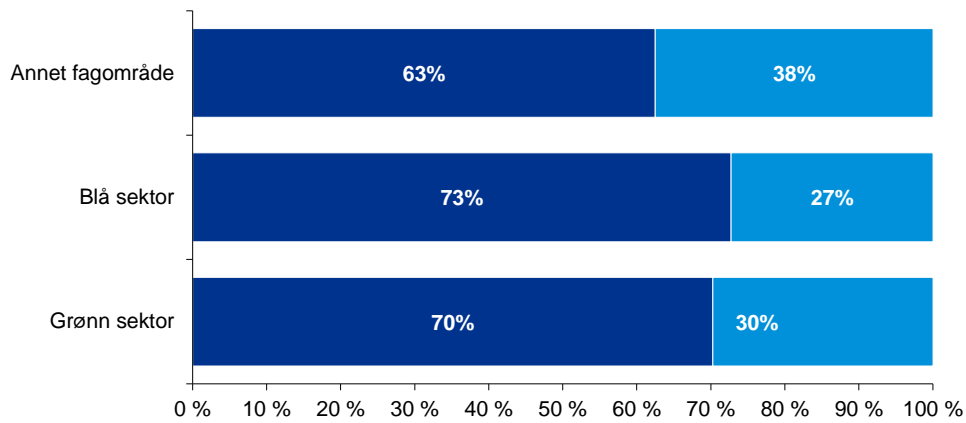


■ Uenig ■ Enig

Antall respondenter: 93

Antall vet ikke: 17

### 21.5 Hovedkontorets rolle i å følge opp kvalitet i tilsynene i regionene er klar

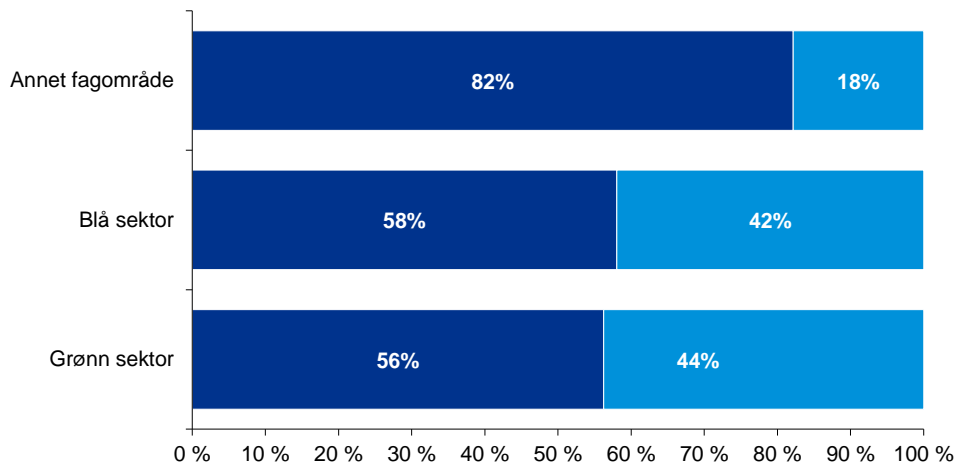


■ Uenig ■ Enig

Antall respondenter: 93

Antall vet ikke: 3

### 21.6 Kvalitet kommer foran kvantitet i tilsynsproduksjonen

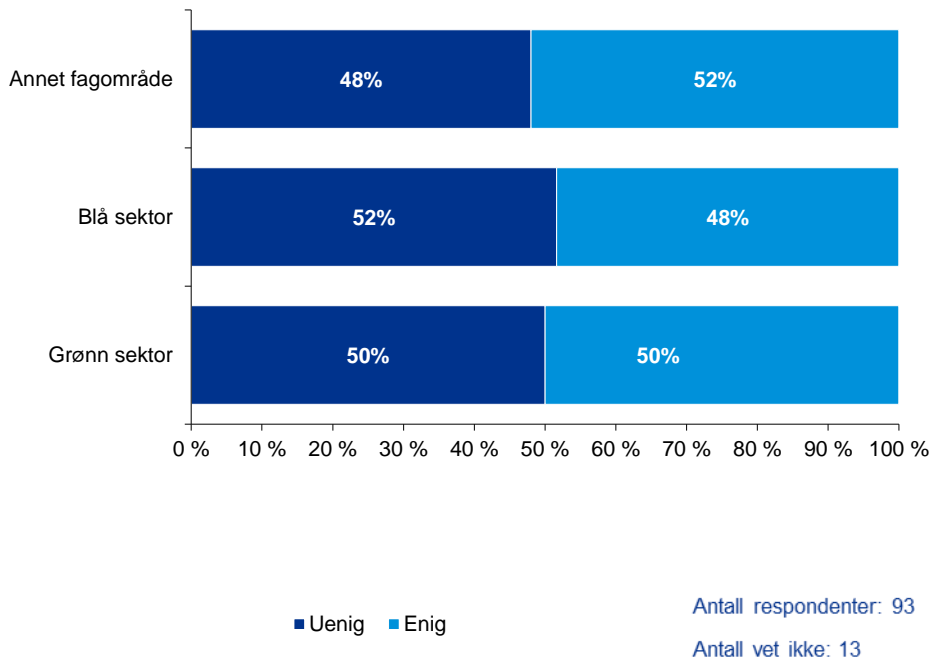


■ Uenig ■ Enig

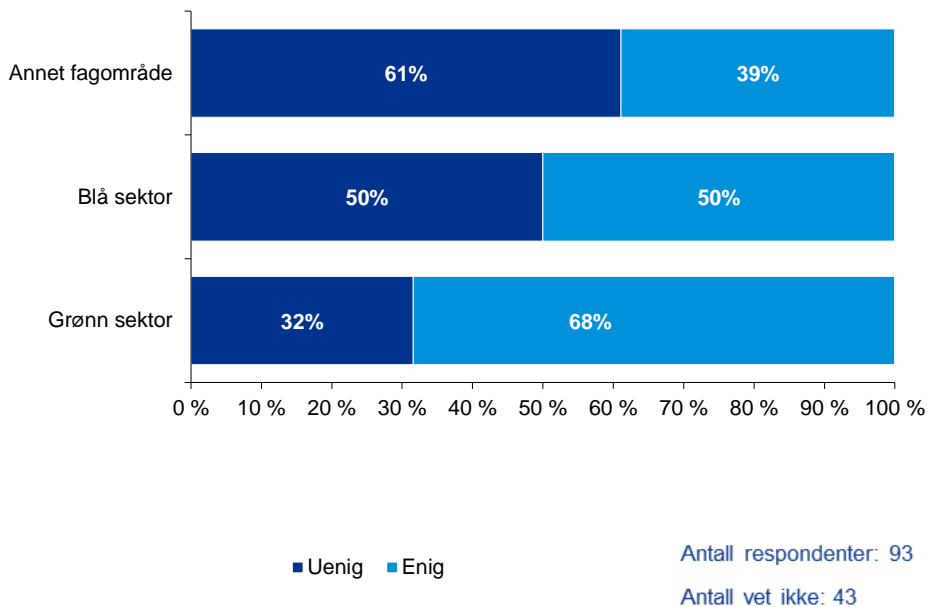
Antall respondenter: 93

Antall vet ikke: 13

### 21.7 Ansatte i Mattilsynet er godt nok skolert i kravene som stilles til forvaltningskvalitet



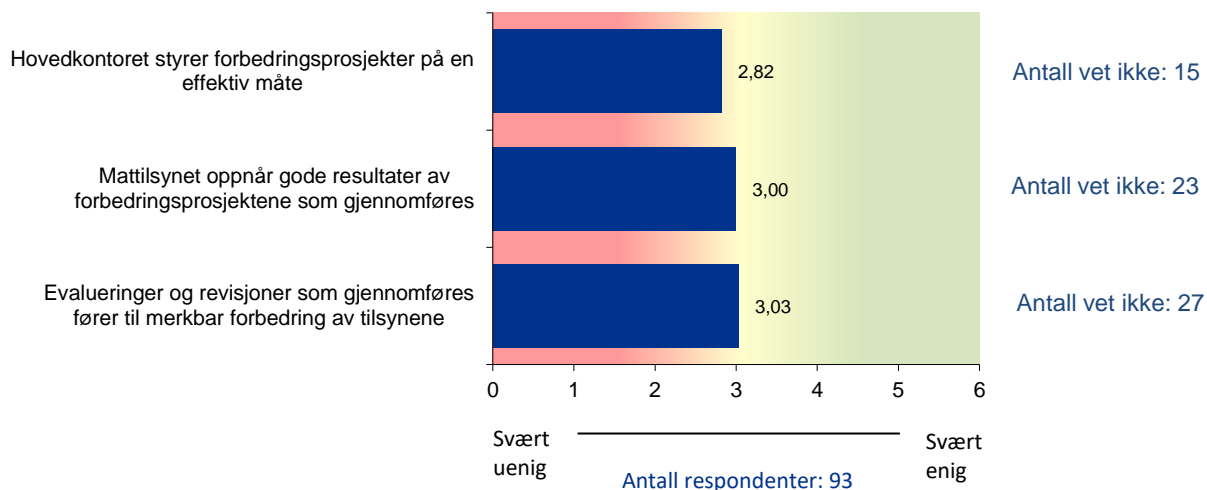
### 21.8 Regionene er gode til å dele god praksis i tilsynsproduksjonen mellom seg



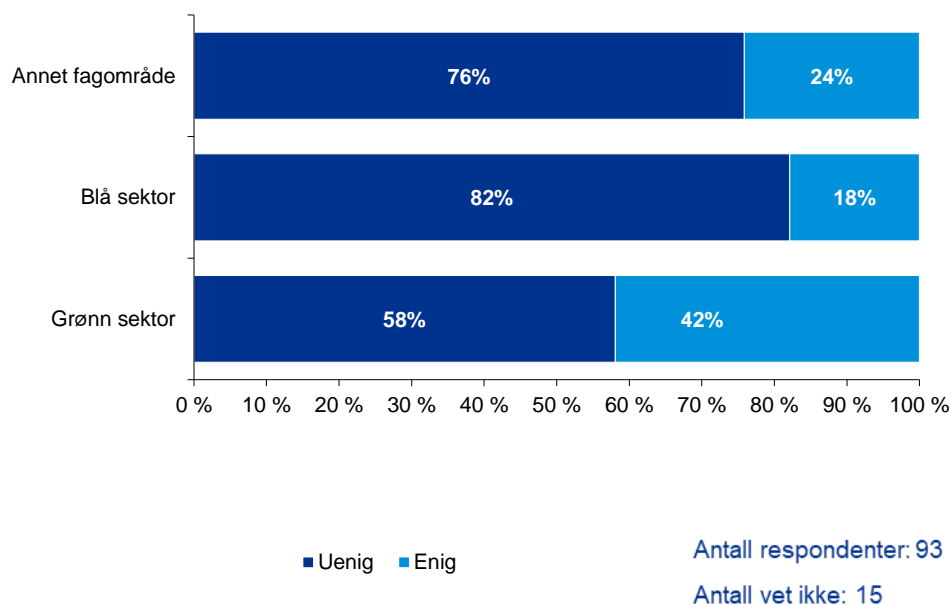
## Spørsmål 22:

Antall respondenter: 93 – ansatte ved hovedkontoret som svarte 4-6 på spørsmål 19

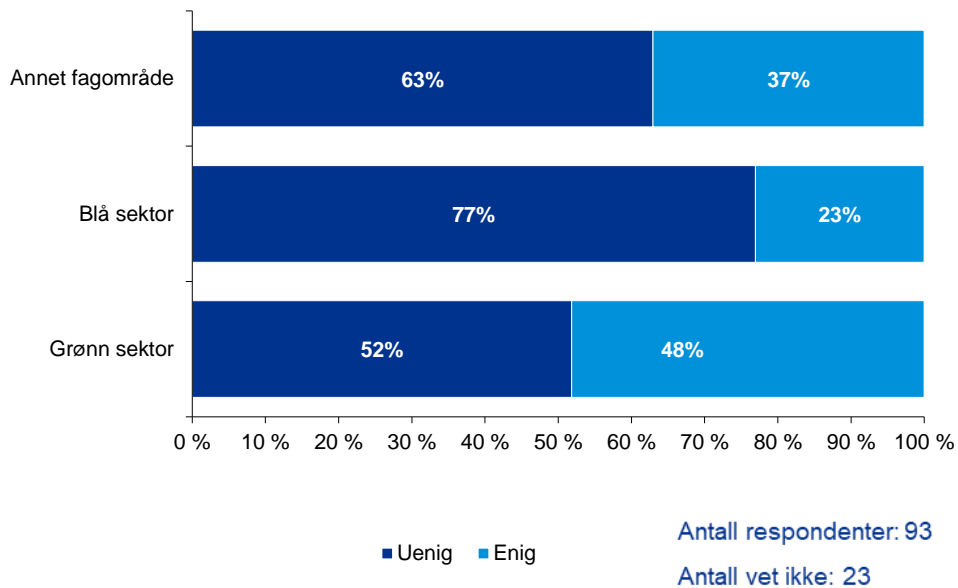
### 22. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander.



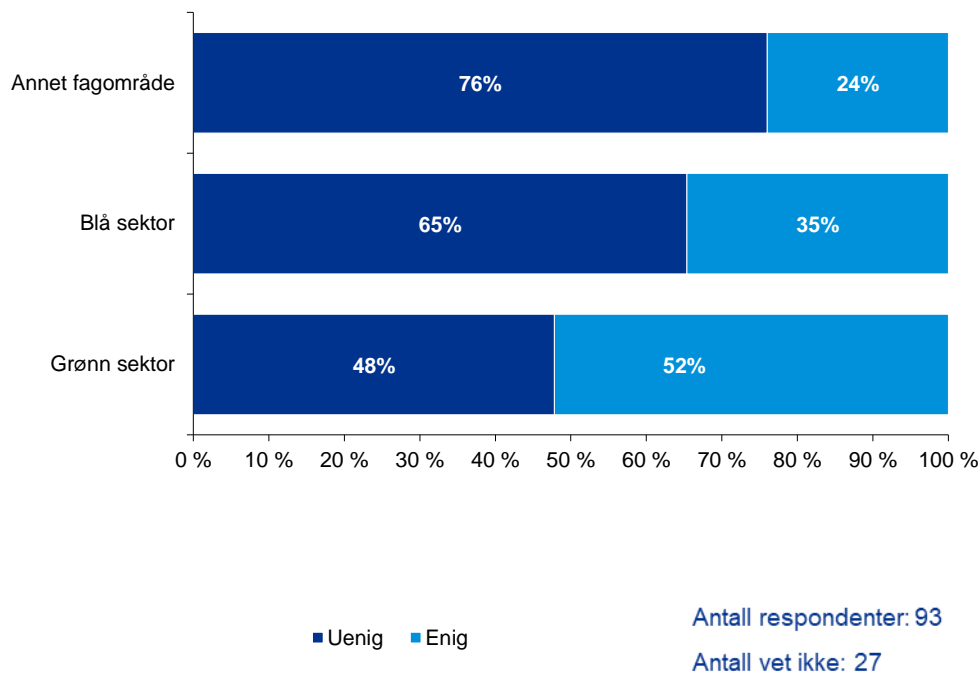
### 22.1 Hovedkontoret styrer forbedringsprosjekter på en effektiv måte



## 22.2 Mattilsynet oppnår gode resultater av forbedringsprosjektene som gjennomføres



## 22.3 Evalueringer og revisjoner som gjennomføres fører til merkbar forbedring av tilsynene

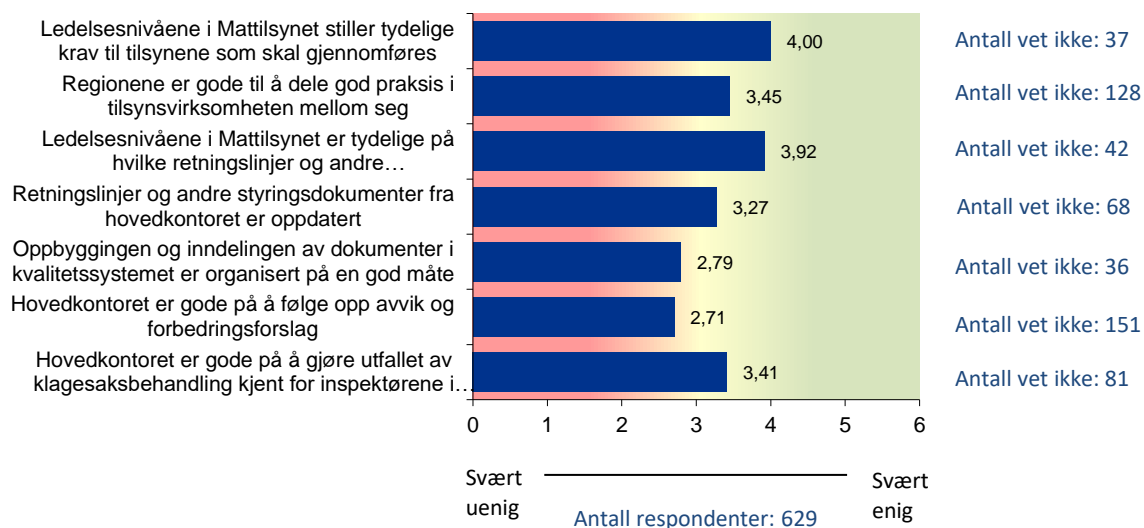




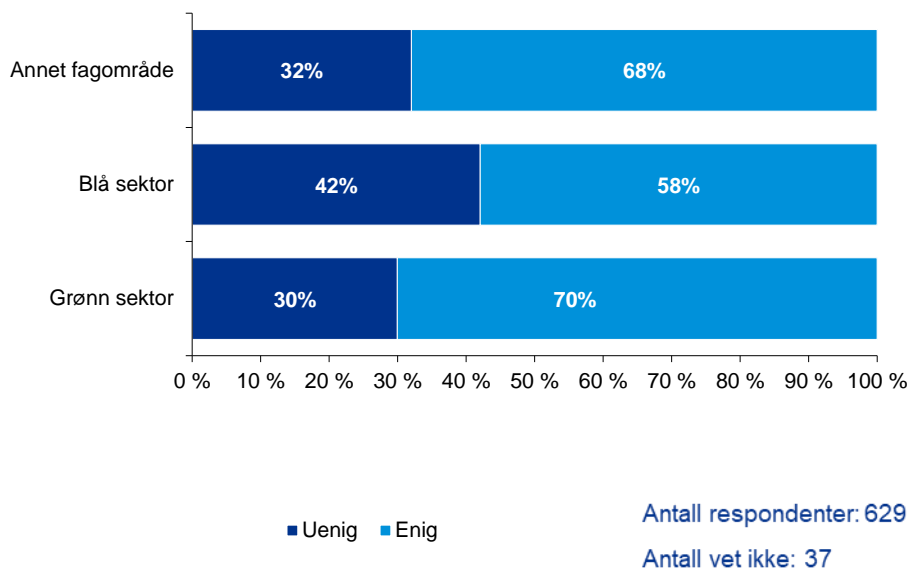
## Spørsmål 23:

Antall respondenter: 629 – ansatte i regionene som svarte 4-6 på spørsmål 19

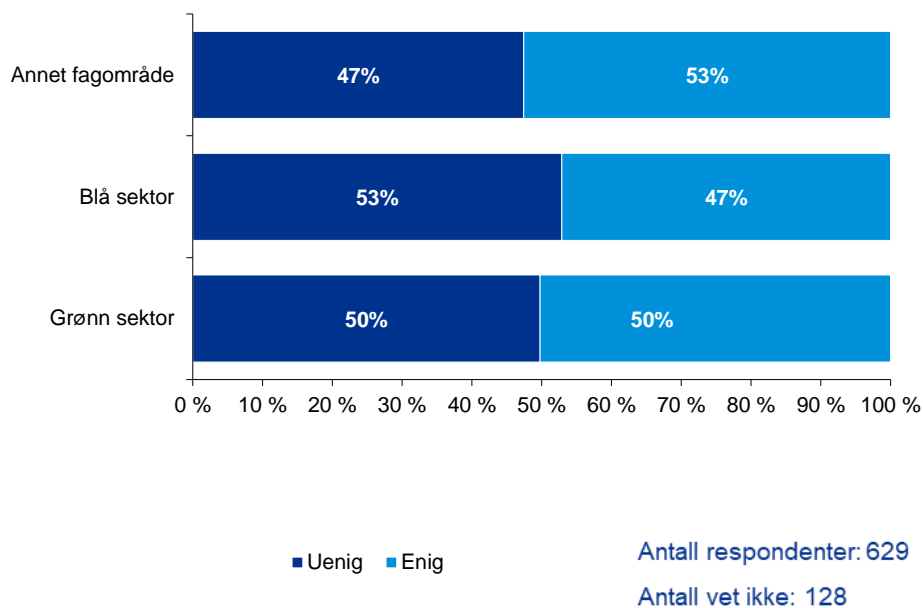
### 23. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander om tilsynene i Mattilsynet.



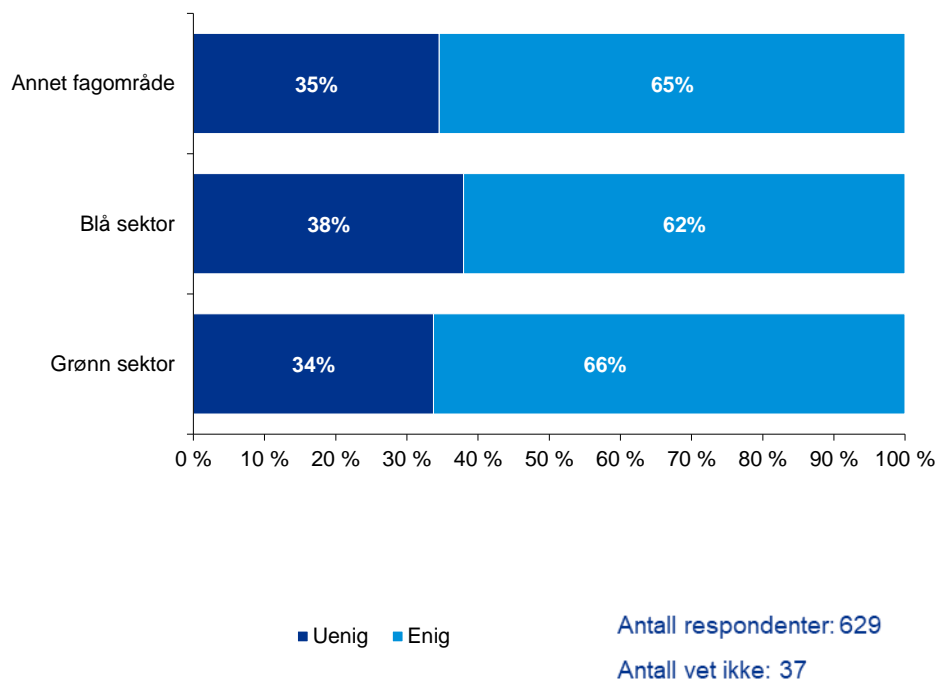
### 23.1 Ledelsesnivåene i Mattilsynet stiller tydelige krav til tilsynene som skal gjennomføres



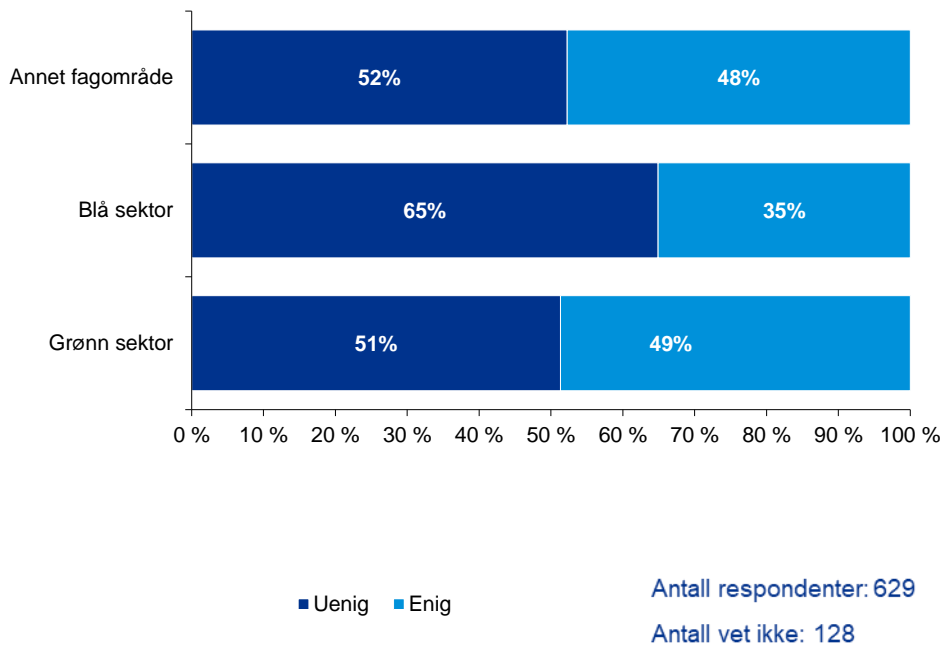
### 23.2 Regionene er gode til å dele god praksis i tilsynsvirksomheten mellom seg



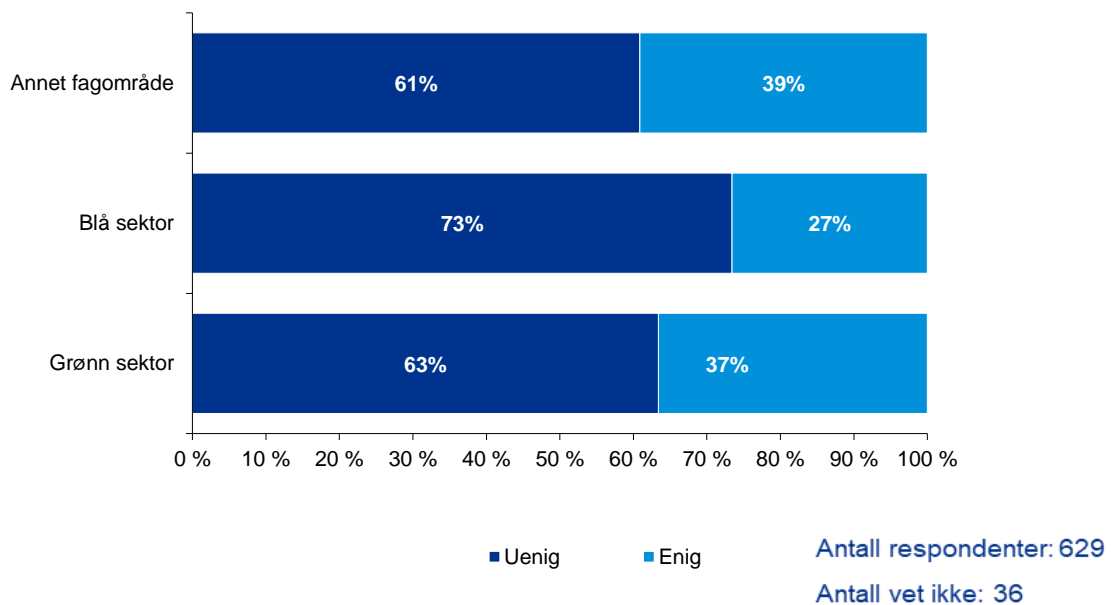
### 23.3 Ledelsesnivåene i Mattilsynet er tydelige på hvilke retningslinjer og andre styringsdokumenter som gjelder for tilsynene som gjennomføres i regionene



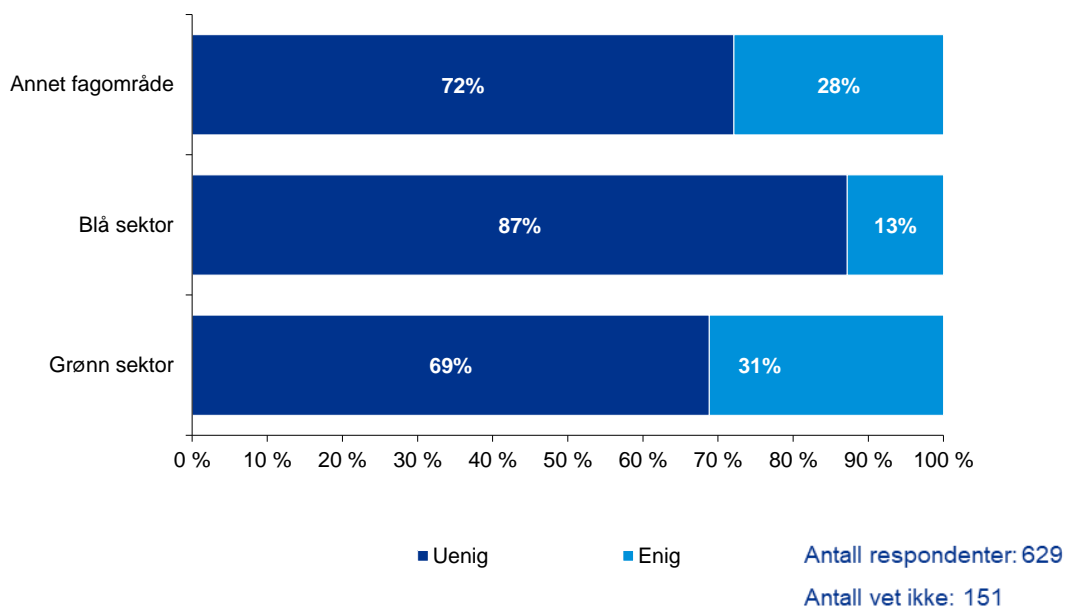
### 23.4 Retningslinjer og andre styringsdokumenter fra hovedkontoret er oppdatert



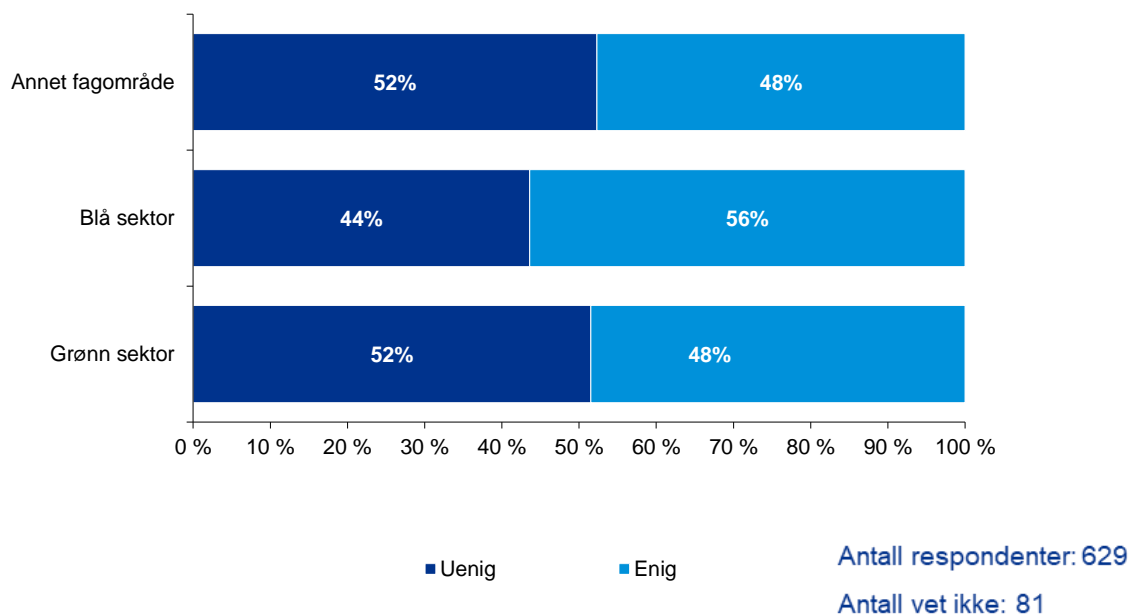
### 23.5 Oppbyggingen og inndelingen av dokumenter i kvalitetssystemet er organisert på en god måte



### 23.6 Hovedkontoret er gode på å følge opp avvik og forbedringsforslag



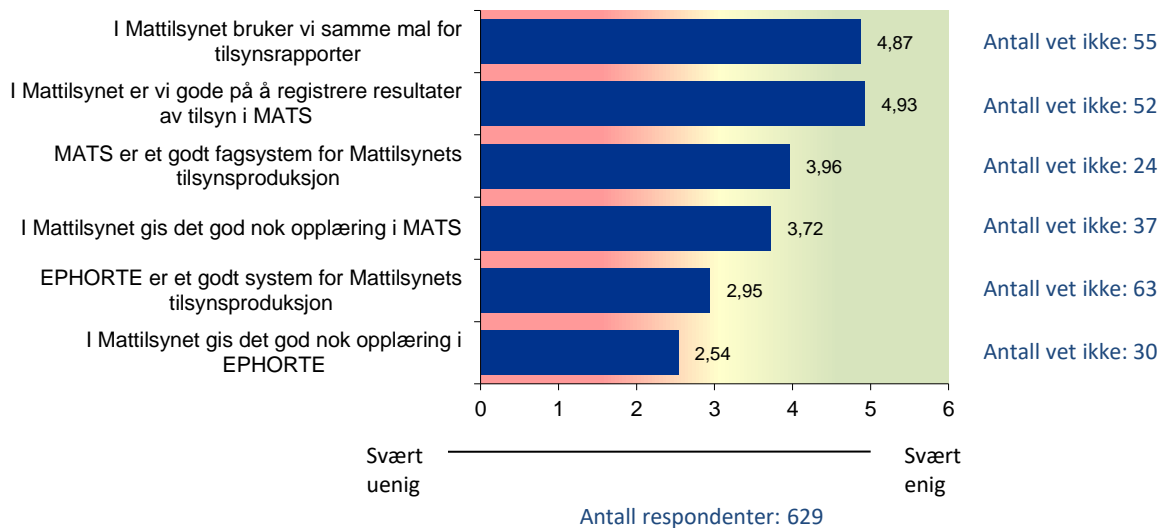
### 23.7 Hovedkontoret er gode på å gjøre utfallet av klagesaksbehandling kjent for inspektørene i regionen



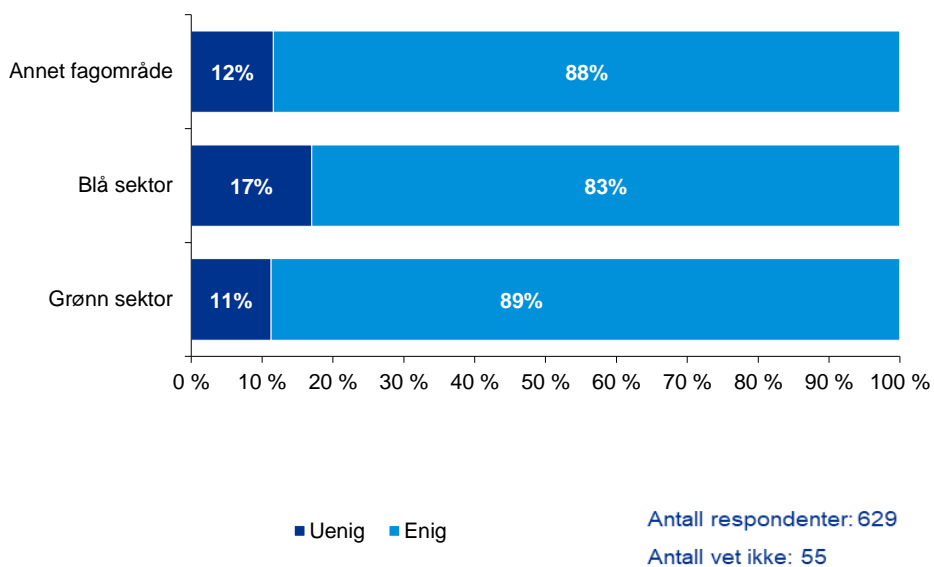
## Spørsmål 24:

Antall respondenter: 629 – alle regionansatte som svarte 4-6 på spørsmål 19

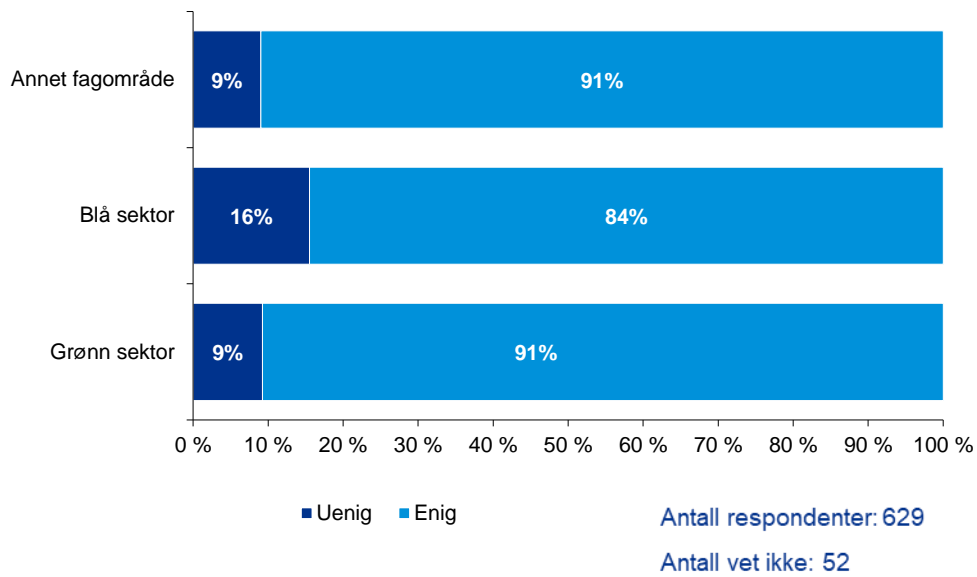
### 24. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander om tilsynene i Mattilsynet.



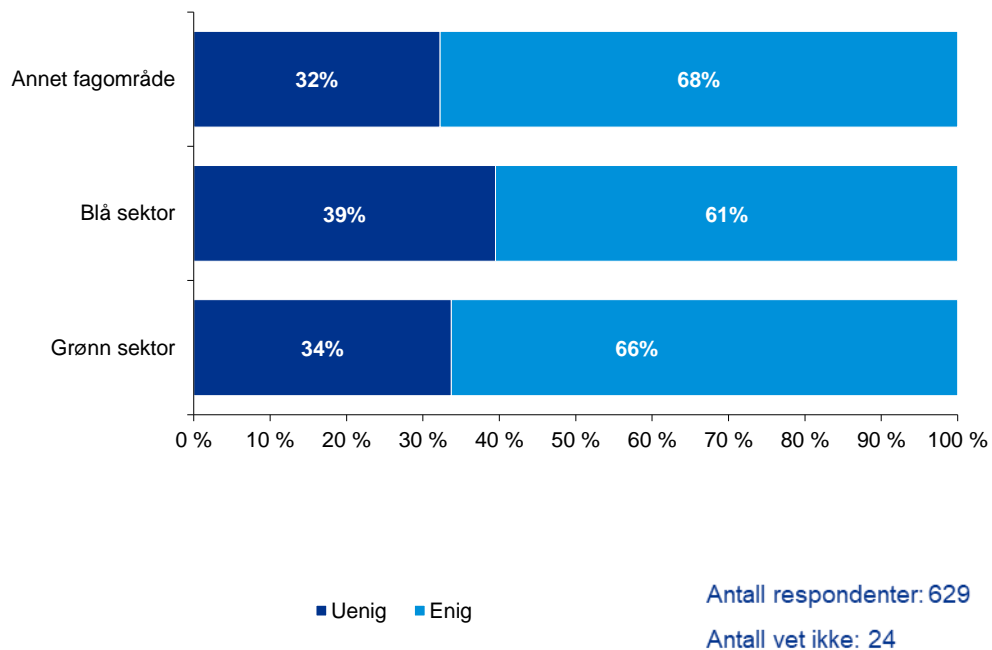
### 24.1 I Mattilsynet bruker vi samme mal for tilsynsrapporter



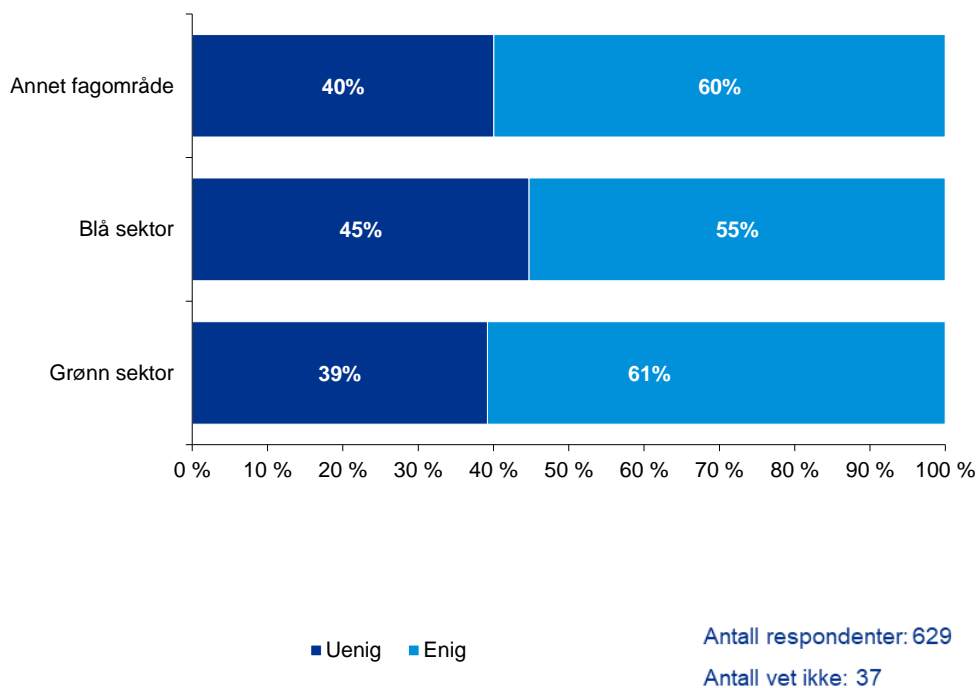
## 24.2 I Mattilsynet er vi gode på å registrere resultater av tilsyn i MATS



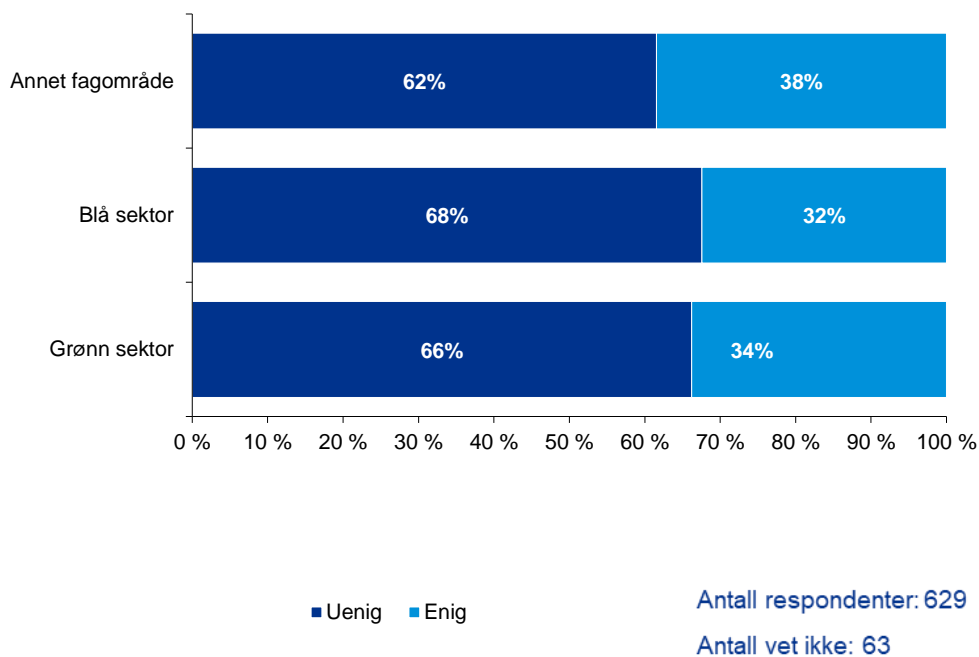
## 24.3 MATS er et godt fagsystem for Mattilsynets tilsynsproduksjon



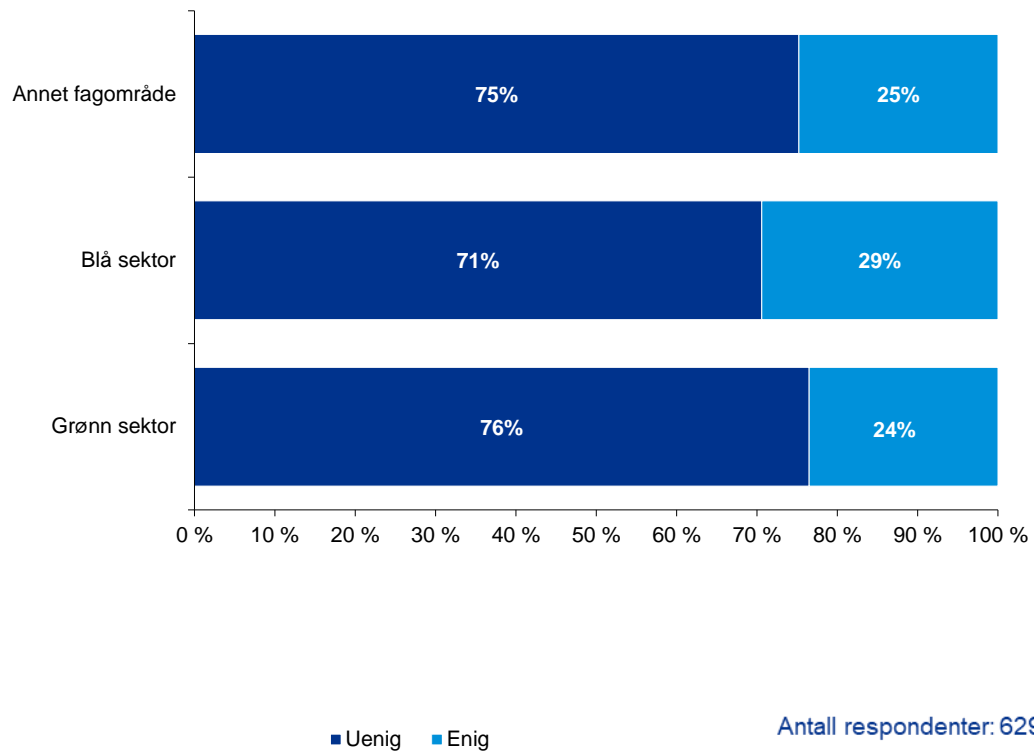
#### 24.4 I Mattilsynet gis det god nok opplæring i MATS



#### 24.5 EPHORTE er et godt system for Mattilsynets tilsynsproduksjon



## 24.6 I Mattilsynet gis det god nok opplæring i EPHORTE

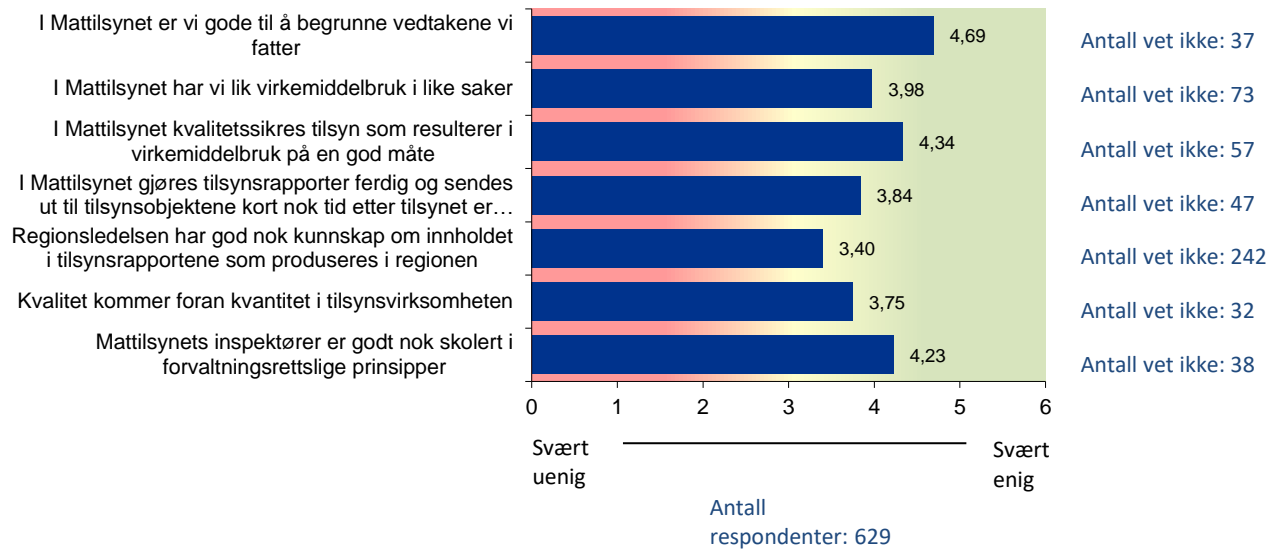




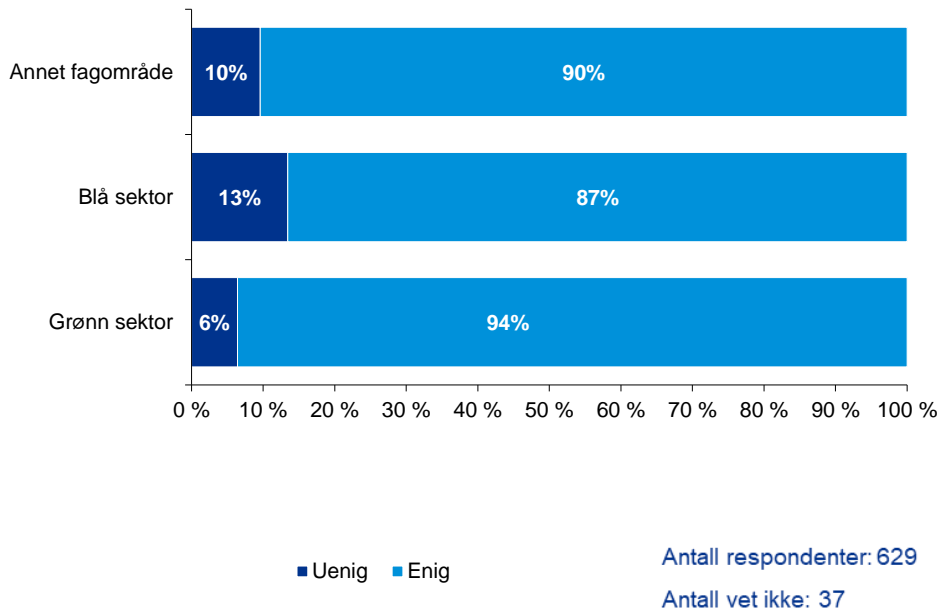
## Spørsmål 25:

Antall respondenter: 629 – alle regionansatte som svarte 4-6 på spørsmål 19

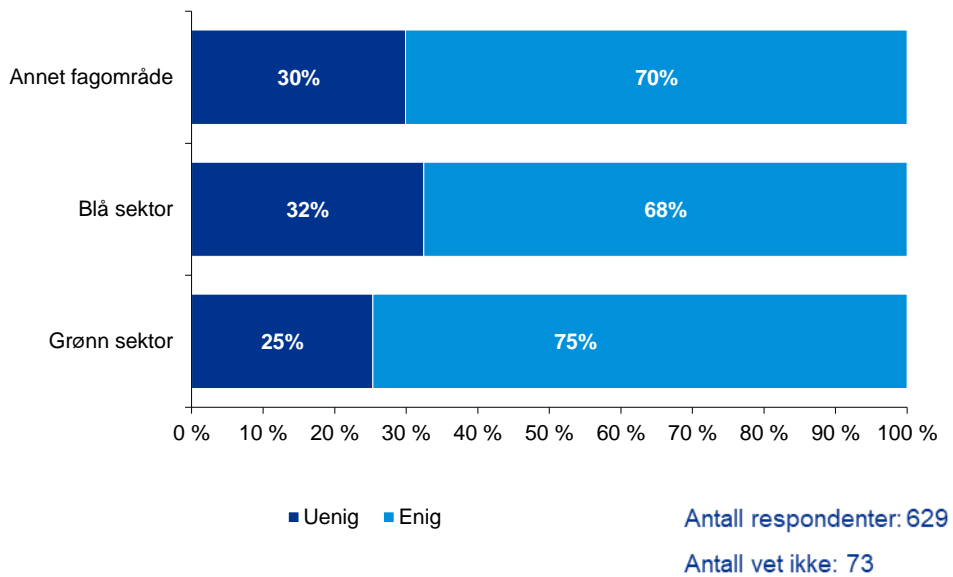
### 25. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander om tilsynene i Mattilsynet.



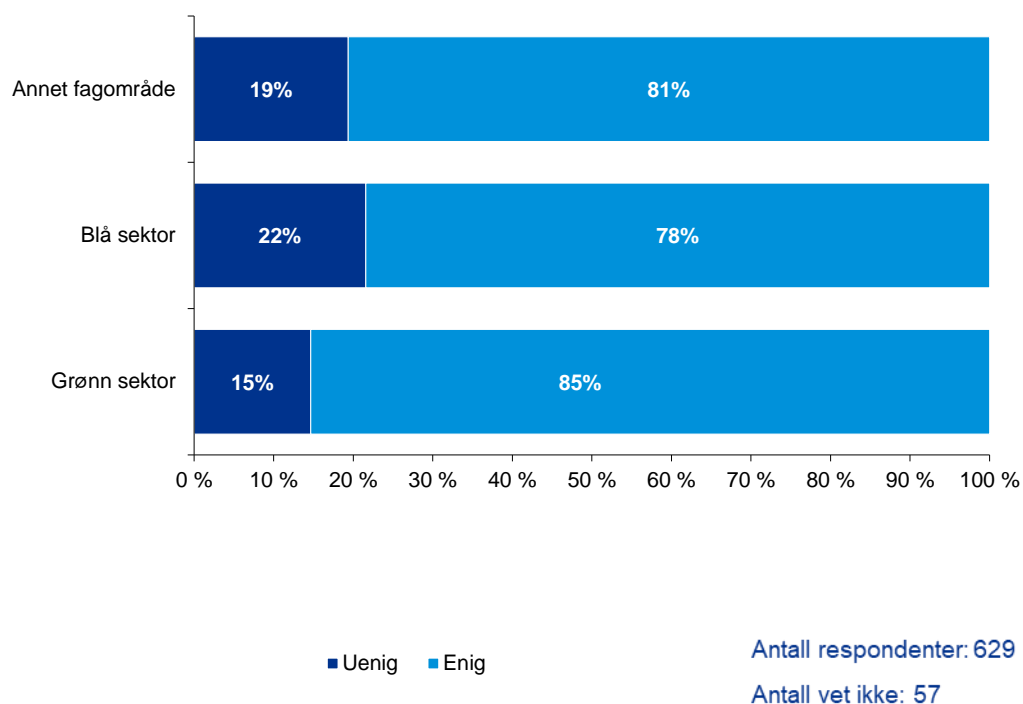
### 25.1 | Mattilsynet er vi gode til å begrunne vedtakene vi fatter



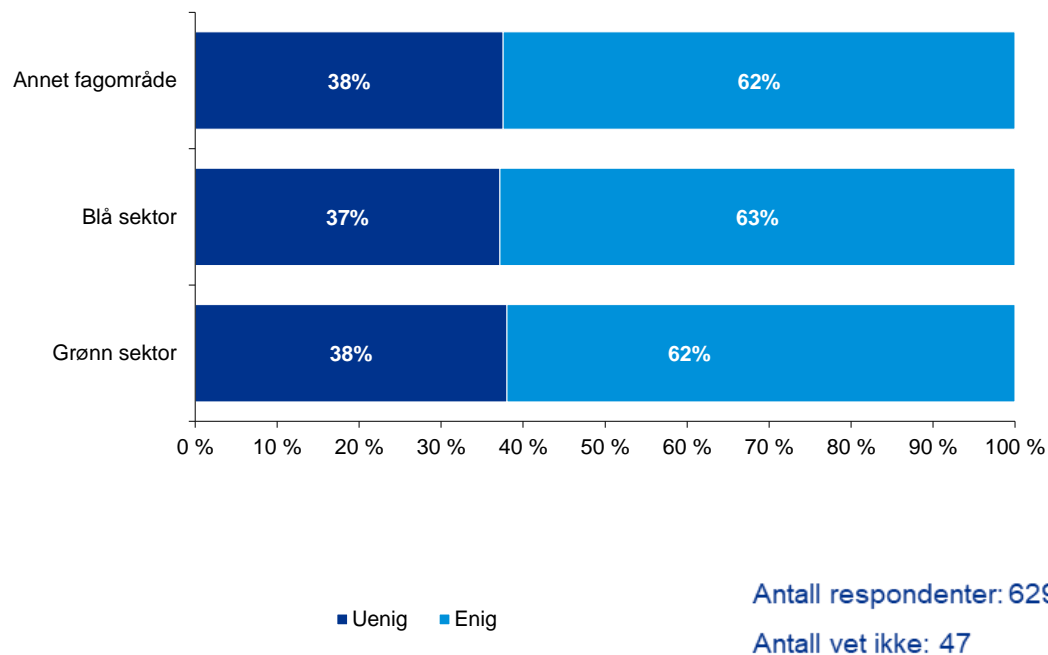
### 25.2 | Mattilsynet har vi lik virkemiddelbruk i like saker



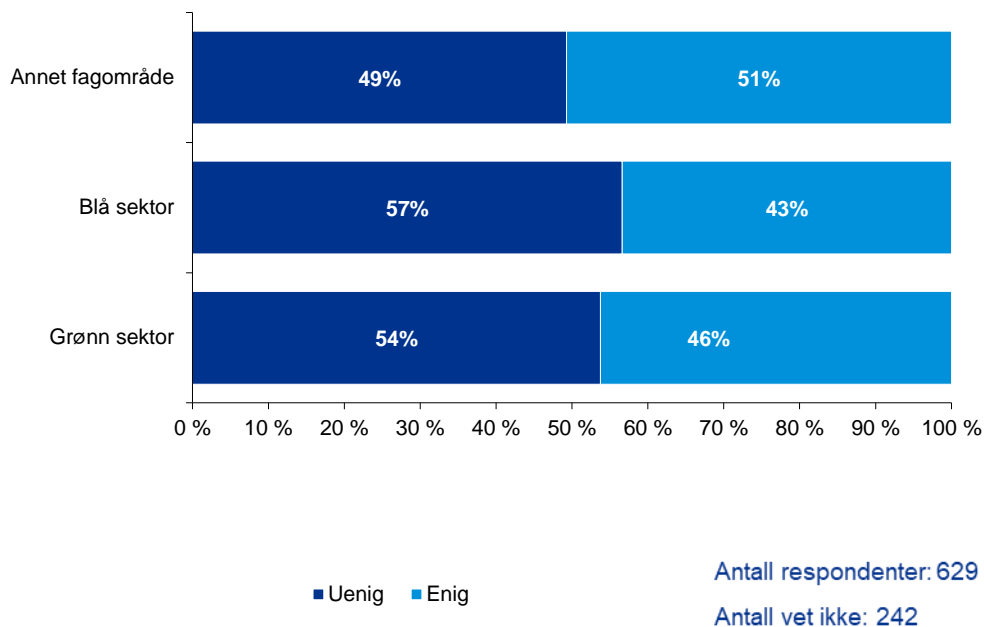
### 25.3 I Mattilsynet kvalitetssikres tilsyn som resulterer i virkemiddelbruk på en god måte



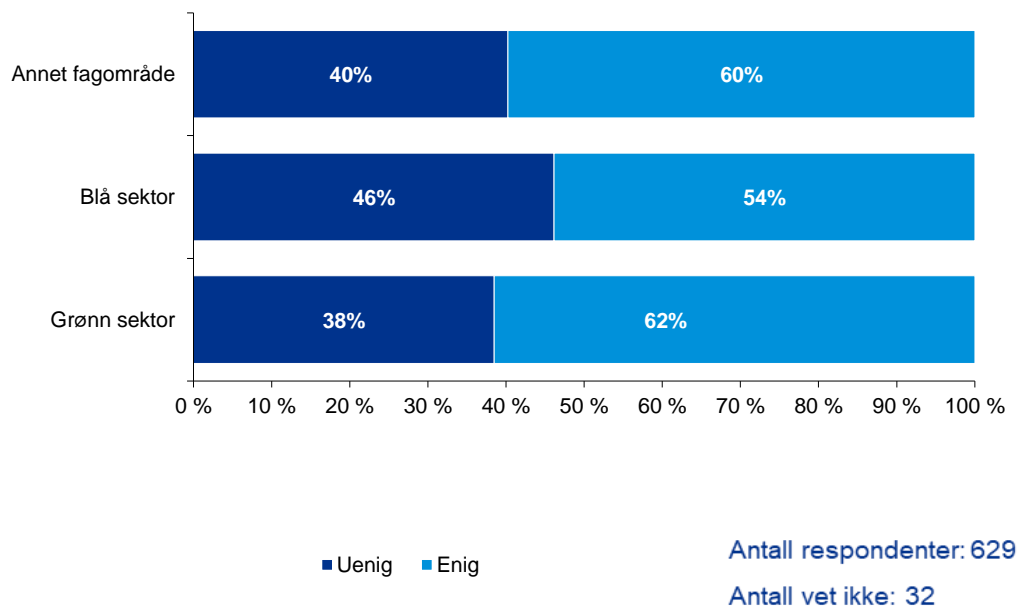
### 25.4 I Mattilsynet gjøres tilsynsrapporter ferdig og sendes ut til tilsynsobjektene kort nok tid etter tilsynet er gjennomført



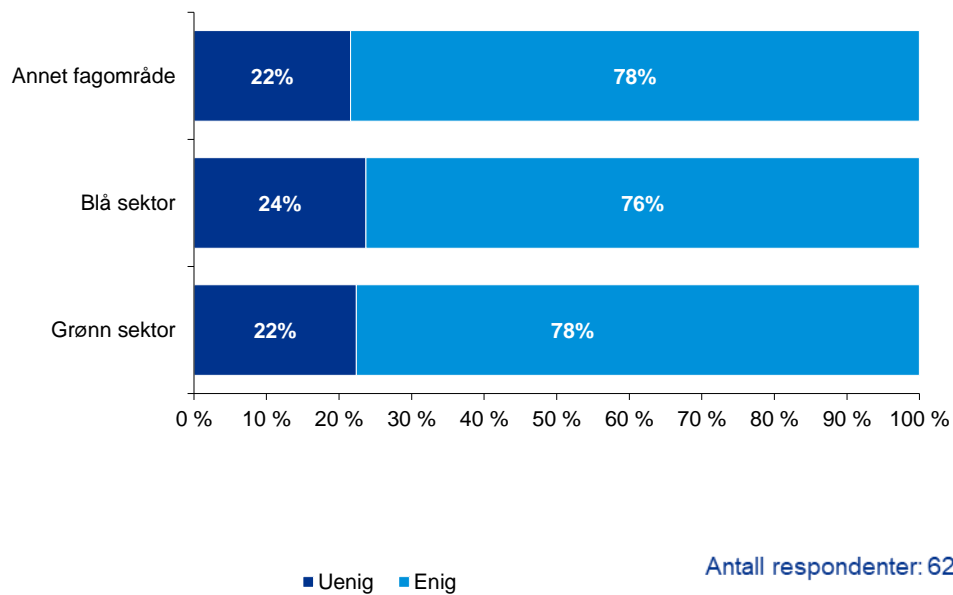
## 25.5 Regionsledelsen har god nok kunnskap om innholdet i tilsynsrapportene som produseres i regionen



## 25.6 Kvalitet kommer foran kvantitet i tilsynsvirksomheten



### 25.7 Mattilsynets inspektører er godt nok skolert i forvaltningsrettslige prinsipper

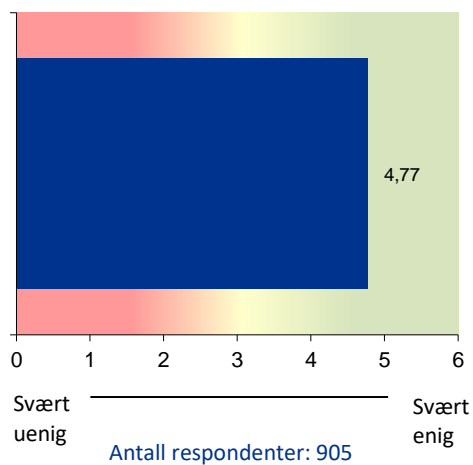


## Spørsmål 26:

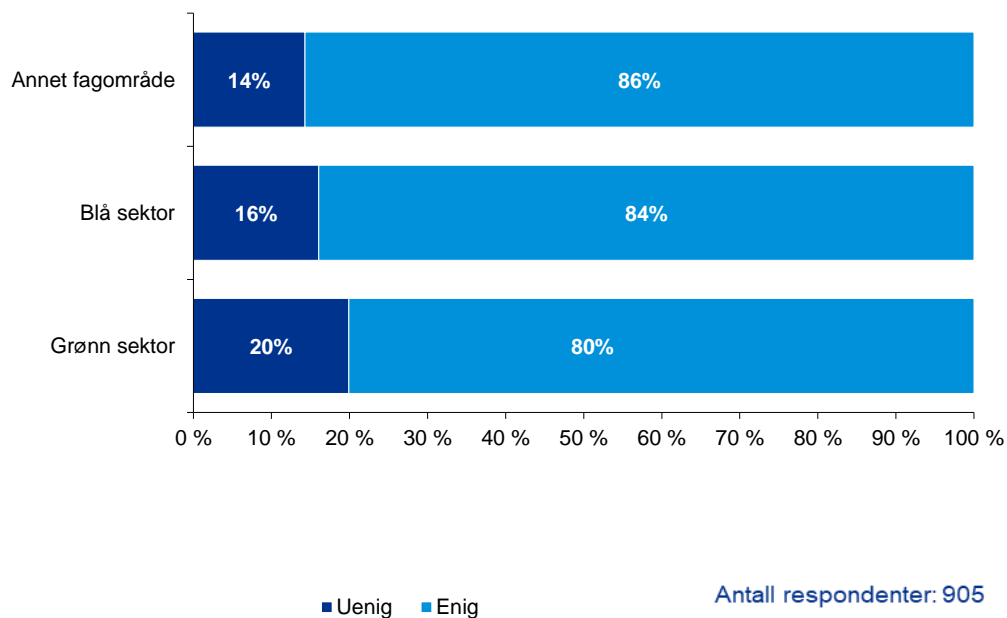
Antall respondenter: 905 – alle ansatte

### 26. Vi ber deg ta stilling til påstanden nedenfor.

For at Mattilsynet skal beholde tillit hos tilsynsobjektene er det viktig at Mattilsynet blir bedre på å veilede tilsynsobjektene om regelverket



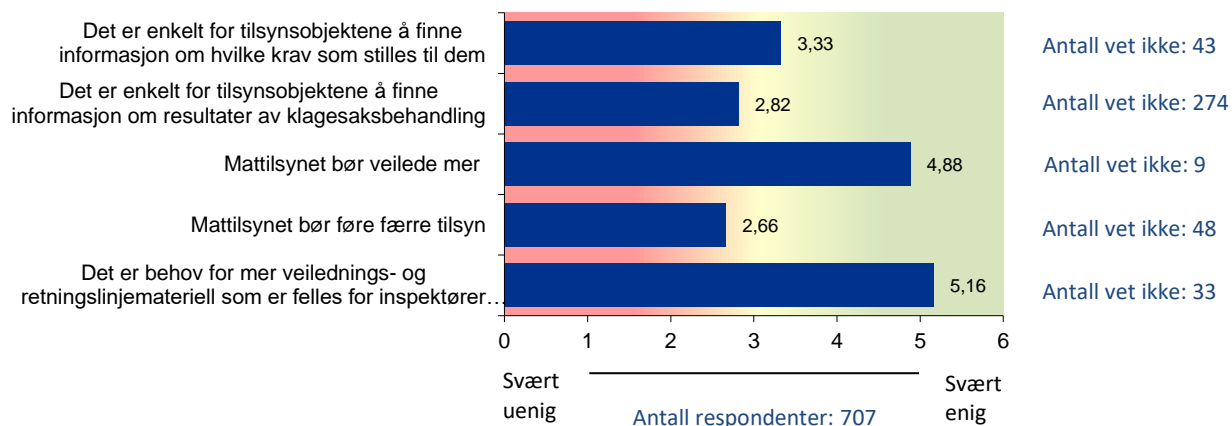
### 26.1 For at Mattilsynet skal beholde tillit hos tilsynsobjektene er det viktig at Mattilsynet blir bedre på å veilede tilsynsobjektene om regelverket



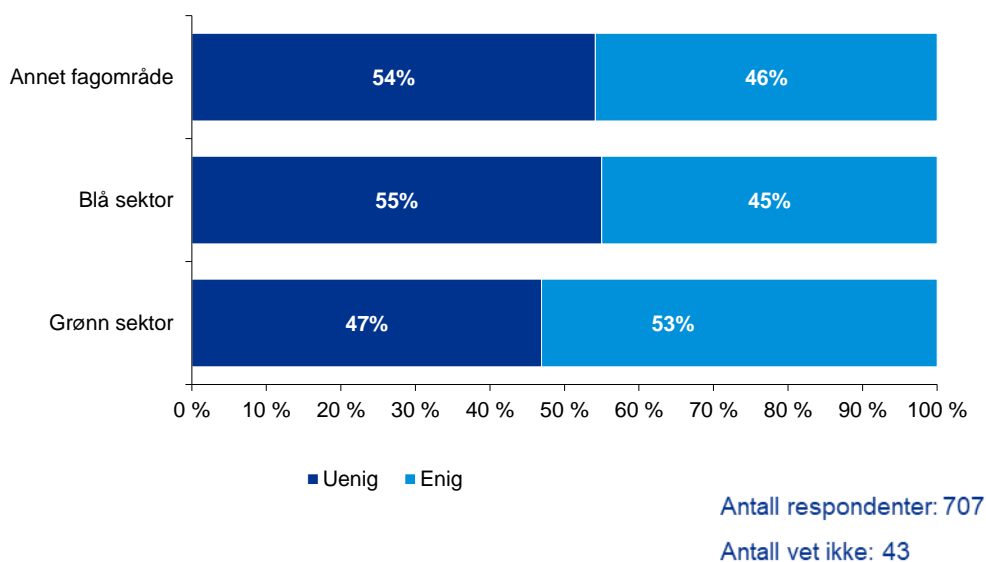
## Spørsmål 27:

Antall respondenter: 707 – alle ansatte som svarte 4-6 på spørsmål 26

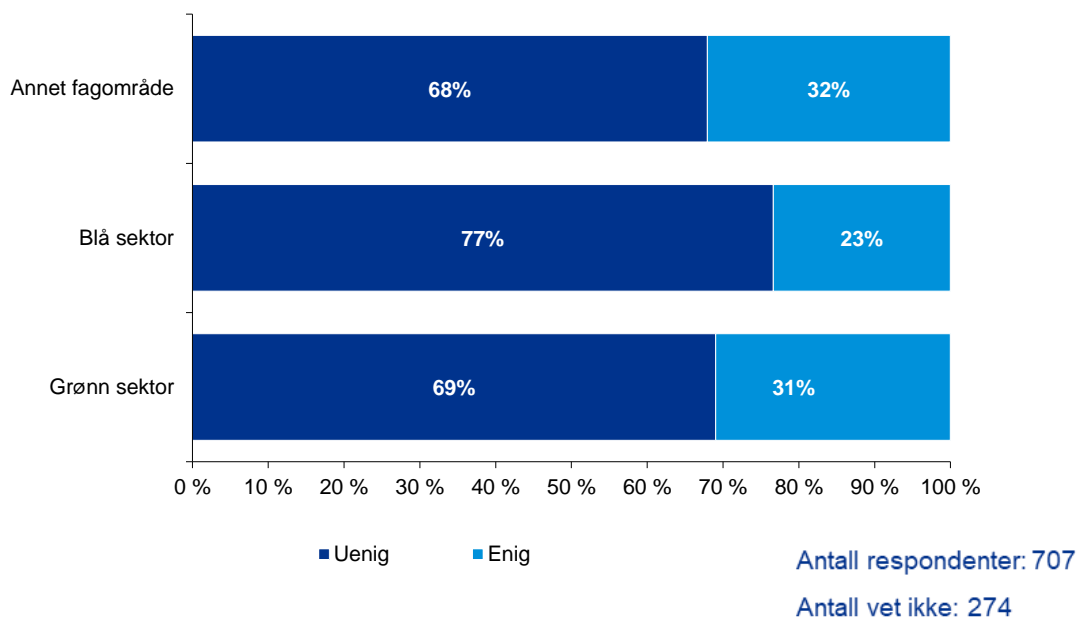
### 27. Vi ber deg ta stilling til ulike påstander om Mattilsynets veiledning om regelverket.



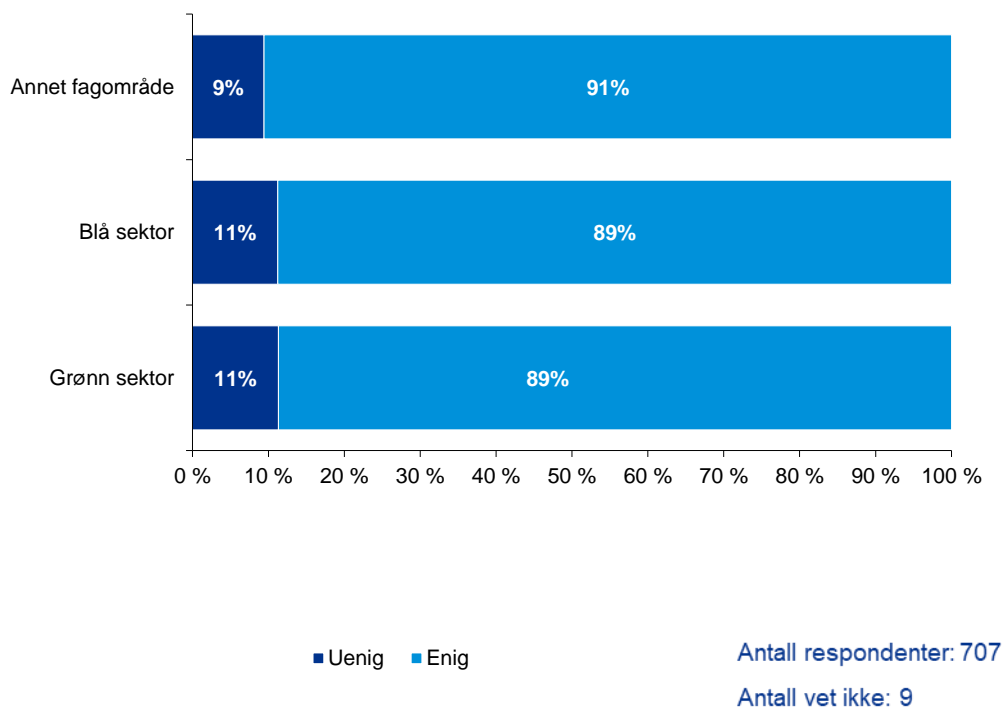
### 27.1 Det er enkelt for tilsynsobjektene å finne informasjon om hvilke krav som stilles til dem



## 27.2 Det er enkelt for tilsynsobjektene å finne informasjon om resultater av klagesaksbehandling

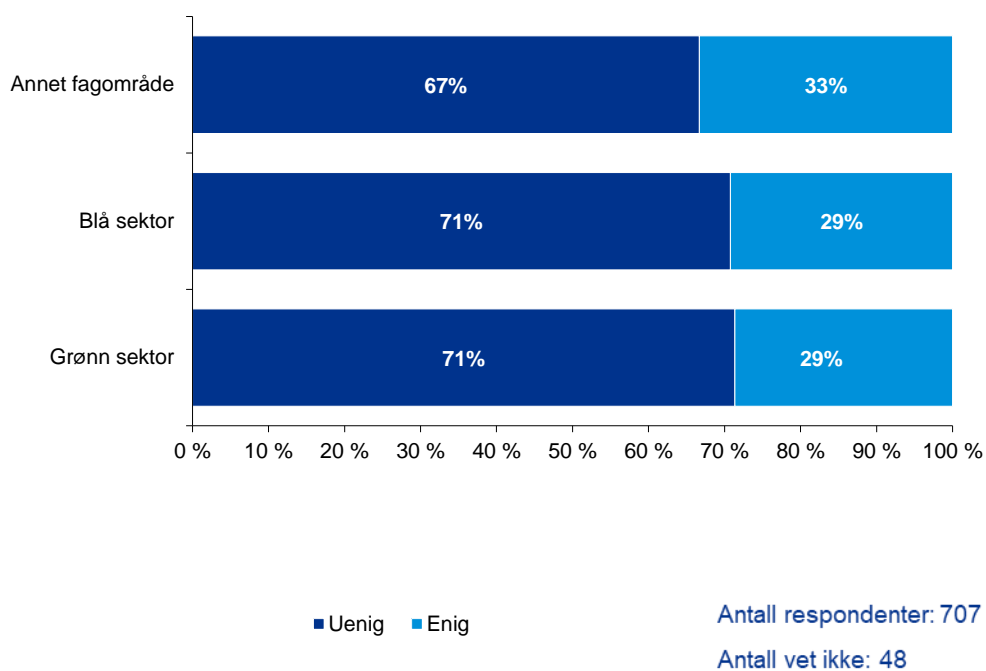


## 27.3 Mattilsynet bør veilede mer

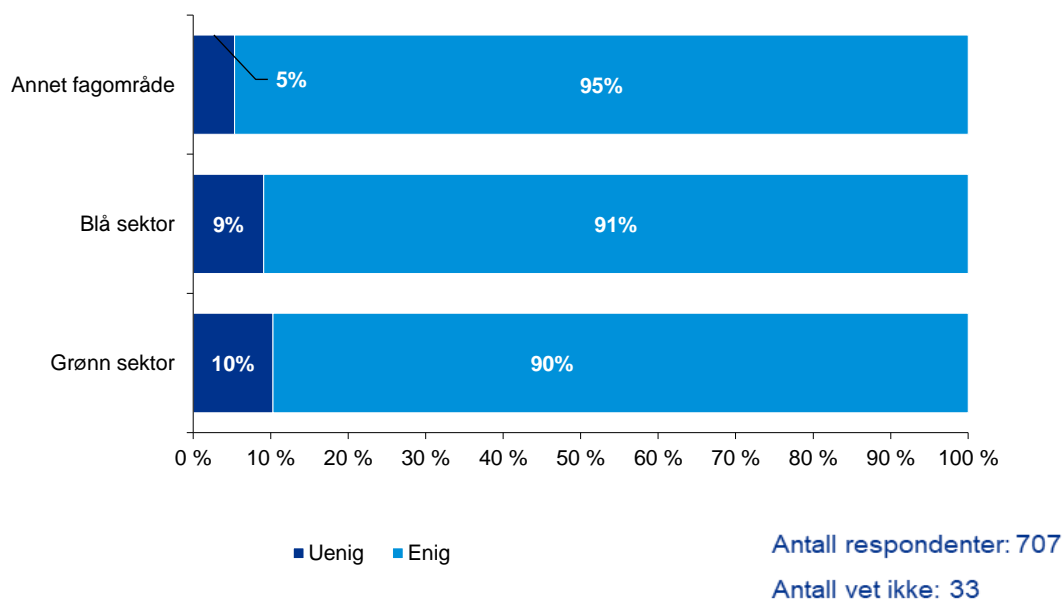




## 27.4 Mattilsynet bør føre færre tilsyn



## 27.5 Det er behov for mer veilednings- og retningslinjemateriell som er felles for inspektører og tilsynsobjekter





**Erik Arvnes**  
**Ansvarlig partner**

**Geir Sundet**  
**Prosjektleder**

[kpmg.no](http://kpmg.no)

© 2019 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.