
Forord

Å flytte utførelsen av statlige oppgaver til regioner og distrikter, er ett av Regjeringens mål. Mange av de store etatene er under omstilling og det stilles krav til disse om at oppgaver skal delegeres og desentraliseres. For det nye Mattilsynet er det besluttet at ”operasjonelle oppgaver skal utføres regionalt under ledelse av sentralledet”.

Denne rapporten presenterer en prinsipiell vurdering av hva som kan regnes som nasjonale oppgaver, konsekvenser av å legge nasjonale oppgaver regionalt og kriterier for plasseringen.

De fire tilsynene som skal utgjøre det nye Mattilsynet; Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn og Sjømattilsynet som er en del av Fiskeridirektoratet, er oppdragsgiver for prosjektet. Men problemstillingene er aktuelle for andre etater med landsomfattende oppgaver.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen er faglig ansvarlig for rapporten. Arbeidet er utført av en prosjektgruppe bestående av prosjektleder Inger Johanne Sundby, Jørn-Flemming Nordvik, Bjørn Gulbrandsen, Lisbeth Udland Hansen, Carl-Erik Christoffersen og Ingri Assum. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mars 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	8
2 PREMISSE FOR VURDERINGEN AV MATTILSYNETS NASJONALE OPPGAVER	9
2.1 BAKGRUNN OG MÅL FOR MATTILSYNET.....	9
2.2 ANSVARSDDELING OG ORGANISERING.....	9
2.3 BEMANNING OG LOKALISERING.....	10
3 MÅL OG TILNÆRMINGSMÅTE	12
3.1 MÅL FOR PROSJEKTET.....	12
3.2 MANDAT FOR PROSJEKTET.....	12
3.2.1 Mandatet.....	12
3.3 METODE.....	13
3.4 ANALYSEMODELL.....	13
3.4.1 Mål og målgrupper.....	13
3.4.2 Kjerneoppgaver – eksternt rettede virkemidler.....	14
3.4.3 Organisatoriske virkemidler og støttesystemer.....	14
3.4.4 Hva menes med nasjonale oppgaver?.....	14
3.4.5 Krav og forventninger til virksomheten.....	15
3.4.6 Relasjoner til samarbeidsparter og nettverk.....	15
3.4.7 Organisatoriske forutsetninger og tiltak for å få til gode løsninger.....	16
4 BESKRIVELSE AV MATTILSYNET	17
4.1 MÅL FOR DET NYE MATTILSYNET.....	17
4.2 MÅLGRUPPER.....	18
4.2.1 Pliktsubjektene/tilsynsobjektene.....	18
4.2.2 Allmennheten/forbrukerne.....	18
4.3 DE EKSTERNT RETTEDE VIRKEMIDLENE – KJERNEOPPGAVENE.....	19
4.3.1 Regelverksfunksjonen.....	20
4.3.2 Tilsyn /operative oppgaver.....	22
4.3.3 Informasjon og kommunikasjon som virkemiddel.....	23
4.3.4 Annet formålfremmende arbeid.....	24
4.4 ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER, STØTTEOPPGAVER OG SYSTEMER.....	26
4.4.1 Innsatsfaktorene.....	26
4.4.2 Tilsynsmetodikk og faglige støttesystemer.....	26
4.4.3 Administrative systemer.....	27
4.4.4 Intern informasjon.....	27
4.5 KRAV TIL MATTILSYNET MED FØLGER FOR Plassering AV NASJONALE OPPGAVER.....	28
4.5.1 Mattilsynet som et politisk styrt, men også uavhengig forvaltningsorgan.....	28
4.6 RELASJONENE TIL SAMARBEIDSPARTENE OG NETTVERKET.....	30

5	HVA GJØR ANDRE ETATER?	32
5.1	FUNKSJONELL SPESIALISERING PÅ REGIONALT NIVÅ ER BLITT VANLIGERE	32
5.1.1	<i>Omfang og type funksjonell spesialisering</i>	32
5.1.2	<i>Begrunnelser for å gå fra generalistorganer til spesialiserte enheter</i>	33
5.2	KYSTVERKET.....	34
5.2.1	<i>Formål og organisering</i>	34
5.2.2	<i>Oppgavefordeling mellom sentralt- og regionalt ledd</i>	34
5.2.3	<i>Ledelsesstruktur</i>	35
5.3	STATENS HELSETILSYN.....	35
5.3.1	<i>Formål og organisering</i>	35
5.3.2	<i>Oppgavefordeling mellom sentralt- og regionalt ledd</i>	36
5.3.3	<i>Ledelsesstruktur</i>	36
5.4	ARBEIDSTILSYNET	37
5.4.1	<i>Formål og organisering</i>	37
5.4.2	<i>Oppgavefordeling mellom sentralt- og regionalt ledd</i>	37
5.5	FØDEVAREDirektoratet i Danmark	38
5.6	MANGEL PÅ SYSTEMATISK INNHEMING AV ERFAINGER MED ULIKE LØSNER	39
6	ANALYSE.....	41
6.1	NASJONALE OG REGIONALE/LOKALE ELEMENTER I OPPGAVENE	41
6.2	KONSEKVENSER AV Å PLASSERE NASJONALE OPPGAVER REGIONALT	45
7	KONKLUSJON.....	51
7.1	NASJONALE OPPGAVER – FAG- OG FUNKSJONSDIMENSJONEN.....	52
7.2	LOKALISERING AV NASJONALE OPPGAVER – DEN GEOGRAFISKE DIMENSJONEN	52
7.3	ORGANISASJONSMESSIG PLASSERING AV NASJONALE OPPGAVER – ANSVARS- OG MYNDIGHETSDIMENSJONEN	53
7.4	HOVEDKONKLUSJON	54

Vedlegg 1: Konsekvensanalyse

Vedlegg 2: Analysemodell

Sammendrag

Bakgrunn og formål

Ett av prinsippene i Regjeringens arbeid med modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, er delegering og desentralisering¹. En rekke store etater er under omstilling. Det stilles krav til flere av disse om å redusere antall ansatte i sentralledet og legge mye av oppgaveutførelsen regionalt eller lokalt. Flere overordnede mål skal nås gjennom reorganiseringene. Organisering skal sikre samordning og helhet, men også nødvendig handlefrihet lokalt og regionalt. Tjenesteproduksjonen og myndighetsutøvelsen skal være brukerrettet med god tilgjengelighet til offentlige virksomheter over hele landet. Likeledes må ressurser og ikke minst kompetanse utnyttes og utvikles. Det er nødvendig både å sikre utvikling av robuste faglige miljøer og å utnytte eksisterende faglig spisskompetanse.

Ett virkemiddel for å kunne oppnå større grad av desentralisering og utnyttelse av kompetanse, er å plassere såkalte nasjonale oppgaver regionalt. Formålet for dette prosjektet har vært på prinsipielt grunnlag å foreta en konsekvensanalyse av å legge ulike typer nasjonale oppgaver til regionkontorene og vurdere hvilke kriterier som bør legges til grunn for plassering av disse oppgavene.

De prinsipielle vurderingene bygger på en analyse av utfordringene for det nye Mattilsynet, og prosjektet er et oppdrag for de tilsynsorganene som skal utgjøre det nye tilsynet. De prinsipielle problemstillingene som prosjektet behandler, er imidlertid relevante og aktuelle for mange større etater under omstilling.

Mattilsynet er eksemplet for vurderingen

Utgangspunktet for dette prosjektet var beslutningen i forbindelse med etableringen av det nye Mattilsynet om at nasjonale oppgaver skulle legges til regionalt nivå. Beslutningen er presisert til at *”operasjonelle deler av nasjonale oppgaver skal utføres regionalt under ledelse av sentralledet”*.

Det er en ny organisasjon som skal etableres gjennom fusjonering av fire eksisterende tilsynsorganer: Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn og det tilsynet med sjømat som i dag utføres av Fiskeridirektoratet. Samtidig skal de kommunale tilsynsfunksjonene i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres og bli en integrert del av Mattilsynet. Dersom disse ble slått sammen uten endring i oppgavefordelingen, ville sentralledet bestått av ca. 250 ansatte lokalisert i Oslo, på Ås og i Bergen. Beslutningen innebar imidlertid at den sentrale enheten skal reduseres til ca 120 ansatte og at det skulle opprettes åtte regionale enheter hvorav to vil lokaliseres til sentralenheten for de tidligere tilsynene (Ås – Statens landbrukstilsyn og Bergen – Sjømattilsynet/Fiskeridirektoratet). Antall ansatte regionalt, vil øke.

¹ Delegering og organisatorisk desentralisering innenfor statlige sektorer og etater og politisk desentralisering til kommuner.

De eksisterende tilsynene har svært forskjellig organisasjonsstruktur og lokalisering, og de er også ulike blant annet når det gjelder størrelse, fag, metoder og organisasjonskultur. Det er imidlertid stilt krav til det nye Mattilsynet om å skape en samordnet, helhetlig og brukerrettet organisasjon som ivaretar rettsikkerhet, likebehandling og effektivitet.

For nærmere beskrivelse av mål og bakgrunn for beslutningen om denne omorganiseringen, vises det til **kapittel 2**.

Analysemodell

En enkel konklusjon ville være at ”nasjonale oppgaver er ensbetydende med oppgaver som utføres sentralt i en hierarkisk organisasjon, og det vil si at de også geografisk plasseres sentralt. Regional plassering av nasjonale oppgaver vil si å flytte utførelsen fra sentralledet til én eller flere regioner”. Dette er ikke et godt nok grunnlag for gjennomføringen. Plasseringen må vurderes ut fra:

- hva som kan regnes som nasjonale oppgaver
- hvilke av disse det er hensiktsmessig å legge regionalt
- hvilke konsekvenser dette kan ha for måloppnåelse, rettsikkerhet, samordning og effektivitet i etaten og for relasjoner til og samarbeid med faglige nettverk og viktige samarbeidsparter
- hvilke forutsetninger som bør være til stede og hvilke tiltak som eventuelt kan bidra til å få til gode løsninger

For å kunne foreta en systematisk analyse og drøfting, har vi utviklet en analysemodell som presenteres i vedlegg 2 og kort beskrives i **kapittel 3**. Elementene i analysemodellen er:

- Hva er målene og målgruppene for virksomheten?
- Hva er virksomhetens kjerneoppgaver – de utadrettede virkemidlene og oppgavene og hvilke av disse er av nasjonal art?
- Hva er virksomhetens interne organisasjonsmessige virkemidler, oppgaver og støttesystemer og hvilke av disse er av nasjonale art?
- Hvilke overordnede krav stilles til virksomheten og hvilke føringer legger dette på plassering av oppgaver sentralt versus regionalt?
- Hvilke sentrale samarbeidsparter har virksomheten og hvilke føringer legger dette på plassering av oppgaver?
- Hvilke organisasjonsmessige forutsetninger og tiltak kan kompensere for eventuelle negative konsekvenser av plassering av nasjonale oppgaver regionalt?

Beskrivelsen av det fremtidige Mattilsynet følger strukturen i analysemodellen – se **kapittel 4**.

Hva menes med nasjonale oppgaver?

Et vesentlig spørsmål er hva som menes med nasjonale oppgaver. Nasjonale oppgaver berører i motsetning til regionale eller lokale oppgaver, hele landet. Hvor beslutninger treffes rent geografisk, har ingen betydning. Beslutningen

som treffes regionalt har begrenset geografisk virkeområde², men kan også bli av nasjonal art dersom den får betydning – presedens – for flere saker.

Nasjonale oppgaver har sammenheng med hvor ansvaret for den aktuelle oppgaven/saken plasseres. ”Nasjonale eller landsdekkende funksjoner” er et mer egnet begrep enn ”nasjonale oppgaver” fordi en funksjon kan bestå av oppgaver av strategisk, koordinerende og operativ karakter.

Kategorisering av nasjonale oppgaver kan gjøres ut fra *fagområder eller produkter, målgrupper eller tverrgående funksjoner* som gjelder alle fag-/produktområder og målgrupper i hele kjeden. Vi har valgt å vektlegge de tverrgående funksjonene når de nasjonale oppgavene skal defineres, for å sikre at etaten skal være helhetlig og samordnet.

Mange legger nasjonale oppgaver til regionalt nivå, men har valgt ulike løsninger

Det er et utviklingstrekk at flere virksomheter nå legger enkelte landsdekkende oppgaver til én eller flere regioner. Et begrep for dette er *funksjonell spesialisering*. I **kapitel 5** redegjøres det kort for omfanget av og begrunnelser for å legge landsdekkende oppgaver regionalt og hvilke løsninger Kystverket, Helsetilsynet og Arbeidstilsynet har valgt. Likeledes beskrives kort erfaringer fra Fødevaredirektoratet i Danmark.

I følge en kartlegging som ble foretatt av Statskonsult i 2002³, vil om kort tid 20 etater ha én eller annen form for funksjonell spesialisering i sitt regionale ledd. Nasjonale oppgaver *delegeres* fra direktoratet og legges til én, flere eller alle regioner, men økt spesialisering regionalt kan også skje *uavhengig av delegering fra sentralt hold* ved å konsentrere oppgaver som allerede ligger på regionnivået, til én eller flere regioner. Funksjonell spesialisering er *mest utbredt for faglige oppgaver*, og ikke for intern administrasjon. Begrunnelsene for funksjonell spesialisering er delvis hensynet til kostnadseffektivitet eller ønsker om å redusere kostnadene til intern administrasjon, og delvis hensynet til kompetanse og mindre sårbare fagenheter.

Kystverket, Helsetilsynet og Arbeidstilsynet har valgt ulike løsninger:

I *Kystverket* utfører regionene spesifiserte faglige og administrative oppgaver (direktoratsoppgaver), på vegne av Kystdirektøren. Distriktssjefene kan ikke instruere de andre distriktene og eventuelle vedtak må tas av ledermøtet eller Kystdirektøren. Ledermøtet består av Kystdirektøren, distriktssjefene og avdelingsdirektørene. Kystverket har to forvaltningsnivåer, men tre administrative nivåer. Klager behandles av direktoratet.

Helsetilsynet har gjort forsøk med funksjonell spesialisering av fylkeslegene, men har i hovedsak gått bort fra dette. Tilsynet har imidlertid fortsatt spesialisering på petroleumsområdet og overfor hovedredningsentralene, men har for øvrig valgt å bruke prosjekter aktivt. Ansvaret for gjennomføring av nasjonale prosjekter/tiltak legges til én eller flere fylkesleger eller organiseres som samarbeidsprosjekter mellom nivåer og enheter. Helsetilsynet har to forvaltnings-

² I praksis begrenset til et konkret pliktsubjekt (parten i saken).

³ Fra Statskonsultrapport 2002:18 Inndeling av regional stat, *En kartlegging*

nivåer og administrative nivåer. Klager samt saker i første instans som kan føre til sanksjoner, behandles av Helsetilsynet.

Arbeidstilsynet har ikke lagt nasjonale oppgaver til regionalt nivå (distriktene), men en sterkere regionalisering og spørsmålet om å organisere enkelte spesialiserte oppgaver i tett tilknytning til tilsynsvirksomheten, blir vurdert. Arbeidstilsynet har to forvaltningsnivåer, men tre administrative nivåer.

Vurderinger

Analysen i **kapitel 6** omfatter:

- konkret vurdering av Mattilsynets oppgaver med hensyn til hva som kan anses å være de nasjonale versus de regionale/lokale elementene
- drøfting av hvilke konsekvenser det vil ha å plassere nasjonale oppgaver regionalt ut fra premisser og krav som er satt til Mattilsynet

Analysen av Mattilsynets oppgaver har vist:

- at i nær sagt alle oppgaver er det nasjonale elementer
- at i hvilken grad *enkeltvedtak* vil være en nasjonal oppgave, vil variere ut fra det relevante regelverkets utforming og ”avgrensingen” av den konkrete saken
- at det vil ikke være mulig å avgrense noen oppgaver til bare å være ”nasjonale” uten aktiv deltakelse, implementering, oppfølging og tilbakemelding fra resten av lokale og regionale ledd
- at for en del av oppgavene vil det være formålstjenlig og nødvendig å utforme og iverksette regionale varianter og tilpasninger som vil kunne supplere og også bidra til de nasjonale tiltakene

Fordeler og ulemper av å plassere nasjonale oppgaver til det regionale nivået, er vurdert i forhold til krav om at virksomheten:

- skal være politisk styrt, men det skal også være et uavhengig forvaltningsorgan
- skal være samordnet og enhetlig
- skal være brukerrettet
- skal vektlegge delegering og desentralisering
- skal være effektiv inkludert i relasjoner med viktige samarbeidsparter

Fordelene er mulighetene til å utnytte kompetanse og ressurser i ulike regioner med nærhet til ulike brukergrupper/tilsynsobjekter og eventuelle regionale forskningsmiljøer og andre samarbeidsparter. Spesialisering på fagområder, på spesielle administrative funksjoner og systemer eller på utvikling av metoder i regionene, kan bidra til å bygge opp robuste og gode fagmiljøer. Det er spesielt viktig for en relativ liten sentralenhet å legge utførelsen av en rekke administrative oppgaver til kompetente enheter utenfor sentrallet, slik at de kan prioritere ressurser til strategiske og faglige utadrettede oppgaver.

Ulempene med å plassere oppgaver regionalt, er knyttet til faren for å få en fragmentert og lite samordnet og enhetlig organisasjon. En statlig etat med forvaltningsoppgaver/myndighetsutøvelse må operere enhetlig, gi autoritative svar, følge vedtatte regler, prosedyrer og retningslinjer. Analysen legger spesielt vekt på konsekvenser for håndteringen av klagesakene, slik at disse følger reglene i forvaltningsloven om reell behandling i to ledd. Spesialiserte regioner, kompetansesentra og eventuelt prosjekter, kan operere i for stor grad på egenhånd hvis ikke den organisasjonsmessige plasseringen, mål og rammer, standarder og prosedyrer og styringen i linjen er klar. Likeledes kan en slik organisering bli krevende for sentralledelsen, dersom det ikke er tilstrekkelig god kompetanse også i sentralledet og godt fungerende kommunikasjonskanaler til ulike spesialiserte enheter i regionene. Sentralledelsen har ansvaret for etatens resultater og ressursbruk og for relasjoner til både departementet og sentrale samarbeidsparter og må ha styrings- og rapporteringssystemer som fungerer optimalt.

Konklusjoner

Den prinsipielle vurderingen av nasjonale oppgaver har vist nødvendigheten av å holde spørsmålet om lokalisering – den geografiske dimensjonen, atskilt fra spørsmålet om organisasjonsmessig plassering – ansvars- og myndighetsdimensjonen.

I **kapitel 7** oppsummeres resultatene av analysen i forhold til disse to dimensjonene.

Lokalisering av nasjonale oppgaver – den geografiske dimensjonen

Tilgangen på relevant og god kompetanse, er det viktigste kriteriet for å beslutte hvor en nasjonal oppgave skal lokaliseres. Med kompetanse menes både faglig og administrativ spesialkunnskap innenfor ulike disipliner og kompetanse ut fra erfaring og strategisk kompetanse. For tilsyn er tilsynsfaglig kompetanse vesentlig for å vurdere risiko, hvilke tiltak som må settes inn og utvikling og beslutning om metodene.

Når det skal vurderes og besluttes hvilke nasjonale elementer av oppgavene som skal lokaliseres hvor, må en sikre:

- at det sentrale leddet har grundig og bred kompetanse til å ivareta de strategiske funksjonene, styring, samordning og samhandling både med fagmiljøer i og utenfor etaten nasjonalt og internasjonalt, og ikke minst som fagorgan for departementene
- at utviklings-, drifts- og operative oppgaver på nasjonale fagområder og administrasjon, faglige støttesystemer, registre og databaser er sikret nødvendig kompetanse – uansett om disse legges regionalt eller sentralt
- at sentralenheten i størst mulig grad er bemannet med faglig personale for å ha kapasitet til å ta ansvaret for og styre og utvikle den faglige virksomheten, slik at vurderingen derfor blir at flest mulig administrative og faglige støtteoppgaver derfor bør utvikles i regioner som har gode forutsetninger for det

-
- at oppgaver som forutsetter delegering av myndighet, for eksempel klagebehandling av prinsipielle landsomfattende saker, må vurderes i forhold til kompetanse og kravene om reell ny behandling, og derfor kan være formålstjenlig å legge sentralt
 - at rolle og myndighet som er delegert til en spesialisert region, ikke må føre til kompetansestrid mellom regionene

Organisasjonsmessig plassering av nasjonale oppgaver – ansvars- og myndighetsdimensjonen

Organisasjonsmessig plassering er det kriteriet vi anser som viktigst for vurderingen av hvilke nasjonale oppgaver som bør plasseres regionalt.

Følgende forhold vil være viktig for plassering av nasjonale oppgaver organisasjonsmessig:

- Plassering av oppgaveutførelsen i stab eller i en enhet med støttefunksjoner for linjeenhetene, kan være både effektivt og nødvendig for å utnytte kompetanse og ressurser.
- Plassering av nasjonale forvaltningsoppgaver, som er oppgaver i linjen, til en region slik at denne har instruksjonsmyndighet overfor de andre regionene, vil være mer problematisk. Det er viktig å ha et klart ansvar i linjen og at myndighetsfordelingen og behandlingen av sakene mellom nivåene ikke gir grunn til å tvile på riktig håndtering av sakene.
- Ledelsesstrukturen vil være avgjørende i forhold til om virksomheten har reelt skille mellom forvaltningsnivåene. Dette har betydning for myndighetsfordeling og behandling av saker mellom nivåene. En konsernledelse der regiondirektørene inngår i den sentrale ledergruppen, kan skape tvil om det er et reelt skille mellom regionen og sentralledet.
- Utformingen av og praktiseringen av styringssystemet, vil være avgjørende for å kunne skape en enhetlig organisasjon, blant annet for å kunne gi autoritative svar utad og sikre at sentralledet har tilstrekkelig kontroll med virksomheten.
- Organisasjonsstrukturen i sentralledet i forhold til regionkontorene kan være viktig. Med lik organisering på begge nivåene, kan det lett oppstå faglige ”korridorer”/intern sektorisering. Organisering av sentralledet etter tverrgående funksjoner kan ivareta helheten.
- Kommunikasjons- og informasjonssystemene, samvirkende IKT-infrastruktur og andre felles fag- og administrative systemer, kan støtte opp og sikre at linjen fungerer, binde eventuelle ”satellitter” til organisasjonen og sikre at sentralledet har den nødvendige styringen.

Hovedkonklusjon

Det mest avgjørende for plasseringen av nasjonale oppgaver regionalt, er *ikke hvor oppgaven lokaliseres, men hvor ansvaret for den aktuelle saken/oppgaven plasseres* i den hierarkiske organisasjonen og tilgangen på relevant og god

kompetanse. Ved organisatorisk plassering må det være tydelig om utførelsen er plassert:

- i linjen, det vil si integrert i regionkontoret
- i stab for sentralledelsen
- som støttefunksjon for linjen – hele organisasjonen

Plassering i stab eller som støttefunksjon for hele organisasjonen kan være både effektivt og nødvendig for å utnytte kompetanse og ressurser. Men det forutsetter gode og effektive styrings-, kommunikasjons- og informasjonskanaler. Dersom sentralledet skal være relativt lite, vil det være nødvendig å sikre at dette prioriterer ressurser og kompetanse som kan ivareta de strategiske, styringsmessige, faglig overordnede og utadrettede oppgavene mot departementene og viktige nasjonale og internasjonale samarbeidsparter. Operative utviklings-, administrasjons- og driftsoppgaver bør derfor legges utenfor sentralledet, men med styring og oppfølging fra sentralledelsen.

Å integrere nasjonale oppgaver med regionkontorets ordinære oppgaver, kan være mer problematisk fordi det kan føre til:

- uklart skille og dermed uklarheter i prioriteringer av ressursfordeling og resultatansvar for henholdsvis de ordinære regionale oppgavene og de nasjonale oppgavene
- press på regiondirektørens ledelseskapasitet
- kompetansestrid mellom regionene dersom en region blir overordnet og skal kunne instruere andre regioner i bestemte saker
- at sentralledet må behandle klager dersom en spesialisert region har vært involvert som rådgiver i saker som behandles av lokalledet i første instans

1 Innledning

Et av prinsippene i Regjeringens arbeid med modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor, er delegering og desentralisering⁴. En rekke store etater er under omstilling. En utfordring er hvordan oppgavefordelingen skal være mellom nivåene i etaten. Det er behov for en organisering som ivaretar både samordning og helhet, men også en desentralisert struktur med nødvendig handlefrihet lokalt og regionalt. Tjenesteproduksjonen og myndighetsutøvelsen skal være brukerrettet, og tilgjengeligheten til offentlige virksomheter må derfor være god over hele landet. Likeledes må ressurser og ikke minst kompetanse utnyttes og utvikles. Det er nødvendig både å sikre utvikling av robuste faglige miljøer og å utnytte eksisterende faglig spisskompetanse lokalisert på ulike steder i landet. Et virkemiddel for å kunne oppnå større grad av desentralisering og utnyttelse av kompetanse, er å plassere såkalte nasjonale oppgaver regionalt. Men for å få til gode løsninger er det nødvendig å vurdere:

- hva som kan regnes som nasjonale oppgaver
- hvilke av disse det er hensiktsmessig å legge regionalt
- hvilke konsekvenser dette kan ha for måloppnåelse, rettssikkerhet, samordning og effektivitet i etaten, og for relasjoner til og samarbeid med faglige nettverk og viktige samarbeidsparter
- hvilke forutsetninger som bør være til stede og hvilke tiltak som eventuelt kan bidra til å få til gode løsninger

De prinsipielle vurderingene bygger på en analyse av utfordringene for det nye Mattilsynet, og prosjektet er et oppdrag for de tilsynsorganene som skal utgjøre det nye tilsynet. De prinsipielle problemstillingene som prosjektet behandler, er imidlertid relevante og aktuelle for mange større etater under omstilling.

⁴ Delegering og organisatorisk desentralisering innenfor statlige sektorer og etater og politisk desentralisering til kommuner.

2 Premisser for vurderingen av Mattilsynets nasjonale oppgaver

2.1 Bakgrunn og mål for Mattilsynet

Stortinget har sluttet seg til Regjeringens forslag om å etablere ett mattilsyn⁵. De nåværende tilsynsetatene Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens landbrukstilsyn slås sammen til én organisasjon; Mattilsynet, og det tilsynet med sjømat som i dag utføres av Fiskeridirektoratet overføres til Mattilsynet. Samtidig skal de kommunale tilsynsfunksjonene i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres og bli en integrert del av Mattilsynet. Med dette etableres ett organ som tar opp i seg de samlede tilsynsoppgavene langs hele matkjeden både på land og i sjø. Det skal opprettes en vitenskapskomité med hovedansvar for risikovurdering. Lovgivningen skal moderniseres og revideres, og det tas sikte på å samle 13 lover i én lov. Denne skal legges fram for Stortinget i løpet av våren 2003.

Det er også besluttet at laboratorievirksomheten skal organiseres uavhengig av tilsynet. Landbruksdepartementet arbeider med å formulere en statlig politikk på matlaboratorieområdet, og det er utredet et beslutningsgrunnlag for dette arbeidet.⁶

Målene for Mattilsynet er:

- å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes er helsemessig trygg for forbrukerne
- at frambudet av mat skjer på en redelig måte
- at kvaliteten på de matvarene som frambyes er i samsvar med nasjonalt og internasjonalt fastsatte standarder
- at Norge har god dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd
- en mer kostnadseffektiv forvaltning enn hva tilfellet er i dag

2.2 Ansvarsdeling og organisering

Det administrative ansvaret, herunder etatsstyring og koordinering av budsjettarbeidet, er lagt til Landbruksdepartementet. Den faglige instruksjonsmyndigheten er delt mellom Landbruksdepartementet, Helsedepartementet og Fiskeridepartementet. Vitenskapskomiteen er administrativt underlagt Helsedepartementet. Departementene skal ikke behandle klagesaker.

⁵ Under behandlingen av St. prp. nr. 63 (2001–2002), la Stortinget i Innst. S nr. 255 til grunn at Regjeringen skal fremme sak for Stortinget om ett, felles mattilsyn for sjømat og landbasert matproduksjon på egnet måte. I tråd med dette, ble det varslet i St. prp. nr. 1 (2002–2003) fra Landbruksdepartementet og lagt fram en tilleggsproposisjon.

⁶ Agenda Utvikling og Utredning: Rapport 3976: Laboratorietjenestene for Mattilsynet. Desember 2002.

Mattilsynet skal ha tre nivåer: sentralt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå. Stortingskomiteen har uttalt følgende⁷ om de tre organisasjonsleddene i Mattilsynet:

- **Sentralenheten** (hovedkontoret) skal ha:
”strategisk ledelse av etaten, samordning av risikohåndtering, samordning av regelverksutvikling, samordning av tilsynsarbeidet på nasjonalt plan og samordning av det internasjonale arbeidet hvor det er behov for sterkere innsats for å påvirke regelverksutviklingen og for å redusere hindringer i eksporten.”
- **Regionenhetene** skal ha:
”en bemanning som betinger at det lokale apparatet kan yte nødvendig faglig, forvaltningsmessig og administrativ støtte. Regionkontorene skal tillegges det samlede resultat- og driftsansvar for virksomheten i sin region og skal som en hovedregel være klageinstans for de førsteinstans forvaltningsvedtak som fattes av de lokale enhetene. Regionkontorene skal under ledelse av sentralleddet, også få ansvaret for betydelige operasjonelle deler av nasjonale oppgaver.”
- **Lokalkontorene** (det lokale leddet):
”vil utgjøre grunnpilaren i tilsynets utøvende virksomhet. De fleste forvaltningsmessige avgjørelser som fattes i første instans innenfor Mattilsynet blir tatt av de lokale enhetene. Lokalkontorene skal videre være selvstendige administrative enheter med budsjett- og resultatansvar.”

På bakgrunn av beskrivelsene om blant annet klagesaksbehandlingen, må det legges til grunn at de tre nivåene også skal utgjøre tre *forvaltningsnivåer*⁸, det vil si at de ikke bare skal utgjøre ledelses-/styringsnivåer i organisasjonen.

2.3 Bemanning og lokalisering

Det er også besluttet hvordan fordelingen av ressursene skal være mellom nivåene, og lokalisering av sentralleddet og regionkontorene. Det skal være åtte regionkontorer og 50–65 lokale enheter, noe et flertall i stortingskomiteen mener at bør økes til 70–90 enheter. Nivåene skal anslagsvis bemannes med 120 personer sentralt, 240 personer regionalt og 950 personer lokalt. Det er uttalt at de lokale enhetene bør ha en minimumsbemanning på 10–12 personer.

⁷ B. Innst. S. nr. 8 Tl.01 (2002–2003)

⁸ Med forvaltningsnivåer her, menes nivåer med delegert myndighet innenfor en statlig etat. Begrepet forvaltningsnivå brukes også for henholdsvis kommune og stat.

Den regionale inndelingen med åtte regioner er besluttet lokalisert på følgende steder⁹:

Tabell 1: Lokalisering av de åtte regionene

Distrikt	Regionkontor
Troms og Finnmark	Kautokeino
Nordland	Sortland
Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal	Steinkjer
Sogn og Fjordane og Hordaland	Bergen
Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder	Sandnes
Telemark, Vestfold og Buskerud	Bø i Telemark
Hedmark og Oppland	Rudshøgda, Moelv
Oslo, Akershus og Østfold	Ås

Bemanningen i de eksisterende tilsynene er vist i følgende tabell:

Tabell 2: Bemanning i nåværende tilsyn

	Sjømat	SLT	SDT	SNT/KNT	Totalt
Sentralt	20	70	40	120	250
Regionalt	20	3	60	10	93
Lokalt	30	35	190	750	1 005
SUM	70	108	290	880	1 348

Det fremgår av dette at det blir en forholdsvis slank sentralenhet sammenlignet med de tidligere tilsynene og at ressurs- og oppgavefordelingen må endres gjennom desentralisering. Sentralkontoret skal lokaliseres til Oslo (Adamsstua).

Sammenslåingen av tilsynene vil formelt skje 1. januar 2004. Direktøren for det nye tilsynet har tiltrådt, og i løpet av 2003 vil regiondirektører ansettes, regionene etableres og prosessen med statliggjøring av de kommunale næringsmiddeltilsynene begynne. Likeledes vil Vitenskapskomiteen bli etablert.

⁹ Fastsatt av Kongen i statsråd 16. august 2002 og vedtatt i Stortinget 19. desember 2002.

3 Mål og tilnæringsmåte

3.1 Mål for prosjektet

Statskonsult skal på et prinsipielt grunnlag foreta en konsekvensanalyse av å legge ulike typer nasjonale oppgaver til regionkontorene og vurdere hvilke kriterier som bør legges til grunn for plassering av oppgaver. Dette vil kunne danne et grunnlag for det nye Mattilsynet når det skal finne frem til hvilke nasjonale oppgaver det vil være mest hensiktsmessig å legge til regionkontorene.

3.2 Mandat for prosjektet

Nedenfor er hovedpunktene i mandatet gjengitt, mens for hele mandatet vises det til vedlegg 1.

3.2.1 Mandatet

Konsekvensanalysen baseres på at fordelingen av oppgaver mellom nasjonalt og regionalt nivå må:

- samsvare med og støtte opp under målene og prinsippene for det nye Mattilsynet
- bidra til en effektiv og hensiktsmessig organisering
- følge opp forvaltningspolitiske prinsipper

I gjennomgangen vil det være viktig å vurdere konsekvensene av å legge ulike typer nasjonale oppgaver til regionkontorene. I samarbeid med Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Fiskeridirektoratet, må Statskonsult komme fram til hvilke typer nasjonale oppgaver utredningen skal belyse. Videre må det ses på hvilke kriterier som bør legges til grunn når det skal vurderes hvilke oppgaver som skal ligge nasjonalt og regionalt.

Innenfor hver oppgavetype må det vurderes hvilke konsekvenser det vil få å legge den nasjonale oppgaven til regionalt nivå, både med hensyn til styring, enhetlig tilsyn, juridiske spørsmål – for eksempel når regionkontoret både er regional og nasjonal myndighet, intern kommunikasjon, effektivitet, ressursbruk – økonomi og personal, og brukerne av tilsynet – forbrukere, næringsliv, departementer og andre. Uavhengig av oppgavetype vil det være nyttig å analysere kommunikasjonslinjene i et system hvor nasjonale oppgaver legges til regionkontorer.

3.3 Metode

Statskonsult har ut fra grunnlag i mål og prinsipper for det nye Mattilsynet og generelle organisatoriske prinsipper og forvaltningsprinsipper, definert det som kan regnes som nasjonale oppgaver og vurdert konsekvenser og forutsetninger for å plassere disse regionalt.

Vurderingen og analysen bygger i hovedsak på skriftlig materiale i form av rapporter om de nåværende direktoratene/tilsynsorganene og grunnlags- og beslutningsdokumenter om det nye Mattilsynet, samt dokumenter og rapporter som tar opp relevante problemstillinger i andre etater (se litteraturlisten bakerst i rapporten). I tillegg har det vært intervjuer og samtaler med:

- ledere, faglige rådgivere og mellomledere, samt informasjonssjefer for de nåværende direktoratene/tilsynsorganene
- ledere i de relevante departementene (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet)
- ledere eller faglige rådgivere i Kystverket, Vegdirektoratet og Helsetilsynet
- visedirektør i Fødevarerdirektoratet i Danmark

3.4 Analysemodell

For å kunne gjennomføre en systematisk analyse, har vi utviklet en analysemodell som er kort beskrevet nedenfor. En grundigere beskrivelse er lagt i vedlegg 2. Beskrivelsen og analysen av Mattilsynet følger strukturen i denne modellen og hovedproblemstillingene som drøftes er:

- Hva kan regnes som nasjonale oppgaver?
- Hvilke av disse er det teoretisk mulig å legge regionalt?
- Hvilke konsekvenser kan dette ha for måloppnåelse, rettssikkerhet, samordning og effektivitet i etaten og for relasjoner til og samarbeid med faglige nettverk og viktige samarbeidsparter?
- Hvilke organisatoriske forutsetninger bør være til stede og hvilke tiltak kan bidra til å oppnå gode løsninger dersom nasjonale oppgaver legges regionalt?

3.4.1 Mål og målgrupper

Det tas utgangspunkt i hva som er målene og målgruppene for virksomheten. Det vil si hva som er formålet og hensikten med virksomheten, hva en skal oppnå på et overordnet nivå og hvem virksomheten er til for.

Målgruppene er brukere av virksomheten og for tilsyn er dette i hovedsak pliktsubjektene/tilsynsobjektene. Den andre store målgruppen er allmennheten, forbrukerne eller samfunnet som sådant.

3.4.2 Kjerneoppgaver – eksternt rettede virkemidler

De eksternt rettede virkemidlene er virksomhetens kjerneoppgaver. Dette er virkemidler som virksomheten har til rådighet for å nå sine mål. Innenfor statlig virksomhet er dette i hovedsak: forvaltningsoppgaver, utførende/operative oppgaver – inklusive tilsyn, ekstern informasjon og andre påvirkningsoppgaver i forhold til formålet.

3.4.3 Organisatoriske virkemidler og støttesystemer

Med organisatoriske virkemidler menes:

- hvordan hele organisasjonen – apparatet – er strukturert, tilgang på og utnyttelse av ressurser og ulike former for kompetanse
- hvilke støtteoppgaver internt, systemer og prosesser som må være på plass og vedlikeholdes for å få en godt fungerende organisasjon

3.4.4 Hva menes med nasjonale oppgaver?

For å forenkle denne vurderingen, velger vi å skille mellom *nasjonale oppgaver* i motsetning til *regionale eller lokale oppgaver*. Følgende forståelse av begrepet ”nasjonale oppgaver” er lagt til grunn for analysen:

- Oppgaver som ikke kan løses innenfor en avgrenset region, men som må berøre ”alle i hele statsterritoriet”. Hvor i landet, rent geografisk, beslutningen treffes, har selvfølgelig ikke betydning. Hovedpoenget er at beslutningen gjelder for ”alle i hele landet” i stedet for ”regionale beslutninger” som har et mer begrenset geografisk virkeområde. Vi vil anta at skillet mellom nasjonale og andre oppgaver ikke lar seg gjøre å trekke helt generelt, fordi skillet kan oppstå i konkrete sammenhenger. Et vedtak som vanligvis er av regional art, kan likevel bli av ”nasjonal art” dersom det er sider ved vedtaket som må sies å være prinsipielle, det vil si at vedtaket vil få betydning – presedens – for flere saker enn kun parten i saken.
- Skillet mellom nasjonale og regionale oppgaver vil også ha en sammenheng med beslutningstakerens formelle kompetanse i et beslutningshierarki. Beslutninger som ses på som ”viktige”, ”nasjonale”, ”prinsipielle” eller lignende, vil måtte forankres høyere opp i hierarkiet for at beslutningene skal kunne gjelde så bredt som forutsatt. Ordet ”nasjonalt” blir derfor i hovedsak et spørsmål om hvor ”ansvarsnivået” for den aktuelle saken/ oppgaven må plasseres i en hierarkisk organisasjon.

For å komme fram til hva som er nasjonale oppgaver, er det også nødvendig å vurdere behandlingen og ivaretagelsen av ulike deler av oppgaven mellom nivåene i organisasjonen. ”Nasjonale eller landsdekkende funksjoner”, ville antakelig vært et mer egnet begrep enn ”nasjonale oppgaver” fordi en funksjon kan bestå av oppgaver av strategisk, koordinerende og operativ karakter. Beslutningen i Regjering og Storting om oppgavefordelingen mellom nivåene i Mattilsynet, benytter imidlertid begrepet ”nasjonale oppgaver”, så vi har valgt å holde oss til dette begrepet.

3.4.5 Krav og forventninger til virksomheten

Foruten at det er satt mål for virksomheten, skal den fungere i henhold til:

- regler som gjelder hele forvaltningen – forvaltningsloven, offentlighetsloven, økonomiregelverket, bevilgningsreglementet med videre
- politiske prinsipper for utvikling og organisering av forvaltningen, for eksempel Regjeringens prinsipper for modernisering i forvaltningen og den statlige informasjonspolitikken
- eventuelle spesifikke prinsipper som er satt for den enkelte virksomheten

Et krav som er vesentlig for vurderingen i dette prosjektet, er forvaltningslovens krav til at klagesakene skal håndteres på en forsvarlig måte og i samsvar med god forvaltningsskikk.

Hovedforutsetningene for klagesaksbehandlingen følger i hovedsak av forvaltningslovens § 28 – at klagen skal avgjøres av ”det forvaltningsorganet som er *nærmest overordnet* det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket”. §§ 34 og 35 i samme loven, forutsetter at overinstansen kan foreta en ny og *selvstendig* overprøving av eventuelt *alle* sider ved saken. Vedtaket kan endres til gunst eller til skade for klageren, samtidig som det overordnede organet også har anledning til å ta opp og omgjøre saker på eget initiativ.

Dette innebærer to viktige organisatoriske forutsetninger:

- at overordningsforholdet mellom forvaltningsnivåene må være tydelig; ”organ – overordnet organ”
- at det er tilgang på tilfredsstillende fagkompetanse i klageinstansen slik at den er i stand til å gjøre en ny og *selvstendig* vurdering av alle sider ved saken

De politiske prinsippene for organisering av forvaltningen kan variere med ulike regjeringers politikk. De er dels sammenfallende med prinsipper som ligger til grunn for regelverket, men legger også vekt på andre forhold. De prinsippene som er spesielt relevante i denne sammenhengen er foruten brukerorienteringen¹⁰, rolleklarhet mellom organer med forvaltningsoppgaver og de med tjenesteproduksjon, skillet mellom ansvaret for regelverket og faglig uavhengighet i utøvelsen av tilsynet, viktigheten av desentralisering og delegering og effektivitet.

I tillegg kommer spesifikke krav til virksomheten, for eksempel at den skal være samordnet og enhetlig, ha nærhet til ”brukerne” og sikre tilgjengelighet. Det kan også være stilt krav til antall forvaltningsnivåer i organisasjonen og til ansvarsfordelingen mellom virksomheten og overordnede departementer.

3.4.6 Relasjoner til samarbeidsparter og nettverk

Plasseringen av nasjonale oppgaver må også vurderes i forhold til behovet for kontakt og relasjonene til viktige samarbeidsparter. Dette er delvis et praktisk

¹⁰ Her: at oppgavefordelingen spesielt ivaretar ulike brukergruppers behov og rettssikkerhet i forhold til saksbehandling og klagemuligheter.

spørsmål og et forhold som kan innvirke på effektivitet i samhandlingen, men det har også betydning for hvilket nivå i virksomheten som forventes å møte i ulike fora. Det kan også være forventninger til at den som møter har spisskompetanse innenfor et bestemt fagområde. Eksempler på samarbeidsparter er departementer, internasjonale fora, forskningsmiljøer, nære offentlige samarbeidsparter, bransjeorganisasjoner, interesseorganisasjoner og media.

3.4.7 Organisatoriske forutsetninger og tiltak for å få til gode løsninger

Organisasjonsmodellen og utformingen av de organisatoriske virkemidlene som støtteoppgaver, systemer, prosesser og lignende, kan kompensere for eventuelle negative konsekvenser av å plassere nasjonale oppgaver regionalt.

Ett av de viktigste virkemidlene er hvilken organisasjonsmodell som legges til grunn og hvilket ansvar som legges til regionkontorene, og hvordan det eventuelt gjøres. I vurderingen kan det være hensiktsmessig å skille mellom oppgaver som er plassert i linjen, i stab- eller som støttefunksjoner:

- *Plassering i linjen* betyr at oppgavene er lagt til en enhet som inngår i det ordinære, utadrettede beslutningshierarkiet og dekker eksterne brukere/oppdragsgiveres behov direkte.
- *Plassering i stab* betyr at oppgaven er tillagt en spesialisert enhet/person som gir nødvendig assistanse til linjeledelsen på definerte områder.
- *Støttefunksjon* betyr at oppgaven er tillagt en enhet som gir service og bistand på forespørsel etter ønske fra linjen.

Valg av ledelsesstruktur vil være avgjørende for plassering av forvaltningsoppgaver (myndighetsutøvelse) på grunn av kravet om et reelt skille mellom forvaltningsnivåene for behandling av saker i to instanser (jf. kapittel 3.4.5).

Likeledes vil samvirkende IKT-infrastruktur og felles styrings- og rapporteringssystemer, godt fungerende fagsystemer, oppdaterte tilgjengelige databaser og registre og administrative systemer, være nødvendige forutsetninger for å integrere ulike miljøer og til å skape en enhetlig organisasjon som er mindre avhengig av hvor utførelsen av oppgaven legges geografisk.

4 Beskrivelse av Mattilsynet

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av det framtidige Mattilsynet ut fra delvis beslutningsgrunnlaget for opprettelsen, og delvis oppgaver som de nåværende tilsynene har og som skal videreføres i det nye tilsynet. Beskrivelsen er konsentrert til de forholdene som har størst betydning for vurderingen av hva som er nasjonale oppgaver, og eventuelle konsekvenser av å plassere disse regionalt. Beskrivelsen følger i hovedsak elementene i analysemodellen.

4.1 Mål for det nye Mattilsynet

Det er en økt politisk bevissthet om nødvendigheten av reformer når det gjelder tilsyn og kontroll på matområdet. Den økte internasjonaliseringen gjør det nødvendig med felles regler og et helhetsperspektiv som dekker alle leddene i produksjonskjeden; ”fra fjord og jord til bord”.

De viktigste redskapene for forvaltningen i arbeidet med å styrke mattryggheten er et konsistent og relevant regelverk og et effektivt tilsynsapparat som er i stand til å følge opp aktørenes vilje og evne til å etterleve regelverket. Det må være samsvar mellom de prinsippene som ligger nedfelt i regelverket, og de målene, strategiene og virkemidlene som tilsynet skal legge til grunn.

Mattilsynet skal ivareta både forbruker- og næringshensyn, men næringshensyn må ikke undergrave beskyttelsen av forbrukernes helse. Det skal også bidra til å sikre et velfungerende marked, slik at det blir lik konkurranse og slik at forbrukernes behov blir imøtekommet.

Følgende mål er satt for den nye organisasjonen:

- å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes er helsemessig trygg for forbrukerne
- å sikre at frambud av mat skjer på en redelig måte
- å bidra til å sikre like konkurransevilkår
- å sikre at kvaliteten på de matvarene som frambyes er i samsvar med nasjonalt og internasjonalt fastsatte standarder
- å sikre at Norge har god dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd
- å oppnå en mer kostnadseffektiv forvaltning enn hva tilfellet er i dag

Det er en rekke prinsipper for det nye Mattilsynet som skal bidra til å støtte opp under de sentrale målene. Mattilsynet skal:

- inneha et bredt internasjonalt perspektiv og engasjement for å kunne påvirke det grunnlaget og regelverket som legges i internasjonale fora
- ivareta internasjonale forpliktelser, primært EØS, gjennomføre regelverk, overvåking, tilsyn, være ”Competent Authority (ESA scoreboard)” og lignende

-
- sikre åpenhet, involvering av forbruker- og næringsinteresser og habilitet
 - foreta tilsyn basert på internkontroll
 - anvende risikoanalyser (risikohåndtering og risikokommunikasjon i Mattilsynet, risikovurdering i Vitenskapskomiteen)
 - sikre beredskap overfor store og små kriser (inklusive RAPEX¹¹)
 - anvende moderne tilsynsfilosofi som bygger på fire hovedelementer:
 - utvikling av regelverk
 - informasjon og veiledning om regelverkets innhold og fortolkning
 - tilsyn med at regelverket etterleves
 - generell kontroll og overvåking av status og utvikling innenfor et tilsynsområde

4.2 Målgrupper

Med målgrupper mener vi de gruppene som Mattilsynet er til for.

4.2.1 Pliktsubjektene/tilsynsobjektene

Den ene store målgruppen er pliktsubjektene/tilsynsobjektene i hele kjeden fra fjord og jord til bord. Det vil si de som er direkte engasjert i produksjon av mat og også andre forbruksvarer som kosmetikk, og leverandører av innsatsfaktorer som fôr, gjødsel og såvarer. Likeledes produsenter av andre stoffer som inngår i matproduksjonen samt de som behandler avfall. Avfallsprodukter i et ledd kan være innsatsvare i et annet ledd. Mattilsynet har på enkelte områder ansvaret for oppgaver som berører vitale samfunnsmessige interesser. Dette kan for eksempel gjelde sykdommer som kun berører dyr eller sykdommer som kan smitte fra dyr til menneske (kugalskap og Creutzfeldt-Jacob). Dette betyr ikke noe med hensyn til hvem som er pliktsubjekter, men det illustrerer bredden i de hensynene som tilsynet skal ivareta i spennet mellom ren dyrehelse/dyreværn og matsikkerhet.

Målsettingen om trygg mat bygger på prinsippet om at det er næringsutøverne selv som er ansvarlige for at målsettingen nås. Mattilsynets hovedtilnærming til dette er å føre tilsyn med at aktørene gjennom sin internkontroll kan dokumentere at de følger målene for matpolitikken. Tradisjonelle tilsynsmetoder som kontrollinspeksjoner og kontrollprøver vil imidlertid fortsatt være blant tilsynets oppgaver. Dette vil i særlig grad være aktuelt for import av matvarer. Statens næringsmiddeltilsyns kontroller av matvareforretninger vinteren 2002, viser imidlertid betydningen av også å kontrollere detaljistene.

4.2.2 Allmennheten/forbrukerne

Allmennheten er den andre store målgruppen. Det vil si forbrukere og potensielle forbrukere. Inkludert i denne gruppen er også forbrukere i andre land, representert ved andre lands myndigheter som skal ha tillit til produkter som eksporteres fra Norge.

¹¹ ”System for the rapid exchange of information.”

Norge har en stor import av matvarer. Dette betyr at Mattilsynet må delta i internasjonale fora for å kunne påvirke forhold som virker inn på vår mattrygghet.

Når det gjelder eksport av varer, må tilsynet ha en utstrakt kontakt med andre lands myndigheter både med hensyn til utarbeidelse av bilaterale avtaler og utstedelse av attester for å få markedsadgang for norske produkter.

Mattilsynet innehar en unik kompetanse som kan benyttes også på områder som ikke direkte er knyttet til matproduksjon. Dette gjelder for eksempel tilsyn med dyrehelse og dyrevern for hobbydyr og pelsdyr, plantehelse og kosmetiske produkter. Hensikten med dette er å utnytte ressursene på en best mulig måte.

4.3 De eksternt rettede virkemidlene – kjerneoppgavene

Tilsynets ansvarsområde har en stor rekkevidde som strekker seg fra juletrær til kosmetikk. Mattilsynet skal ivareta forvaltningsoppgavene for hele matproduksjonskjeden. Dette er vidtrekkende oppgaver som dekker mat både fra sjøen og fra landjorda. I dette ligger også innsatsfaktorer som fôr, gjødsel, plantevernmidler og såvarer, og det etablerer en glidende overgang i forhold til miljø- og forurensningsspørsmål. I tillegg til innenlands forbruk, skal tilsynet også føre tilsyn med import av ferdigvarer, varer til videreproduksjon og -foredling samt eksport.

I dette arbeidet rår Mattilsynet over eksternt rettede virkemidler og selve forvaltningsapparatets utforming og funksjonsmåte. De eksternt rettede virkemidlene anser vi som Mattilsynets kjerneoppgaver. Disse virkemidlene skal virke sammen for å nå etatens mål i forhold til målgruppene.

Det er ulike måter å kategorisere disse virkemidlene på. De kan deles inn i oppgaver eller hovedfunksjoner. I beslutningsgrunnlaget for Mattilsynet¹² heter det fra departementenes side at Mattilsynet skal ha oppgaver innenfor følgende områder:

- matproduksjon langs hele kjeden både i sjø og på land, der hensynet til helsemessig trygghet, kvalitet og redelighet settes i fokus
- sivil beredskap
- import og eksport av planter, fôr, levende dyr og matvarer
- innsatsfaktorer i landbasert og vannbasert matproduksjon, plantehelse og dyrehelse, herunder tilsyn, kontroll og beredskap overfor sykdommer hos planter og dyr, inklusive sjøpattedyr og andre akvatiske organismer
- dyrevern og dyrevelferd

¹² Høringsnotat 4.

-
- dyrehelsepersonell og annet personell som er gitt godkjenning til å anvende legemidler og/eller kjemikalier som kan påvirke vår mattrygghet
 - aktiv deltakelse i internasjonale fora der det fastsettes regelverk og faglige rammer for matproduksjon og handel
 - drikkevannsforvaltning
 - aktiv kommunikasjon, herunder risikokommunikasjon og informasjon til allmennheten om tilsynets vurderinger og resultater
 - bistand til kommunene innenfor området miljørettet helsevern
 - tilsyn med kosmetiske produkter

Denne listen er en blanding av områder og aktiviteter. Som grunnlag for analysen er det valgt å dele kjerneoppgavene inn i de hovedfunksjonene som går på tvers av alle de faglige områdene. En årsak til denne inndelingen, er at den ivaretar Mattilsynets oppgaver mer helhetlig. Vi vil kort beskrive følgende funksjoner:

- Forvaltningsoppgaver som omfatter forvaltning av regelverk og eventuelle tilskudd. Regelverksfunksjon vil si påvirkning og innflytelse på det internasjonalt initierte regelverket, utvikle og utforme detaljer i regelverket i form av forskrifter, fatte enkeltvedtak inkludert autorisasjon av personell og konsesjoner og behandle klager på vedtak gjennom ny vurdering i et overordnet ledd.
- Tilsyn/operative oppgaver. Det vil si å kontrollere i forhold til gjeldende regler og påtale eventuelle brudd, veilede om regelverk og andre forhold overfor pliktsubjektene i forbindelse med utøvelse av tilsyn, bekjempe sykdommer slik som både nåværende Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn gjør i kritiske situasjoner, sanksjonere og også behandle klager på utførelsen av tilsynet.
- Informasjon. Det vil si plikt- og rettighetsinformasjon, informasjon om saksområder og risiko- og krisekommunikasjon.
- Andre påvirkningsoppgaver i forhold til formålet. Det vil si kartlegging, overvåking og risikoanalyser (områdeovervåking) og FOU. Deltakelse i råd, utvalg, arbeidsgrupper og andre fora sammen med andre forvaltningsorganer med grensesnitt til Mattilsynets ansvarsområde og utforme krav til relevant opplæring overfor utdanningssektoren.

4.3.1 Regelverksfunksjonen

Generelt

Oppgaver i forbindelse med alle sider rundt regelverket, er én av de mest sentrale funksjonene for Mattilsynet. Som hovedregel er det departementene som fastsetter forskrifter, men etaten har likevel en sentral rolle i forskriftsutviklingen.

Regelverksutformingen på Mattilsynets område er i stor grad påvirket av internasjonale forpliktelser eller samarbeid.¹³ 80–90 prosent av regelverket er basert på internasjonale forpliktelser. Dette setter også sitt preg på etatens bidrag til og deltakelse i regelverksutviklingen. Ett av prinsippene for det nye Mattilsynet legger vekt på at tilsynet skal inneha et bredt internasjonalt perspektiv og engasjement for å kunne påvirke det grunnlaget og regelverket som legges i internasjonale fora. Likeledes skal det ivareta internasjonale forpliktelser, primært EØS, gjennomføre regelverk, foreta overvåking og tilsyn og være ”Competent Authority”.

Fagpersoner fra de ulike faglige miljøene, inklusive de nåværende tilsynene, deltar aktivt i arbeidsgrupper og fora som legger grunnlag for regelverksutviklingen. Dette skjer i hovedsak direkte på vegne av departementet, men tilsynene arbeider også i en viss grad uavhengig av departementet innenfor sine fagfelt når det er utvikling av forskrifter eller standarder av mer teknisk karakter. Kommunikasjon og instruksjoner skjer formelt gjennom at det utveksles rammenotater og at departementene for øvrig holdes fortløpende orientert på mer uformelle måter.

Tilsvarende vil etaten være en sentral samarbeidspartner for departementene i forbindelse med eventuelle lovrevisjoner på matområdet.

Andre krevende oppgaver som er knyttet til regelverket, er fortolkning og å sikre at det er lik forståelse i hele landet.

Detaljregulering

Med detaljregulering (normerende vedtak), menes å fatte enkeltvedtak eller å utarbeide forskrifter som definerer det rettslige handlingsrommet for pliktsubjektene. Dette er med andre ord å utforme de ”formelle kravene” som det er vist til nedenfor i forbindelse med tilsyn.¹⁴ De formelle kravene dekker også å utferdige konsesjoner, autorisasjon av fagpersonell, gi samtykke og lignende. Detaljregulering og tilsyn utgjør til sammen kjernen i Mattilsynets myndighetsutøvelse.

Noen overordnede krav til pliktsubjektene vil nedfelles i lovs form fra Stortinget, og er således også bindende for Mattilsynet selv. Loven vil likevel ventelig overlate et handlingsrom til forvaltningen med hensyn til å fastsette de nærmere rammene for pliktsubjektene i form av forskrifter eller enkeltvedtak. Innenfor lovens rammer vil det deretter være opp til departementene å definere¹⁵ den nærmere arbeidsfordelingen mellom seg selv og Mattilsynet med hensyn til *hvem av dem* som skal fatte de ulike typene vedtak.

Spørsmål det må tas stilling til, er om Mattilsynet skal bli delegert ansvaret for å fastsette og fatte visse typer forskrifter eller enkeltvedtak. Fastsettelse av forskrifter anses som hovedregel å være departementets ansvar, men etaten vil

¹³ Unntatt fra EØS-avtalen er markedsordninger for fiskeri- og landbruksprodukter samt regelverket for plantehelse og bruk av plantevernmidler.

¹⁴ Det vil si – utenom selve *lovteksten* som selvfølgelig er gitt fra Stortinget.

¹⁵ Det vil si ved *delegasjonsbestemmelse(r)*.

vanligvis ha en aktiv rolle når det gjelder å foreslå og utarbeide tekster, samt å forstå det praktiske med hensyn til å utarbeide forskriftsutkast, innhente høringsuttalelser og lignende. Enkeltvedtak (for eksempel omsetningsforbud, pålegg, godkjenninger, konsesjoner og lignende), vil som hovedregel fattes av Mattilsynet selv.¹⁶ Rammene for slike enkeltvedtak kan delvis følge direkte av loven og delvis av forskrifter.

I St. meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, legges det opp til at normerende vedtak som utferdigelse av forskrifter og konsesjoner som innebærer bruk av skjønn, må være underlagt politisk kontroll. Men overordnet departement kan delegerer myndighet til å fastsette forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter til tilsynet. Tilsynsorganet kan også bidra i saksforberedelsen. Departementene vil derfor som hovedregel selv beholde muligheten til å fastsette *normerende vedtak*¹⁷ spesielt i saker som anses å være av *politisk karakter*, med andre ord i saker der de vil beholde den politiske/demokratiske innflytelsen. Den faktiske grensedragningen mellom når en sak er av politisk karakter og når den er av faglig karakter, kan imidlertid ofte være uklar og vanskelig. Her vil det være avgjørende om en klarer å utvikle uttalte prinsipper og konsekvent praksis, som over tid gjør at ansvarsdelingen framtrer som tydelig og prinsipielt fundert.

Motsatt vil departementet delegerer all avgjørelsesmyndighet i andre faglige spørsmål til Mattilsynet. Sentralleddet kan delegerer videre ned i organisasjonen. I nåværende Statens dyrehelsetilsyn er for eksempel vedtak om nødvendig nedslaktning av besetninger delegert til fylkesveterinæren regionen/henholdsvis distriktsapparatet – lokalenhetene.

En viktig oppgave som er knyttet til regelverket, er å sikre å bidra til at kunnskaper om og fortolkninger av regelverket er lik over hele landet. I denne forbindelsen er det for det første viktig at svar på spørsmål er autoriserte svar og ikke en medarbeiders eller enkeltstående leders egen fortolkning. For det andre er det ut fra stadige endringer som følge av internasjonale forordninger, behov for mye veiledning og opplæring i nytt regelverk.

Vi kommer senere tilbake til i hvilken grad disse funksjonene inneholder nasjonale elementer.

4.3.2 Tilsyn /operative oppgaver

Med tilsyn menes her kontroll av at et konkret pliktsubjekt etterlever gjeldende formelle krav, samt reaksjoner ved avvik. Tilsyn i denne forståelsen av begrepet utgjør en svært varierende andel av ulike tilsynsetaters ressursbruk – et sted mellom 30 og 50 prosent av den samlede ressursbruken er likevel det vanligste. For øyeblikket har Statskonsult ikke grunnlag for å si noe om hvor mye ressurser det nye Mattilsynet vil bruke på *tilsyn*.

Tilsynsoppgaven er for øvrig fullt ut det nye Mattilsynets ansvar, det vil si at dette ikke er en oppgave som deles med departementene eller andre. Statens

¹⁶ Det vil si at det antas ut fra høringsnotatene.

¹⁷ Det vil si uavhengig av vedtakets form – *forskrift* eller *enkeltvedtak*.

næringsmiddeltilsyn har hittil ikke selv drevet tilsyn i nevneverdig grad, men har basert dette på de kommunale næringsmiddeltilsynene. I tilsynsmeldingen legger Regjeringen opp til større uavhengighet for tilsynsorganet i utøvelsen av kontrollen og såkalte sekundære vedtak. Det vil si vedtak som innbefatter nye pålegg, rettinger, stansing eller tvangsmulkt for å presse fram en etterlevelse av de normene som gjelder.

Tilsynsoppgavene innebærer konkret:

- å kontrollere etterlevelse hos enkeltvis pliktsubjekter (revidere internkontroll, verifisere og produktkontroll)
- å gi veiledning om regelkravene
- å påtale regelbrudd som består etter veiledning
- å fatte eventuelle enkeltvedtak for å fremtvinge etterlevelse
- å anmelde med sikte på eventuell straffeforfølgning av en overtredelse

4.3.3 Informasjon og kommunikasjon som virkemiddel

De kommunikative virkemidlene kan deles inn i ulike nivåer og i ulike typer av informasjon.

Strategisk informasjon eller kommunikasjon betyr at virksomheten hele tiden vurderer om og hvordan den skal bruke informasjon og kommunikasjon som virkemiddel for å nå målene som er satt for de ulike saksområdene, og at den informasjonsvirksomheten som utføres, bidrar til dette.

Operativ informasjon vil si produksjon og drift av informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet. Dette kan være en følge av den strategiske kommunikasjonen, men kan også foregå uten noen direkte og bevisst sammenheng med virksomhetens mål. Det første alternativet er selvsagt det som det bør strebes etter, spesielt fordi informasjon og kommunikasjon er ett av kjerneområdene i Mattilsynet.

Hovedtyper av informasjon i Mattilsynet er:

- strategisk kommunikasjon om policyinformasjon – om hva Mattilsynet er, hva det står for, og om mål og prioriteringer som er lagt til grunn for arbeidet
- Informasjon om regelverk – berørte gruppers rettigheter og plikter, og sanksjoner i forhold til de ulike regelverkene
- omverdensanalyse
- risiko- og krisekommunikasjon
- informasjon for å påvirke atferd
- forbrukerkommunikasjon og samfunnskontakt – kommunikasjon med for eksempel rådet, Forbrukerrådet og bransjeorganisasjoner
- informasjon om saksområder – om saksområder og enkeltsaker, blant annet om tilsynsvirksomheten

Denne typeinndelingen er ikke gjensidig utelukkende. Policyinformasjon, samfunnsinformasjon, forbrukerinformasjon og risiko- og krisekommunikasjon kan innebære flere av de andre informasjonstypene, for eksempel informasjon om saksområder. I tillegg vil intern kommunikasjon være spesielt viktig de nærmeste årene for utvikling av Mattilsynet til en enhetlig organisasjon. Intern kommunikasjon er omtalt i kapittel 4.4.4.

4.3.4 Annet formålfremmende arbeid

Mattilsynet vil også fremme sine reguleringsformål på flere andre måter. Med ”annet formålfremmende arbeid”, menes oppgaver som ikke følger direkte av det regelverket som etaten forvalter og som derfor ikke har en like klar *regulerings-, myndighets- og pliktsubjekt*overbygning.

4.3.4.1 Områdeovervåking og risikoanalyse

Med *områdeovervåking* menes å samle inn og systematisere ulike former for kunnskap av betydning for Mattilsynets ansvarsområde. Det kan være mange kilder for områdeovervåkingen. Data som samles inn som ”biprodukter” i forbindelse med tilsyn, vil være én av komponentene, men områdeovervåkingen er også ofte en selvstendig oppgave som baserer seg på flere kilder. For eksempel prøvetaking for å kartlegge eventuell utbredelse av sykdommer eller grad av forurensning av havområder. Videre kan det dreie seg om analyser for å kartlegge sykdom i besetninger, vurdere smitterisiko i ulike bransjer og lignende.

Mattilsynet er dessuten internasjonalt forpliktet til å ivareta spesielle overvåkingsprogrammer.

Resultatene fra områdeovervåkingen brukes i flere sammenhenger, blant annet som grunnlag for innretning og prioritering av tilsynsarbeidet på kort sikt, nytt regelverk, informasjon til pliktsubjekter og forbrukere, dokumentasjon av tilstand overfor internasjonale samarbeidsparter, innspill til politisk ledelse og lignende.

Risikoanalyse er en viktig del av forvaltningen på matområdet. Risikoanalyse består av tre elementer; risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.

Risikovurdering kan defineres som en vitenskapelig beregning av en gitt risiko i nærmere angitte situasjoner. Risikohåndtering er vurdering av og iverksettelse av tiltak i forhold til en gitt risiko. Risikokommunikasjon er informasjon om ulike risikofaktorer og om hvilke tiltak som er nødvendige for å nå et ønsket risikonivå.

På matområdet er *risikoanalysen* forsøkt lagt til ulike aktører. Risikovurdering foretas av en egen vitenskapskomité, uavhengig av Mattilsynet. Departementene har det overordnede politiske ansvaret for risikohåndteringen, mens Mattilsynet har det operative ansvaret, det vil si utredning av alternative tiltak og gjennomføringen av konkrete tiltak. Alle aktører har ansvaret for risikokommunikasjonen.

Når det gjelder risikohåndtering, følges et prinsipp om risikobasert tilsyn. Med dette menes at aktiviteten skal stå i forhold til sannsynlighet og alvorlighetsgrad av negative effekter. Tilsynet må prioritere sin aktivitet mot det til en hver tid gjeldende risikobildet, både med hensyn til det som innebærer størst risiko for folkehelsen og mot dyre- og plantehelsen.

4.3.4.2 Generelle formålsfremmende oppgaver

Andre oppgaver kan innebære:

- å utgi statistikker, utredninger og lignende av interesse for flere innenfor området (resultater av områdeovervåkingen)
- å delta med ekspertise i formelle, faglige råd og utvalg
- å inngå samarbeid med bransjeorganisasjoner
- å ta initiativ overfor andre offentlige organer, for eksempel påse at utdanningsinstitusjoner fyller et kompetansebehov som sikrer kvalitet og måloppnåelse på etatens forvaltningsområde på kort og lang sikt
- å fungere som sekretariat og forestå rene driftsoppgaver for ulike ordninger
- å yte – eventuelt betalte – tjenester overfor målgruppen, for eksempel å utstede sertifikater som trengs av hensyn til eksport, kvalifikasjonsdokumentasjon eller lignende

Disse oppgavene har en sterk sammenheng med de andre oppgavekategoriene, og det kan være vanskelig å si nøyaktig hvor den ene oppgaven slutter og den andre begynner. Disse oppgavene er nødvendige og viktige fordi de utnytter andre kanaler med det formålet å sikre etterlevelse av de normene som er satt blant annet gjennom bransje- og interesseorganisasjoner og media. Likeledes sikres god kunnskap, samordning og felles opptreden fra offentlige organer med grenseflater til Mattilsynet.

En oppgave som er sentral for Mattilsynet, men som ikke er nevnt ovenfor, er dessuten *beredskapsarbeid*. Samtidig er ikke beredskapsarbeid en særegen oppgave i tillegg til de nevnte oppgavene, men er en kombinasjon av dem. Hovedforskjellen er særlig at myndighetene i en beredskapssituasjon opererer med grunnlag i særegne og skjerpede reguleringer, og samtidig intensiveres ofte tilsynsomfanget, både kontrollgraden og bekjempelsen av årsakene til krisen, for eksempel nedslakting eller brenning av planter. Parallelt vil informasjon bli en viktig faktor både innad og utad.

4.4 Organisatoriske virkemidler, støtteoppgaver og systemer

Med de organisatoriske virkemidlene menes både hvordan hele organisasjonen – apparatet – er strukturert, tilgang på og utnyttelse av ressurser og ulike former for kompetanse og hvilke støtteoppgaver, systemer og prosesser internt som må være på plass og vedlikeholdes for å få en godt fungerende organisasjon. Det kan hevdes at dette er kjerneoppgaver for virksomheten fordi oppgavene er nødvendige forutsetninger for at Mattilsynet skal nå sine mål. Det er likevel skilt mellom de utadrettede kjerneoppgavene med fokus på målgruppene og innsatsfaktorene og de oppgavene som gjelder apparatets fungering og funksjonsmåte.

Arbeidet med å organisere og etablere det nye Mattilsynet er nylig startet. Hvordan den faktiske ansvars- og oppgavefordelingen mellom de tre nivåene i organisasjonen og de interne administrasjons-, styrings- og faglige støttesystemer blir utformet, er derfor foreløpig uklart. Beskrivelsene av de organisatoriske virkemidlene blir derfor lagt på et generelt nivå.

4.4.1 Innsatsfaktorene

Organisasjonen må sikres kapasitet og yteevne gjennom ressurser og kompetanse. Ressurs- og kompetansefordelingen i det nye tilsynet vil bygge på de eksisterende tilsynene. Men det vil være nødvendig å styrke og utvikle *ny felles* kompetanse for å sikre samordnet, helhetlig og effektiv funksjonsmåte både faglig og administrativt. Likeledes må Mattilsynet søke å beholde, vedlikeholde og utvikle eksisterende faglig spisskompetanse som i dag er lokalisert på ulike steder i landet.

Ansvar for fordelingen av de økonomiske og menneskelige ressursene mellom nivåene og fordelingen av oppgaver er lagt til linjen, det vil si sentralledelsen i samarbeid med regionledelsen. Men det er behov for systemer som støtter opp under utførelsen av disse linjefunksjonene. Det vil blant annet være behov for å ha systemer som sikrer oversikt over hvor kompetansen finnes og om den er tilfredsstillende. Mattilsynet blir en relativt stor virksomhet og en database over kompetansen i organisasjonen kan være et nødvendig virkemiddel for både å kunne utnytte kompetansen på tvers av organisasjonen og for å kunne identifisere kompetanseutviklingsbehov.

4.4.2 Tilsynsmetodikk og faglige støttesystemer

Mattilsynet blir en organisasjon oppdelt i tre forvaltningsnivåer og med mange enheter som skal fungere enhetlig, samordnet og effektivt. Det er vektlagt at det nye tilsynet skal utvikle felles tilsynsfilosofi og -metodikk som bygger på prinsippet om internkontroll. I høringsnotatet om det nye Mattilsynet sies det at *”Mattilsynet skal ...ha til disposisjon hensiktsmessige virkemidler. Disse må utnyttes på en smidig, effektiv, åpen og forutsigbar måte. I dette ligger at tilsynets personell må utvise evne til å skille mellom relevante og mindre viktige hensyn og alltid velge virkemidler som står i forhold til hva som ønskes oppnådd. Samtidig skal tilsynet opptre resolutt og konsekvent overfor bevisste*

regelbrudd og forhold som har avgjørende negativ betydning for helse, kvalitet og redelighet.”

Grunnleggende felles kunnskap og stor grad av enhetlig opptreden blir vesentlig. Felles fagsystemer, registre, databaser og andre lett tilgjengelige og brukervennlige kunnskapsbaser vil kunne bidra til dette. Dette gjelder ikke minst utarbeidelse av felles prosedyrer, opplæring, veiledning om hvordan regelverket skal forstås og aktuelle reaksjoner på brudd.

De ulike tilsynene har bygget opp egne systemer som etter fusjonen må tilpasses, bli tilgjengelige for hele organisasjonen og vedlikeholdes. Eksempler på dette er Sjømattilsynets/Fiskeridirektoratets system for revisjon og kvalitets-sikring og Statens dyrehelsetilsyns registre for dyr.¹⁸ Det er opprettet et individregister for storfe der hvert enkelt dyr kan følges helt fram til detaljist. En sentral database for svin er under utvikling. Denne er senere ment å bli utvidet til å omfatte andre dyr.

Det kan også antas at *tilsynsprofil*, rolleforståelse og begrepsbruk vil variere mellom de aktuelle tidligere etatene. Dette vil det være viktig å arbeide med dersom etaten skal fremstå enhetlig utad.

Fagsystemene er nasjonale systemer som må være tilgjengelige, operative og oppdaterte over hele landet. Ansvar for utvikling og drift må være samlet i et fagmiljø, mens de strategiske vurderingene og beslutningene om innhold og krav til systemene må tas av den sentrale ledelsen.

4.4.3 Administrative systemer

Enhetlig organisering vil kreve felles systemer for de administrative oppgavene. Det gjelder:

- planleggings- og styringssystemer både i forhold til strategi, virksomhets- og handlingsplaner, beredskapsplaner og annet
- utvikling, vedlikehold og ikke minst brukerstøtte i forhold til IKT
- personal-, lønns-, budsjett- og økonomistyringssystemer og arkiv
- interne helse-, miljø- og sikkerhetssystemer (HMS)

De operative oppgavene for utvikling og drift kan være lagt til et fagmiljø, mens de strategiske vurderingene og beslutningene om innhold og krav til systemene må tas av den sentrale ledelsen. Det må også stilles krav til at informasjon/data fra systemene kan hentes ut på ulike nivåer i organisasjonen.

4.4.4 Intern informasjon

Intern informasjon som støttesystem er i sin natur et nasjonalt system fordi det i praksis må fungere enhetlig på alle nivåer. Det er en utfordring å sikre at hele den nye organisasjonen vet hva den holder på med regionalt, dersom nasjonale

¹⁸ EØS-avtalen inneholder bestemmelser om merking av matrelaterte dyr, først og fremst storfe og svin, men vil også omfatte sau og fjærkre.

oppgaver er lagt regionalt. I tillegg til et opplegg for intern informasjon som løpende ivaretar lederes og medarbeideres behov for strategisk, faglig og sosial informasjon, er det helt nødvendig å få til et opplegg som ivaretar det spesielle behovet som ledere og medarbeidere på alle nivåer har for informasjon og kommunikasjon under og etter omleggingen til det nye Mattilsynet.

Et velfungerende og oppdatert intranett og ulike kunnskapsdatabaser vil være av avgjørende betydning for å holde den nye organisasjonen sammen. Men samtidig er det viktig ikke å undervurdere den informasjonskanalen som ledere på alle nivåer må utgjøre. Det betyr at bruken av de ulike interne informasjonskanalene, *inkludert ledelsen*, må ses i sammenheng, og at lederne må bevisstgjøres om sitt ansvar for og sin rolle som kommunikasjonsbærere i virksomheten.

4.5 Krav til Mattilsynet med følger for plassering av nasjonale oppgaver

Beskrivelsen av mål og oppgaver basert på beslutningsdokumentene, indikerer hvilke krav og forventninger som er satt til Mattilsynet. I dette kapitlet vil det bli redegjort mer eksplisitt for de overordnede kravene som grunnlag for den prinsipielle vurderingen av hva de kan bety for plassering av nasjonale oppgaver regionalt.

4.5.1 Mattilsynet som et politisk styrt, men også uavhengig forvaltningsorgan

Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet skal ha faglig instruksjonsmyndighet overfor Mattilsynet, men det skal være administrativt underlagt Landbruksdepartementet. Departementene vil fastsette *normerende vedtak* spesielt i saker som anses å være av *politisk karakter* der det er viktig å ivareta den politiske/demokratiske innflytelsen. Tilsynet kan involveres på oppdrag fra departementene i saksforberedelsen til regelverket og ikke minst i det internasjonale arbeidet som er knyttet til dette. I høringsnotatet heter det at det legges opp til ”*en forvaltning som deltar aktivt i internasjonale fora både for å hente verdifull faglig informasjon og for å være med på å påvirke den regelverksutviklingen som skjer på matområdet internasjonalt*”.

Mattilsynet vil bli delegert avgjørelsesmyndighet i faglige spørsmål og i utøvelsen av kontrollen (tilsynet), og oppgaver som er knyttet til å sikre etterlevelse av normene. I Stortingsmeldingen om tilsyn,¹⁹ legges det opp til at tilsyn skal ha en større grad av uavhengighet i myndighetsutøvelsen ved å avskjære departementenes/statsrådenes muligheter for omgjøring av enkeltvedtak. Men dette forutsetter at det er hjemlet i loven. Den nye loven vil bli fremlagt våren 2003.

Et viktig spørsmål på mattilsynsområdet er hvilken operativ rolle departementene vil spille i krisesituasjoner og hvor uavhengig fagorganet da kan være.

¹⁹ St .meld nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn.

I høringsnotatet heter det at Mattilsynet skal være: ”en forvaltning og et tilsyn som har en nødvendig beredskap og som er i stand til å respondere raskt og med effektive tiltak når det oppstår uønskede hendelser som berører vitale samfunnsinteresser”.

For departementene er det viktig å kunne forholde seg til én ansvarlig og være sikker på at den som har ansvaret kan ta beslutninger og ha nødvendig informasjon om situasjonen til en hver tid. I kritiske situasjoner eller under krisehåndtering, må det være nærhet og tett kontakt, men på en slik måte at dette ikke skaper uklarhet om hvilke prinsipper som gjelder, eller om ansvarsfordelingen som gjelder mellom departementene og etaten.

Virksomheten skal være samordnet og enhetlig – helhet i kjeden fra fjord og jord til bord, inklusive innsatsfaktorene

Det er av vesentlig betydning at Mattilsynet fremstår som et helhetlig og samordnet tilsyn. Mattilsynet må fungere som én virksomhet, noe som innebærer at de samme faglige og forvaltningsmessige kriteriene må gjelde for hele landet. Dette krever styringsprinsipper som ivaretar hensynet til helhetlig opptrøden og samtidig er åpne for lokale løsninger og fleksibilitet. Lokale løsninger kan ivaretas av lokalkontorene som i stor grad tar seg beredskapen.

Virksomheten skal være brukerrettet

De oppgavene som tidligere ble utført av de ulike tilsynene skal nå ivaretas av Mattilsynet. Disse oppgavene må utføres på en slik måte at brukerne ikke opplever å få et dårligere tilbud. I høringsnotatet heter det at Mattilsynet skal være ”et tilsyn som opptrer åpent og uavhengig, men som samtidig er i stand til å føre dialog med så vel forbruker som næringsinteresser i forkant av sine beslutninger. Og en forvaltning og et tilsyn som bygger på prinsippet om at det er næringsutøverne selv som i første rekke har ansvaret for å sikre at forbrukerne får trygg mat. Dette innebærer at det skal legges stor vekt på internkontrollprinsippet i tilsynets tilnærming”.

Det legges vekt på resolutt og konsekvent behandling, likebehandling av brukerne og at rettssikkerheten blir ivarettatt.

Virksomheten skal vektlegge delegering og desentralisering

Departementene legger vekt på nærhet til forvaltningen samt delegering og desentralisering av myndighet. Mattilsynet vil være avhengig av et sterkt lokalt ledd og kompetente lokale enheter som kan utføre de operative oppgavene i forhold til standarder som settes for utøvelsen av tilsynet. Desentralisering er også viktig for å kunne utnytte kompetansen i de ulike fagmiljøene som allerede i dag finnes på ulike steder i landet.

Virksomheten skal være formåls- og kostnadseffektiv

Dette innebærer at oppgavefordelingen blant annet må bidra til:

- helhetlig og enhetlig utvikling av mål, strategier og planer og dermed hvordan ledelsesoppgavene fordeles og utføres
- klart ansvar og oversiktighet med hensyn til hvem som har ansvaret for og gjør hva
- god utnyttelse og utvikling av ressurser og ikke minst kompetanse inklusive faglige metoder
- ivaretagelse og utvikling av hensiktsmessige rutiner og administrative-, økonomiske og personalpolitiske systemer og fagsystemer
- god kommunikasjon og effektive informasjonskanaler

4.6 Relasjonene til samarbeidspartene og nettverket

I hvilken grad kontakten og samarbeidet med ulike samarbeidsparter vil omfatte temaer og oppgaver av nasjonal art, vil variere. Men samarbeidspartene er en del av virkemiddelapparatet enten ved at de inngår i kjeden med hensyn til å sette standarder, med hensynet til regelverket og ved å levere innsatsfaktorer med videre (internasjonale organer, FOU, andre offentlige virksomheter og laboratorier), eller som kanaler ut til pliktsubjektene/tilsynsobjektene, bransjeorganisasjoner, interesseorganisasjoner eller allmennheten, som for eksempel media og forbrukerorganisasjoner.

Mye av grunnlaget for norsk matpolitikk legges i *internasjonale fora* som for eksempel Verdens dyrehelseorganisasjon, Den internasjonale plantevernkommisjon og Europarådet. Disse utarbeider standarder og retningslinjer som også EU tar hensyn til i sin regelutforming.

Aktiv deltakelse i internasjonale fora både for å påvirke regelutformingen og for å holde seg oppdatert med hvilke føringer som legges, medfører også samarbeid med andre norske organisasjoner som for eksempel Veterinærinstituttet.

Når det gjelder samarbeidet med *laboratoriene*, vil dette til en viss grad endre karakter ved at laboratoriene blir skilt ut fra tilsynene og blir mer uavhengige tjenestetilbydere. Mattilsynet vil kjøpe tjenester som er knyttet til overvåkings- og kontrollprogrammer, tilsyn, verifikasjon og ulike prosjekter og kontroll ved import og eksport av næringsmidler. Overvåkings- og kontrollprogrammer kan være av nasjonal karakter, men hver enkelt av de andre tjenestene er lokale/regionale tjenester. På den annen side vil Mattilsynet som en stor oppdragsgiver, være svært avhengig av både å få dekket tjenestene over hele landet og å stille krav til kvaliteten. Mattilsynet må derfor selv utvikle en nasjonal innkjøpspolicy som både skal sikre intensjonen med utskillelsen – uavhengighet og konkurranse, og kvalitetsmessig, gode leveranser.

Når det gjelder samarbeidet med *Vitenskapskomiteen*, skal dette være tuftet på at risikovurderingene som grunnlag for tilsynets beslutninger skal utføres av organer som er uavhengige av tilsynet. Mattilsynet må ha et samarbeid med Vitenskapskomiteen, spesielt på følgende områder:

-
- vitenskapelig baserte risikovurderinger
 - vitenskapelig basert rådgivning som grunnlag for tilsynets risikohåndtering
 - vitenskapelig basert rådgivning som grunnlag for tolkning av laboratorieundersøkelser. Rådgivningen vil også danne grunnlag for kontroll- og overvåkningsprogrammer

Mattilsynet vil ha behov for konkrete risikovurderinger både i akutte og rutinepregede situasjoner som grunnlag for sine forvaltningsmessige beslutninger. I all hovedsak vil dette gjelde nasjonale oppgaver.

5 Hva gjør andre etater?

Det er et utviklingstrekk at flere virksomheter nå legger enkelte landsdekkende oppgaver til én eller flere regioner. Et begrep for dette er *funksjonell spesialisering*. I dette kapitlet redegjøres det kort for omfanget av og begrunnelser for å legge landsdekkende oppgaver regionalt²⁰ og hvilke løsninger Kystverket, Helsetilsynet og Arbeidstilsynet har valgt. Likeledes en kort beskrivelse og erfaringer av spesialisering på regionalt nivå i Fødevaredirektoratet i Danmark.

5.1 Funksjonell spesialisering på regionalt nivå er blitt vanligere

5.1.1 Omfang og type funksjonell spesialisering

Med ”funksjoner” menes oppgaver i vid forstand, som kan omfatte alt fra ulike formål, saksfelt eller administrative funksjoner som økonomi, personal, IT eller lignende. En annen betegnelse for funksjonell spesialisering er *oppgavedifferensiering* mellom regioner i én og samme etat, i motsetning til at alle regioner har helt identiske oppgaver. Tendensen til funksjonell spesialisering blir også omtalt som ”desentral sentralisering” eller ”virtuell tilstedeværelse”.

En kartlegging som er utført av Statskonsult i 2002, viser at 15²¹ av 40 virksomheter har innført funksjonell spesialisering i et visst omfang, og at i tillegg fem etater vurderer å innføre prinsippet i oppgavefordelingen mellom sine regioner. Av etater som allerede har en viss grad av spesialisering mellom regionale ledd, er det flere som har planer om å utvide bruken.

Av de ti virksomhetene med fylkesvis organisering, oppgir halvparten at det praktiseres funksjonell spesialisering mellom fylkene. Blant de 29 etatene som har enheter større enn fylket, er det ca. en tredjedel (ni etater), som har én eller annen form for funksjonell spesialisering. Disse virksomhetene er: *Fylkesnemnda for sosiale saker, Arkivverket, Tolletaten, Kriminalomsorgen, Utlendingsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Vegvesenet, Kystverket og Meteorologisk institutt*. Graden av spesialisering mellom regionene varierer en god del mellom virksomhetene.

I følge kartleggingen, er funksjonell spesialisering *mest utbredt for faglige oppgaver*, og ikke for intern administrasjon. Åtte av de 15 virksomhetene har kun en faglig spesialisering, mens tre benytter spesialisering bare for interne administrative formål. *Kriminalomsorgen og Vegvesenet* hører til sistnevnte kategori sammen med *Fylkesnemnda for sosiale saker*, som har lagt all

²⁰ Fra Statskonsultrapport 2002:18 Inndeling av regional stat, *En kartlegging*.

²¹ I dette tallet er det **ikke** inkludert tilfeller der spesialiseringen bare skjer i svært begrenset omfang, for eksempel ved at noen enkeltstående oppgaver er lagt til én regional enhet. Dette gjelder politidistriktene og bispedømmene, der enkelte oppgaver er lagt til Oslo. *Fylkesmannen* regnes foreløpig heller ikke med til etater med funksjonell spesialisering, selv om enkelte miljøvernavdelinger kan ha et hovedansvar i forhold til forvaltning av vernede områder etter naturvernloven. Ordningen med landsdelsfylkesmenn på beredskapsområdet, er ifølge enkelte av våre informanter nedlagt eller under avvikling.

administrasjon til tre av de 12 nemndlederne, og disse har ansvaret for hver sin administrative del av landet. *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond* og *Kystverket* har funksjonell spesialisering både for faglige og administrative oppgaver.

Både etater med og uten funksjonell spesialisering mellom regionene, har sentraliserte enheter med landsdekkende ansvar, plassert sentralt utenom sentralenheten eller desentralt utenom regionene. Det kan synes som om noen virksomheter bruker dette som et alternativ til å innføre ulikheter i oppgavefordelingen mellom de regionale enhetene.

5.1.2 Begrunnelser for å gå fra generalistorganer til spesialiserte enheter

Tendensen til funksjonell spesialisering og tendensen til organisering i større enheter, kan betraktes som to ulike organisatoriske løsninger for å oppnå samme målsetting, nemlig større effektivitet eller mer robuste fagmiljøer. Prinsippet anvendes enten som et isolert tiltak eller kombinert med en omorganisering til større regioner.

Videre *kan* funksjonell spesialisering skje i forbindelse med at nasjonale oppgaver delegeres fra direktoratet og legges til én, flere eller alle regionene, men økt spesialisering regionalt, kan også skje *uavhengig av delegering fra sentralt hold* ved at det skjer en konsentrasjon av oppgaver som allerede ligger på regionnivået, til én eller flere regioner.

Kartleggingen viser at funksjonell spesialisering i den regionale statsforvaltningen ikke bare er motivert ut fra hensynet til kostnadseffektivitet eller ønsker om å redusere kostnadene til intern administrasjon, men at hensynet til kompetanse og mindre sårbare fagenheter er minst like viktig. Det synes å være et gjennomgående behov for å samle oppgaveløsning og kompetanse på noen saksfelt på færre steder for å utnytte ressursene bedre og skape fagmiljøer med en kompetanse som det kan være problematisk å bygge opp i alle regioner.

Om kort tid vil om lag halvparten av de 40 etatene som inngikk i kartleggingen, ha én eller annen form for funksjonell spesialisering i sitt regionale ledd, enten av administrativ eller faglig karakter. Flertallet av etatene i den regionale statsforvaltningen framstår likevel fortsatt som generalistorganer med et likeartet ansvar for storparten av etatens hovedoppgaver innenfor sitt geografiske område. Foreløpig er det vanskelig å tenke seg funksjonell spesialisering som noe annet enn et *supplerende* organiseringsprinsipp, dersom det regionale nivået skal opprettholdes.

Funksjonell spesialisering kan gi gevinster i form av økt effektivitet og kompetanseheving, men kan også skape problemer dersom det ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til at spesialisering mellom regionale enheter kan skape *nye samordningsbehov internt i etaten og informasjonsbehov utad*.

Ikke minst kan faglig spesialisering ha store *konsekvenser for samarbeid og samordning* med andre deler av statsforvaltningen og med fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Dette gjelder særlig i tilfeller der den oppgavemessige spesialiseringen utvikles i en slik grad at ansvaret for hele saksområder legges til ett eller flere regionkontorer på landsdekkende basis.

5.2 Kystverket

5.2.1 Formål og organisering

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning og samferdsel. Visjonen er å trygge og utvikle kysten for alle. Etaten er organisert med Kystdirektoratet i Ålesund, som vil få 38 ansatte, og fem kystdistrikter med kontorer i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg og ca. 80 operative enheter langs hele kysten – losstasjoner, fyr og trafikksentraler. Kystverket har ca. 1 050 medarbeidere, hvorav ca. 850 i operativ virksomhet. 430 millioner kroner av omsetningen på 850 millioner kroner var brukerfinansiert i 1999.

5.2.2 Oppgavefordeling mellom sentralt- og regionalt ledd

Kystdirektoratets styringsoppgave omfatter i hovedsak overordnet plan- og budsjettarbeid og personalsaker, faglig rådgivning for departementet innenfor Kystverkets ansvarsområde, utvikling av retningslinjer, normaler og standardkrav for Kystverkets arbeid, ansvaret for og styring av utviklingsverktøy og opplæringsprogrammer, styring og samordning på tvers av distriktsgrensene og internasjonal virksomhet. Fra 3. januar 2003 har beredskap mot akutt forurensning blitt en egen avdeling i Kystdirektoratet (flyttet fra Statens forurensningstilsyn).

Distriktene ledes av en kystdistriktssjef, som rapporterer direkte til kystdirektøren. Kystdistriktssjefen har resultatansvaret for alt innenfor sin region, ansvaret for å planlegge og koordinere de operative oppgavene og forvaltningsoppgaver i form av å gi tillatelser etter regelverket som er tillagt Kystverket. Klager på vedtak behandles av Kystdirektoratet. Eventuelle klager på vedtak som blir fattet av avdelingsdirektøren for beredskapsavdelingen, vil gå til Fiskeridepartementet.

I tillegg utfører regionene direktoratsoppgaver, det vil si spesifiserte *nasjonale oppgaver* som de utfører på vegne av kystdirektøren. En viktig årsak til at denne løsningen ble valgt, var at det i omstillings- og flytteprosessen ble svært viktig å kunne opprettholde og ikke svekke det gode operative arbeidet som distriktene utførte. Samarbeidet med distriktene ble derfor uhyre viktig og det var et mål å forme én etat. Løsningen ble derfor å kunne legge fagansvaret til de regionene som hadde naturlige forutsetninger og kompetanse til å ta seg av dette. For eksempel har 2. distrikt – Haugesund, ansvaret for los- og trafikksentraltjenesten, 4. distrikt – Kabelvåg, har ansvaret for blant annet planlegging av fiskerihavner og 5. distrikt – Honningsvåg, har det operative ansvaret for en rekke administrative oppgaver som føring av regnskap, utvikling og drifting av regnskapssystemet, fakturering og lønn, saker i forbindelse med lønnsforhand-

linger, oversikt over personalet, kompetanseoversikter og lignende. Det har likeledes ansvaret for hovedarkivsystemet og utviklingen av elektronisk arkiv.

Distriktssjefen i én region kan ikke instruere et annet distrikt. Når det er behov for å fatte vedtak som gjelder andre distrikter og/eller hele Kystverket, må det bringes opp til ledermøte/kystdirektøren.

Budsjettmidler tildeles kystdirektøren fra Fiskeridepartementet. Gjennom et årlig styringsbrev til hvert enkelt distrikt, blir distriktene tildelt økonomiske midler, et utøvende forvaltningsansvar og et selvstendig resultat og rapporteringsansvar. Det er lagt vekt på å skille klart mellom bevilgning til ordinær distriktsadministrasjon – virksomhet som distriktet skal utføre som distrikt, og oppgaver som distriktet utfører for direktoratet.

5.2.3 Ledelsesstruktur

Ledergruppen i Kystverket består av kystdirektøren, lederne for Økonomi- og administrasjonsavdelingen, Fagavdelingen, Forvaltningsavdelingen og informasjonssjefen i direktoratet og de fem kystdistriktssjefene. De møtes hvert kvartal (noe oftere i omstillingsperioden) til to dagers ledermøter og har i tillegg telefonmøter. I tillegg er det stabsmøter i direktoratet.

5.3 Statens helsetilsyn

5.3.1 Formål og organisering

Statens helsetilsyn er et faglig uavhengig tilsynsorgan som fører tilsyn med helsetjenester og helsepersonell.²² I tilknytning til tilsynet gis det råd til myndigheter, virksomhetene i helsetjenesten og helsepersonell. Statens helsetilsyns visjon er: ”*God helse og trygg helsetjeneste gjennom tilsyn og rådgivning*”.

Fylkeslegene er tilsynsmyndigheten i fylkene. Fylkeslegene hører direkte under Statens helsetilsyn sentralt. Helsetilsynet og fylkeslegene skal medvirke til:

- at befolkningens behov for helsetjenester blir ivaretatt
- at helsetjenestene blir drevet på en faglig forsvarlig måte
- at svikt forebygges
- at helseressursene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte

Fra 2003 vil Statens helsetilsyn få ansvaret for tilsyn med sosialtjenestene.

Fra 1. januar 2003 er fylkeslegene blitt en del av fylkesmannsembetene, men som tilsynsmyndighet opptrer de som ”Helsetilsynet i Finnmark” med videre. Overordnet ansvar for tilsyn med sosiale tjenester er lagt til Statens helsetilsyn

²² I denne sammenhengen må ”uavhengig” også ses på bakgrunn av at Statens helsetilsyn er atskilt fra Helse- og sosialdirektoratet som har en mer operativ/utøvende rolle med hensyn til gjennomføring av helsepolitikken.

fra 1. januar 2003. I fylkene føres tilsynet av sosiale tjenester av Fylkesmanns-embetene.

5.3.2 Oppgavefordeling mellom sentralt- og regionalt ledd

Fylkeslegen er det regionale nivået. Fylkeslegene har en felles virksomhetsplan på tilsynsområdet. Virksomhetsplanen uttrykker i skjematisk form de oppdragene som tildelingsbrevet pålegger fylkeslegene å løse, og som det skal rapporteres om resultatoppgjør etter (tre ganger årlig). Høyest prioritet har de lov- og forskriftspålagte oppgavene, herunder de tilsyns- og rådgivningsoppgavene som følger av tilsynsloven. Tilsynet skal utføres likt i landet. Statens helsetilsyn sentralt behandler klagene, og det behandler dessuten saker som kan føre til sanksjoner.

Noen få nasjonale oppgaver er lagt til enkelte fylkesleger. Det gjelder tilsyn med petroleumsvirksomheten i hele landet som er lagt til Fylkeslegen i Rogaland. Det er relativt få tilsynsobjekter (oljeselskapene). Likeledes er tilsynet med virksomheten til hovedredningsentralene lagt til henholdsvis Rogaland og Nordland der sentralene er lokalisert. Det er gjort et forsøk på å legge godkjenning av helsepersonell til Oslo, men etter at det ble mange profesjoner som skulle ha godkjenning, ble det opprettet et eget godkjenningsorgan lagt til Helsetilsynet.

Klagebehandling over godkjenning som er gjort i alle embetene utenom Oslo, ble forsøkt lagt til Oslo, men dette gikk ikke. Embetene må være sideordnet.

Statens helsetilsyn sentralt initierer, organiserer og iverksetter utvikling av en rekke felles tiltak for hele landet. Eksempler på dette er opplæring/veilednings-tiltak, metodeutvikling, formidling/informasjon, kommunikasjonsvirkemidler, fagbaser/registre og utarbeidelse av veiledninger for felles tiltak på prioriterte områder og problemfelt. I tillegg er det felles kampanjer på prioriterte områder for hele landet. Utviklingen av tiltaket, systemer, metoder og kampanje-utforming er ofte organisert ved å trekke med fagpersoner fra embetene og/eller ved å gi ansvar for utvikling av arbeidet til én eller flere fylkesleger. Gjennom dette utnyttes kompetanse og erfaring i embetene.

5.3.3 Ledelsesstruktur

Statens helsetilsyn med fylkeslegene er en hierarkisk organisasjon med to nivåer. Ledelsen i Helsetilsynet utgjøres av helsedirektøren, assisterende helsedirektør, og tre avdelingsdirektører. Det er mange felles samlinger med fylkeslegene. En viktig erfaring er at mye god informasjon tilstrømmer Helsetilsynet sentralt, av obligatorisk kommunikasjon som felles samlinger tilrettelegger for. Likeledes knyttet til saksbehandling, der Helsetilsynet behandler klagene.

5.4 Arbeidstilsynet

5.4.1 Formål og organisering

Arbeidsmiljøloven slår fast at arbeidsgiver har ansvaret for at kravene i loven følges, og at arbeidsmiljøet i egen virksomhet er sikkert og godt. Ansvaret er utdypet og forsterket i forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Arbeidstilsynets primære oppgaver er:

- å føre tilsyn med virksomhetene etter arbeidsmiljølovens bestemmelser
- å utvikle regelverket slik at dette effektivt bidrar til å fremme arbeidsmiljølovens krav
- å fatte enkeltvedtak der det er tillagt slik myndighet
- å gi informasjon og veiledning om lover, regler og utvikling innenfor forvaltningsområdet
- å bidra som premissleverandør med videre, i departementets overordnede styring og utvikling av politikkområdet
- å utvikle en effektiv, kompetent og målrettet organisasjon som utnytter ressursene på en best mulig måte

Arbeidstilsynet har to forvaltningsnivåer og består av:

- *Direktoratet for arbeidstilsynet.* Direktoratet er delt i to divisjoner; HMS-divisjonen (faglig orientert) og Forvaltningsdivisjonen som ivaretar støttefunksjonene, og avdelinger for informasjon og planlegging og forvaltning av lønnsgarantiordningen.
- *Arbeidstilsynets distriktskontorer.* Distriktskontorene utgjøres av 11 distrikter med noe ulik organisasjonsstruktur. Enkelte er organisert med én distriktssjef, én tilsynsleder og én kontorleder, mens andre er organisert i geografiske tilsynsavdelinger eventuelt i avdelinger rettet mot sektorer (bygg og anlegg, privat og offentlig). Et typisk distrikt består av 20–40 personer. I tillegg kommer 29 avdelingskontorer spredt rundt i landet. Antallet avdelingskontorer er blitt redusert de siste årene og de fleste har et fåtall medarbeidere.

5.4.2 Oppgavefordeling mellom sentralt- og regionalt ledd

Direktoratet har ansvaret for å utvikle tilsynsfaget, regelverket (nasjonalt og gjennom internasjonal deltakelse) og tilsynsstrategier. Det behandler *klagesaker fra distriktene* og andre allmenne juridiske problemstillinger som etaten har til behandling og iverksetter og koordinerer kampanjer innenfor bransjer og temaer. I tillegg har direktoratet ansvaret for administrative oppgaver, økonomi- og virksomhetsstyring, kontraktsoppfølging, informasjonsstrategi og arbeidsoppgaver som er knyttet til informasjonsutvikling via ulike media internt og eksternt.

Direktoratets organisatoriske rolle er å være et kompetansesenter for fagene som omfattes av arbeidsmiljøloven, legge forholdene til rette for nasjonale kampanjer og styre distriktene gjennom mål- og resultatstyring.

Distriktene har ansvaret for det operative tilsynsarbeidet, å fatte vedtak i 1. instans og å iverksette kampanjer innenfor bransjer og temaer. De nevnte avdelingskontorene er forvaltningsmessig en del av distriktskontorene, det vil si at de ikke utgjør et eget forvaltningsnivå.

Oppgavefordelingen og distriktsstrukturen er under vurdering. Et organisatorisk dilemma er på den ene siden behovet for langt sterkere samordning og koordinering om felles strategier, mål og resultatkrav, noe som medfører større krav til raskere kompetansebygging rundt prioriterte satsinger og større fleksibilitet og omstillingsevne. På den andre siden skal de operative tilsynsoppgavene gjennomføres i virksomhetene og resultatene skal produseres ute i landet. En regionalisering av tilsynsressursene kan bidra til sterkere kompetansemiljøer, mer samordning og felles prioritering, og balanseres med hensynet til at ”produksjonen” og resultatene skapes i møtet med virksomhetene på lokalt plan.

Det er også spørsmål om å organisere enkelte ”sentraliserte” oppgaver i tett tilknytning til tilsynsvirksomheten i regionene (for eksempel svartjenesten). Det vil si å spesialisere og sentralisere visse tjenestetyper slik at ikke alle har ansvaret for alle oppgavene i forhold til tilsynsvirksomheten.

Arbeidstilsynet sentralt og lokalt har i dag en rekke samarbeidsprosjekter på gang. Ikke minst gjelder dette samarbeid om informasjon og kommunikasjon internt mellom organene og eksternt overfor publikum. Innenfor tilsynsarbeidet har distriktene også gjennomført forsøk med felles tilsynsbesøk.

5.5 Fødevaredirektoratet i Danmark

Fødevaredirektorat er en del av Ministeriet for Fødevarer, Landbruk og Fiskeri. Utvikling, koordinering og regeldannelse ivaretas av det sentrale direktoratet i Mørkhøj ved København med ca. 550 ansatte. Kontrollen med matvarer og tilsyn med de veterinære forholdene, ivaretas av 11 regionale statlige enheter som ble opprettet i januar 2000 med til sammen ca. 1 600 ansatte. Klagesaker behandles av sentralledet.

Et utvalg fikk i oppgave å gjennomgå og fremsette forslag til endringer i organisasjon, lokalisering og bemanningsrammer for direktoratet²³. Utvalget vurderte også oppgavefordelingen i regionene og spørsmålet om å samle enkelte spesialfunksjoner i én enkelt eller i noen få regioner. Utgangspunktet var at hver region skal kunne ha ansvaret for tilsyn, kontroll og godkjenning/ autorisasjon av alle virksomheter med videre i regionen, og det er avgjørende at det sikres tilstrekkelig høy, faglig kompetanse i de enkelte regionene, slik at disse kan ivareta kontrollfunksjonene.

Men i bemerkningene til lovforslaget heter det: ”Der vil imidlertid være oppgaver, hvor det på grund af deres kompleksitet eller beskedne omfang ikke vil

²³ Fødevaredirektoratets regionale kontrollstruktur, 1998.

være rationelt at etablere den nødvendige ekspertise i alle regioner. Det vil så kunne løses ved å samle den nødvendige viden i en enkelt eller nogle få regioner, som så vil være ansvarlig for at løse oppgaverne i relation til alle af den pågældende virksomhedstype i hele landet”.

Områder som nevnes med behov for spesialfunksjoner er genteknologiområdet, vin og tilsetningsstoffer, akvakulturkontrollen som foreslås lagt til en region med særlig fagkunnskap på fiske sykdommer. Det sies for øvrig at behovet for spesialfunksjoner vurderes som begrenset.

I vurderinger som arbeidsgruppen gjør i forbindelse med å legge nasjonale oppgaver (spesialfunksjoner) til regionene, kan det oppnås en umiddelbar kobling mellom særlig fagkunnskap og ansvaret for kontrollen, men dette vil bryte med målsettingen om nærhet i oppgaveutførelsen og kontroll fra jord til bord. For virksomheter (tilsynsobjekter) kan dette innebære en uklar kompetanse- og ansvarsfordeling hvis disse har aktiviteter som faller utenfor spesialfunksjonen. Løsningen som utvalget konkluderer med, er at regioner med spesialfunksjoner har ansvaret for å opprettholde den nødvendige ekspertisen og yte nødvendig rådgivning og bistand til øvrige regioner.

I de tilfellene der de sakkyndige medvirker ved avgjørelsen av saker på området, skjer det på vegne av den regionen der virksomheten (tilsynsobjektet) er lokalisert. Fødevarerdirektoratets sentrale nivå er klagemyndighet i relasjon til regionenes avgjørelse, og vil ikke kunne trekkes inn i den konkrete saksbehandlingen i regionene. I denne forbindelsen er det da viktig å vurdere i hvilken grad sentralnivået kan yte tilstrekkelig bistand eller om det er behov for å opprette spesialfunksjoner som regionene kan trekke på.

Løsningen har blitt å legge to spesialfunksjoner – muslingovervåking og akvakultur, til to ulike regioner. Det vurderes å legge medisinkontrollen på veterinærområdet og kontroll med kosttilskudd ut til regioner i løpet av dette året. Det er fem–seks eksperter på disse fagområdene som fungerer som konsulenter for de andre regionene, men saksbehandlingen foregår i den regionen der virksomheten (tilsynsobjektet) er lokalisert. Fordelen er at det er mulig å utvikle spesialkunnskap på enkelte komplekse områder. Når det gjelder overvåkningsprogrammer, for eksempel på blåmuslingsområdet, må det være ekspertise også sentralt for rapportering og oppfølging i forhold til Brussel.

Fødevarerdirektoratet har gode erfaringer med de to områdene som hittil er lagt ut.

5.6 Mangel på systematisk innhenting av erfaringer med ulike løsninger

Om kort tid vil om lag 20 etater ha én eller annen form for funksjonell spesialisering i sitt regionale ledd. Nasjonale oppgaver delegeres fra direktoratet og legges til én, flere eller alle regioner, men økt spesialisering regionalt kan også skje *uavhengig av delegering fra sentralt hold* ved at det skjer en konsentrasjon av oppgaver som allerede ligger på regionnivået, til én eller flere regioner.

Funksjonell spesialisering er *mest utbredt for faglige oppgaver*, og ikke for intern administrasjon. Begrunnelsene er delvis hensynet til kostnadseffektivitet eller ønsker om å redusere kostnadene til intern administrasjon og delvis hensynet til kompetanse og mindre sårbare fagenheter. Men det er ikke gjort noen systematisk vurdering av erfaringene med de ulike løsningene.

Kystverket, Statens helsetilsyn og Arbeidstilsynet har valgt ulike løsninger. Kystverket ble omorganisert, og direktoratet som nå består av ca. 35 personer, ble flyttet for vel ett år siden. Regionene utfører spesifiserte direktoratsoppgaver både faglige og administrative, på vegne av kystdirektøren. Distriktsjefene kan ikke instruere de andre distriktene og eventuelle vedtak må tas av ledermøtet eller kystdirektøren. Ledermøtet består av kystdirektøren, distriktsjefene og avdelingsdirektørene. Det er to forvaltningsnivåer, og klager behandles av direktoratet, men det er relativt få forvaltningsoppgaver. Løsningen ble valgt for å utnytte kompetansen i regionene. Det er foreløpig lite systematisk erfaring med oppgavefordelingen

Statens helsetilsyn har gjort forsøk med å spesialisere fylkeslegene, men erfaringen med dette har ført til at de ikke ønsker å legge spesialfunksjoner til enkelte embeter. Den spesialiseringen som de har på petroleumsområdet og overfor hovedredningssentralene, er meget begrenset. De har valgt å bruke prosjekter aktivt, der ansvar for gjennomføring legges til én eller flere fylkesleger og/eller samarbeid mellom nivåer og enheter. Statens helsetilsyn er organisert med to forvaltningsnivåer og to administrative nivåer. Klager og saker som kan føre til sanksjoner, behandles av Statens helsetilsyn.

Arbeidstilsynet har ikke lagt nasjonale oppgaver til regionalt nivå (distriktene), men en sterkere regionalisering og spørsmålet om å organisere enkelte spesialiserte oppgaver i tett tilknytning til tilsynsvirksomheten, blir vurdert. Arbeidstilsynet har to forvaltningsnivåer, men tre administrative nivåer.

6 Analyse

I analysen vil vi:

- Konkret vurdere Mattilsynets oppgaver med hensyn til hva som kan anses å være de nasjonale elementene versus de regionale/lokale elementene. Dette vil gi et bilde og en oversikt over hva de nasjonale oppgavene innebærer av konkrete aktiviteter. Utgangspunktet vil være den generelle oversikten over funksjoner/oppgaver som er presentert i kapittel 4.
- Drøfte hvilke konsekvenser det vil ha å plassere nasjonale oppgaver regionalt ut fra premisser og krav som er satt til Mattilsynet

6.1 Nasjonale og regionale/lokale elementer i oppgavene

Kategorisering av nasjonale oppgaver kan gjøres ut fra:

- *Fagområder eller produkter.* For eksempel smittestoffer, fremmedstoffer, fisk, kjøtt, landbruksvarer og kornprodukter.
- *Målgrupper.* Ulike bransjer eller grupper av tilsynsobjekter, mottakere av tjenester eller andre brukergrupper.
- *Tverrgående funksjoner.* Funksjoner som gjelder alle fag/produktområder og målgrupper i hele kjeden. Det vil si fra å påvirke grunnlaget for regelverket, til utførelsen av tilsyn/andre operative funksjoner, fatte enkeltvedtak, foreta områdeovervåking, forskning og utvikling og administrasjon.

Vi har valgt å vektlegge de tverrgående funksjonene når de nasjonale oppgavene skal defineres, for å sikre at etaten skal være helhetlig og samordnet. Men også betydningen av nasjonale oppgaver innenfor fagområdene er vurdert.

I tabellen nedenfor er det for hver oppgave angitt hva som kan være de nasjonale elementene i oppgaven og hva som vil være aktiviteter og ansvar for regionene og de lokale enhetene.

Tabell 3: Nasjonale og regionale elementer i Mattilsynets oppgaver

Oppgave	Nasjonale elementer	Regionale/lokale elementer
Detaljregulering (normerende vedtak)		
Forskrifter	Strategi og plan for regelverk, utforming og fastsettelse er et <i>nasjonalt ansvar</i> . Normalt fastsettelse ved departement, men faglige og operasjonelle forskrifter uten politisk karakter kan eventuelt fastsettes av Mattilsynet <i>sentralt</i> . Selve utformingen kan skje ”hvor som helst” uten å endre på at ansvaret ligger på ”nasjonalt nivå”.	Forskrift (eventuelt loven selv) vil i varierende omfang gi rammer for å fortolke forskriftene ut fra regionale/lokale forhold. (Eventuelt i form av enkeltvedtak – se nedenfor). Regionale/lokale eksperter vil delta i initiering/utforming, det vil si som en stabsfunksjon.

Oppgave	Nasjonale elementer	Regionale/lokale elementer
Enkeltvedtak	Vanskelig å si generelt og vil variere ut fra det relevante regelverkets utforming og ”avgrensingen” av den konkrete saken. Noen enkeltsaker kan være av ”typisk” nasjonal karakter, men vil som hovedregel være av regional/lokal art. Forutsetningen om at ”ingen klager skal til departementet” forutsetter imidlertid at det nasjonale nivået <i>ikke</i> fatter enkeltvedtak ²⁴ . Klager for enkeltvedtak fra regioner.	Følger av kolonnen til venstre at tilnærmet alle enkeltvedtak i praksis vil fattes regionalt/lokalt. Grunnlagsdokumentene for Mattilsynet indikerer videre at enkeltvedtak i hovedsak vil fattes av lokalledet.
Tilsyn		
	<i>Primært strategiske elementer</i> , det vil si situasjonsanalyse, planlegging, prioritering av overordnet art, ressursallokering og kontroll av regional/lokal oppfølging og utførelse. Støttefunksjoner i forhold til lokal oppgaveløsning, for eksempel veiledningsmaterieil. Enkelte regionale/lokale beslutninger kan være av en slik karakter at ”nasjonal deltakelse”, kan være riktig, for eksempel prinsipielle pålegg, anmeldelser, sterk mediedekning, sterke bransjeinnspill fra sentralt hold. Klageorgan for tilsynsvedtak fra regioner.	Innspill til nasjonal planlegging (det vil si en stabsfunksjon). Egen regional/lokal detaljplanlegging/ prioriteringer og gjennomføring. Region kan/vil være klageorgan for lokale vedtak. I enkeltsakene: <ul style="list-style-type: none"> • Gi veiledning om regelkravene • Påtale regelbrudd som består etter veiledning. • Fatte (enkelt)vedtak for å fremtvinge etterlevelse. • Anmelde med sikte på eventuell straffeforfølgelse av en overtredelse.
Informasjon og kommunikasjon²⁵		
Strategisk kommunikasjon og policyinformasjon	Initiering, utforming og ansvar for overordnet kommunikasjonsstrategi og videreføring i virksomhetsplan og tildelingsbrev. Strategiske planer for bruk av kommunikasjonskanaler, mediekontakt, grafisk profil, nettverkskommunikasjon med mer.	Kommunikasjonsstrategi følges opp gjennom virksomhetsplan, handlingsplaner og tiltak.
Informasjon om regelverk	Samordning og enhetlig presentasjon av regelverket. Rutiner og retningslinjer for informasjon om regelverk. Informasjonsansvar ligger der saksansvar ligger.	Informasjon om regelverk til målgruppene. Koordinering.
Omverdensanalyse	Strategiske oppgaver og samordning for omverdensanalyse. Omverdensanalyse/innhenting av data på ulike områder bør følge fagansvaret.	Innhenting av data til omverdensanalyse. Omverdensanalyser regionalt. Eventuelt analyse av data som beslutningsgrunnlag.

²⁴ I hvert fall så lenge det ikke opprettes en sentral klagenemnd for tilsynets sentralt fattede vedtak.

²⁵ En inndeling i strategiske og operative informasjonsoppgaver kan også gi en meningsfylt plassering av oppgaver for informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet.

Oppgave	Nasjonale elementer	Regionale/lokale elementer
Risiko- og kriseinformasjon	Strategiske oppgaver rundt risiko- og krisekommunikasjon. Koordinere horisontalt/vertikalt.	Implementering av plan for risiko-kommunikasjon og kriseinformasjon. Operative oppgaver.
Informasjon for å påvirke atferd	Strategier utformes sentralt. Samordning av kunnskap om folks holdninger og atferd.	Plan og gjennomføring kan også utføres regionalt.
Forbruker-kommunikasjon og samfunnskontakt	Strategier. Kontakt med sentrale aktører. Redaktør av Internett.	Førstelinjekontakt med forbrukere, organisasjoner med flere. Informasjonstiltak, blant annet stoff til Internett.
Informasjon om saksområder	Planlegging og samordning. Ansvar for å sette Mattilsynets saksområder på dagsorden i samfunnet.	Informasjonstiltak rundt enkeltsaker/prosjekt med mer. Avhengig av sak, men bør følge LEON-prinsippet (utføres på laveste, effektive, operative nivå). Informasjonsarbeidet gjennomføres der de faglige oppgavene ligger.
Områdeovervåking		
	Initiering og utforming samt ansvar for etatens gjennomføring. Nasjonale resultatoversikter.	Innsamling og registrering i baser, bidrag i analyser, eventuelt drift av støttesystemer.
Annet formålsfremmende arbeid		
Statistikker, utredninger og lignende av interesse for flere innenfor området (resultater av områdeovervåkingen)	Ansvar og de strategiske delene av oppgaven (programmet) er et nasjonalt ansvar.	Alle deler av oppgaven kan utføres hvor som helst i landet, men vil ikke ende på at det er et "nasjonalt ansvar". Rapporter som bare gjelder én region kan eventuelt være et rent regionalt ansvar, forutsatt at dette er i samsvar med nasjonale retningslinjer for ressursbruk.
Ekspertise i formelle faglige råd og utvalg	"Program" og prioritering (ressursdisponering) vil ligge til det nasjonale nivået. Også viktig at deltakelsen oppfattes som "nasjonal", det vil si autoritativ.	Prioritering av lokale utvalg som passer inn under de nasjonale rammene for deltakelse. Deltakelse i utvalg på vegne av "nasjonal ledelse", det vil si som stabsfunksjon.
Samarbeid med bransjeorganisasjoner. Annet bransjesamarbeid	Saker som har "nasjonal betydning" med nasjonale organisasjoner.	Saker av regional/lokal betydning. Samarbeid med bransjer i forbindelse med regelverksiverksettelse, tilsyn og lignende, vil være regionalt/lokalt i samme grad som med hensyn til forvaltnings-/tilsynsansvaret.
Initiativ overfor andre offentlige organer. For eksempel å påse at utdanningsinstitusjoner fyller etatens kompetansebehov på kort og lang sikt	Normalt et sentralt ansvar, innebærer strategiske vurderinger, sammenheng med regelverksutvikling og lignende.	Samarbeid med andre regionale myndigheter innenfor de respektive regionene i spørsmål av regional betydning.

Oppgave	Nasjonale elementer	Regionale/lokale elementer
Tilskudd	De strategiske vurderingene med hensyn til prioriteringer, vilkår for tilskudd og lignende vil alltid være av "nasjonal art". Tildelinger til "nasjonale organisasjoner" vil også være en "nasjonal oppgave". Spørsmålet blir hvem som skal behandle eventuelle klager? Departementet?	Tildeling til regionale og lokale kandidater som er kvalifisert for tilskudd i henhold til de nasjonalt beskrevne rammene.
Sekretariat og driftsoppgaver for ulike ordninger	Vil være et nasjonalt ansvar i den grad oppgaven i seg selv anses "nasjonal".	Deltakelse, utførelse som "nasjonal representant". Eventuelt ansvar for regionale ordninger.
Tjenester overfor målgruppen, for eksempel attester, sertifikater, kvalifikasjonsdokumentasjon eller lignende	Bortsett fra ansvaret for tjenestene, er dette neppe en nasjonal oppgave.	Drifting av tjenesten overfor brukere innenfor regionen.
Interne støttesystemer/oppgaver		
Planleggings-, rapporterings- og styringssystemer (strategi, VP)	Planer og styringssystemer for hele organisasjonen.	Innspill fra regionale og lokale ledd.
Internkontroll og revisjon	System og krav til utførelse.	Oppfølging.
Intern informasjon	Kartlegging av intern kommunikasjon, utforming av rutiner og retningslinjer for intern kommunikasjon (herunder strategisk og faglig informasjon. Omstillingsinformasjon). Drift/redaktør av Intranett.	Kanalutvikling som for eksempel Intranett kan legges regionalt. Gjennomføring av informasjonstiltak (strategiske, faglige, sosiale) og informasjon knyttet til omstilling. Stoff til Intranett
Kunnskapshåndtering (fagsystemer, registre, med mer)	Bestille utvikling, beslutte implementering, krav til bruk, følge opp kvaliteten og sikre drift/ajourhold	Aktiv bruk av systemene. Innspill fra regionale og lokale ledd til utforming og tilbakemelding om funksjonsmåte.
Tilsynsmetodikk (utvikling, opplæring, veiledning, prosedyrer)	Utforme felles krav og begrepsbruk, beslutte, iverksette tiltak, sikre kvalitet og resultater.	Innspill fra regionale og lokale ledd til opplegg og tilbakemelding om funksjonsmåte/praktisk anvendbarhet.
IKT (utvikling, drift)	Bestille utvikling, beslutte implementering, følge opp kvaliteten og sikre drift/ajourhold.	Aktiv bruk av systemene. Innspill fra regionale og lokale ledd til utforming og tilbakemelding om funksjonsmåte.
Administrasjon (personal-, lønn-, økonomi-, budsjett, arkiv, systemer)	Nasjonalt ansvar for å bestille utvikling, beslutte implementering, følge opp kvaliteten og sikre drift/ajourhold.	Er de viktigste brukerne av systemene. Innspill fra regionale og lokale ledd til utforming og tilbakemelding om funksjonsmåte.

Tabellen viser:

- For nær sagt alle oppgaver er det nasjonale elementer som består av å ha et sentralt ansvar for å initiere, planlegge, utforme, beslutte, iverksette, sikre gjennomføring, sikre ressurser og fordeling av disse, og sikre og være oppdatert på resultater og effekter.
- I hvilken grad enkeltvedtak vil være en nasjonal oppgave vil variere ut fra det relevante regelverkets utforming og ”avgrensingen” av den konkrete saken. Noen enkeltsaker kan være av ”typisk” nasjonal karakter, men vil som hovedregel være av regional/lokal karakter.
- For nær sagt alle oppgaver, vil det være nødvendige og vesentlige regionale og lokale elementer. Det vil si at det ikke ville skape noen mening å avgrense noen oppgaver til bare å være ”nasjonale” uten aktiv initiering, deltakelse, implementering, oppfølging og tilbakemelding om funksjonsmåte fra resten av forvaltningsapparatet.
- For en del av oppgavene vil det være formålstjenlig og nødvendig å utforme og iverksette regionale varianter og tilpasninger av for eksempel kampanjer, områdeovervåking, omverdensanalyser og informasjonsopplegg. Disse vil kunne supplere og også bidra til de nasjonale tiltakene.

Spørsmålet om hvor hensiktsmessig det er å plassere nasjonale oppgaver regionalt, er ikke tilfredsstillende besvart med oversikten over hva som er de nasjonale elementene i oppgavene. Det at en oppgave er nasjonal, er ikke ensbetydende med at den må plasseres verken geografisk eller organisasjonsmessig sentralt.

6.2 Konsekvenser av å plassere nasjonale oppgaver regionalt

Nedenfor følger en drøfting av hvilke konsekvenser plassering av nasjonale oppgaver regionalt kan få med hensyn til å tilfredsstille premisser og krav som er satt til Mattilsynet.

Politisk styrt, men også uavhengig forvaltningsorgan

Hvor uavhengig Mattilsynet vil bli med hensyn til faglige instruksjoner og departementenes adgang til å overprøve Mattilsynets vedtak, vil avhenge av utforming av loven. Men uansett vil Mattilsynet være *ett* fagorgan for departementene. Gjennom dette vil de bidra i utviklingen av regelverket og utføre andre faglige oppgaver for departementene.

Dette forutsetter at det må være én autoritativ kilde som er ansvarlig for resultatene i forhold til de målene som er satt og for de årlige bevilgningene. Det må også være én autoritativ kilde som kan gi svar på spørsmål fra departementene, eventuelt også svar på spørsmål fra Stortinget. Dette forutsetter at den sentrale ledelsen må ha rask tilgang på informasjon om situasjonen også på lokale steder eller om hvor i organisasjonen den beste kunnskapen om spesifikke problem-

stillinger er. I kritiske situasjoner eller under krisehåndtering, må det være nærhet og tett kontakt.

For plassering av nasjonale oppgaver regionalt betyr dette at sentralledet må ha myndighet over hele organisasjonen. Det kan ikke være uavhengige ”satellitter” som prioriterer oppgaver, ressursinnsats og faglig tilnærming på tvers av den bestillingen og de rammene som Mattilsynet har fått fra overordnede departementer.

Dette krever blant annet direkte kanaler mellom sentral ledelse og nasjonale kompetansemiljøer. Det krever også tilstrekkelig kompetanse nær den sentrale ledelsen, slik at ledelsen er i stand til å ha oversikt over og forstå implikasjoner og konsekvenser av tilstanden og situasjoner rundt i landet. Det må være kompetanse på de ulike fagområdene²⁶, men vel så viktig, kompetanse egnet til å vurdere situasjonen eller saken helhetlig og sette inn nødvendige og hensiktsmessige tiltak. Herunder kreves også tverrgående kompetanse i jus og innsikt i internasjonale forpliktelser/forhold. Likeledes må det være kompetanse sentralt som kan bestille og omsette faglige utredninger og råd som gis fra kompetansemiljøer både i og utenfor Mattilsynet, til konkrete anbefalinger overfor departementene. Dette kan blant annet være i utviklingen av regelverket nasjonalt og internasjonalt.

Virksomheten skal være samordnet og enhetlig – helhet i kjeden fra fjord og jord til bord inklusive innsatsfaktorene

Dette forutsetter at Mattilsynet må fungere som én virksomhet, noe som innebærer at de samme faglige og forvaltningsmessige kriteriene må gjelde for hele landet. Det må være en felles tilsynsfilosofi og like reaksjoner når normer ikke etterlevs. På spørsmål både fra interne enheter/personer og fra eksterne, må disse gis autoritative svar. Det må være gjennomgående systemer og prosedyrer som følges opp, blant annet system for internkontroll og kvalitetssikring. Regionene og lokalenhetene må følge opp besluttede prioriteringer og andre sentralt besluttede kampanjer som skal gjelde hele landet.

For plassering av nasjonale oppgaver betyr dette at felles/nasjonale standarder, rammer, systemer og prosedyrer må besluttes av den sentrale ledelsen. Likeledes iverksetting av tiltak for å utvikle organisasjonen til å bli samordnet og enhetlig. Det kan være opplæring og hospitering som også er viktig for å skape en felles kultur og forståelse for andre enheters ansvar, roller og oppgaver. Det er nødvendig med styringsprinsipper som ivaretar hensynet til helhetlig oppføringen, men som samtidig er åpne for lokale løsninger og fleksibilitet, så sant det ikke bryter med det som er besluttet og nødvendig for helheten. Initierting av behov og tilbakemelding om hvordan systemene fungerer og eventuelt behov for revidering, er også ansvar som bør stimuleres i hele organisasjonen.

Et viktig spørsmål er om det bør eller kan være *spesialiserte* faglige eller administrative enheter som enten er *integreert i* (som spesialiserte funksjoner) eller som er *lokalisert til* regionkontorene. Hvis hensikten er at disse enhetene

²⁶ Vi antar at det på den andre siden, ikke er en likefrem sak å definere hva som er ”fag” og hva som er støttestruktur for ”fag” i det nye Mattilsynet?

skal betjene hele landet, blir det viktig å avklare den linjemessige forankringen til henholdsvis sentralledelsen og det regionale leddet. Det må også avklares om disse enhetene skal ha ansvaret for administrative eller faglige støtte- og utviklingsfunksjoner, eller om de skal ha forvaltningsfunksjoner (for eksempel fatte vedtak). I sistnevnte tilfelle blir oppgaven å anse som linjefunksjon. Dersom regionkontorene får spesialiserte funksjoner, vil eller kan regiondirektøren bli ansvarlig for disse. Det avgjørende er om dette er linjeoppgaver eller om det er stabsoppgaver på vegne av sentralledelsen. Er det et ansvar som er delegert i linjen, kan regionen ved direktøren ”instruere” de andre regionene innenfor saker/forhold som gjelder det spesialiserte området, eller inngå kontrakter for utvikling av systemer som gjelder alle. Er det stabsoppgaver, må beslutninger og spørsmål om avgrensning av kompetanse og ansvar vedtas i sentralledelsen. Dersom det er en faglig eller administrativ enhet som er plassert og ikke integrert i regionkontoret, bør enheten være i stab til sentralledelsen og styringslinjen gå direkte til denne.

Fordelene ved å ha spesialiserte enheter er at det gir muligheter for å skape sterke kompetansemiljøer både på spesifikke fagområder og på administrative områder som for eksempel på utvikling, oppdatering og drift av databaser, registre eller systemer. Andre enheter i Mattilsynet på ulike nivåer og eksterne fagmiljøer, bransjer, organisasjoner og enkeltpersoner, kan ha et kompetent miljø å henvende seg til, få svar fra, få utført oppgaver i og samarbeide med. Forutsetningen for å få det til, er at styringslinjen og avgrensning av ansvar, rolle og oppgaver til enheten må være klar. Ellers kan organisasjonen oppleves som lite ryddig. Det kan bli uklart hvem som kan eller skal svare, regionen, sentralledet eller den spesialiserte enheten. Det kan også bli kompetansestrid mellom denne og andre deler av virksomheten, om hvem som har rett i en sak. Likeledes kan det være uklart hvem som styrer enheten – sentral ledelse eller regionledelsen eller om den styrer seg selv som et mer uavhengig kompetansesenter. For omverdenen må det også være klart hvem som skal gi autoritative svar og det må derfor ikke være tvil om hvem som har kompetanse til dette.

Virksomheten skal være brukerrettet

Dette forutsetter at det er nærhet og god tilgjengelighet for næringsliv, publikum, samarbeidspartner og andre offentlige virksomheter til enhetene i Mattilsynet. Desentraliseringen og delegeringen i tilsynet vil bidra til dette. Men det forutsetter på den ene siden fleksibilitet og på den andre siden resolutt og konsekvent behandling. Fleksibiliteten skal ivareta hensynet til lokale forhold, men uten at det kommer i konflikt med likebehandling eller likeverdig behandling. Dessuten må rettssikkerheten ivaretas. Mattilsynet er helt avhengig av å ha tillit hos sine målgrupper og samarbeidspartnere. Det må derfor ikke oppstå tvil om:

- at informasjon ikke skal unndras offentlighet
- at det er høy integritet og at det ikke finnes økonomiske eller andre bindinger mellom tilsynet og de det skal føres tilsyn med
- at det treffes riktige avgjørelser ut fra regelverket uansett hvor tilsynsobjektene er lokalisert eller hvilken enhet som fatter vedtaket
- at vedtak i første og annen instans er behandlet uavhengig av hverandre (reell ny behandling)

For plassering av nasjonale oppgaver betyr dette at regionene må ha full kompetanse i alle saker og på alle typer fagområder for å sikre nærhet og tilgjengelighet. Beslutninger om hva som er gjeldende regler og standarder, må ligge sentralt og gjelde alle. Men det kan og vil oppstå tvil om hva som er gjeldende regler og hvordan reaksjonen skal være. Spørsmålet da er om det er bedre at spesialiserte enheter i enkelte regioner kan og skal vurdere saken, eller om dette kanskje bør være sentralleddets ansvar. Det samme gjelder klagesaker.

Det normale vil være at regionnivået avgjør alle klagesaker fra lokalleddet, og at sentralleddet avgjør alle klagesaker fra regionleddet. Sentralleddet kan i prinsippet behandle og avgjøre alle klagesaker – det vil si både vedtak fattet av regionleddet og vedtak fattet av lokalleddet i første instans. Fordelen med dette er at det styrker sentralleddets samordning av etatens praktisering av regelverket. Ulempen kan bli omstendelig saksbehandling og at saksbehandlingstiden for klager over vedtak fra lokalleddet blir forlenget. Spesielt hvis klagen skal til uttalelse i regionnivået før avgjørelse. Det kan også bidra til uklarhet mellom nivåene og strategisk posisjonering med hensyn til hvem som til syvende og sist må fatte upopulære lokale vedtak og lignende.

Klagebehandlingen kan som nevnt alternativt legges til spesialiserte regionkontorer. En region kan for eksempel ta alle klagesaker på et spesifikt område, det vil si både de som er fattet i 1. instans av lokalenheter lokalisert i egen region, eller i andre regioner. Dette forutsetter at det spesialiserte regionkontoret organiseres og bemannes slik at klagesakene kan håndteres på en forsvarlig måte og i samsvar med god forvaltningsskikk. Fordelen ved dette er at det kan opparbeides god kompetanse på behandling av disse sakene, og at det kan bli resolutt og konsekvent behandling. Mens ulempen for eksempel kan være mistanke om at enheter i egen region kan influere på behandlingen av klagen. Andre regioner kan også oppfatte at de blir instruert av regionen med spesialfunksjonen og muligheten for å utvikle god kompetanse på det spesifikke området i de andre regionene, derved blir mindre.

Virksomheten skal vektlegge delegering og desentralisering

Dette forutsetter delegering av myndighet til regionene og lokalkontorene. Brukerne og tilsynsobjektene skal ha nærhet til forvaltningen. Det må derfor være god og relevant kompetanse i de lokale enhetene som kan utføre de operative oppgavene i forhold til standarder som settes for utøvelsen av tilsynet. Kravet om at virksomheten skal være desentralisert er også en forutsetning for å kunne utnytte kompetansen i eksisterende fagmiljøer.

For plassering av nasjonale oppgaver betyr dette at utførelsen må lokaliseres regionalt eller lokalt. Vi anser dette som et minimum for oppfyllelsen av kravet om desentralisering. Dersom kravet også gjelder delegering av myndighet som er knyttet til nasjonale oppgaver, vil det si at en region vil være delegert myndighet til å fatte vedtak som gjelder hele landet, for eksempel behandlingen av klager på et fagområde.

Fordelene og ulempene ved delegering blir de samme som er beskrevet ovenfor i forhold til kravet om samordnet og helhetlig virksomhet og kravet til å være

brukerrettet. I tillegg til det som er nevnt over, kan det bli problemer der regionen fatter vedtak i 1. instans, og sentralledet skal behandle klagen på saksområder der klagebehandlingen ”normalt” er delegert til en region med spesialfunksjoner. Dette kan være saker av prinsipiell art som gjelder større deler av landet (flere regioner), som for eksempel kan gjelde kjeder eller landsomfattende virksomheter som bryter reglene. Sentralledet må i slike tilfeller ha tilstrekkelig kompetanse på området som spesialregionen er delegert myndighet på, for å kunne foreta en ny reell vurdering av saken.

Delegering forutsetter desentralisering²⁷, men desentralisering forutsetter ikke delegering. Ved desentralisering utføres oppgaven utenfor sentralledet, men sentralledet beholder myndigheten. Ved plassering av oppgaver regionalt, vil det derfor være vesentlig forskjell om dette er myndighetsoppgaver der plassering i linjen er viktig eller om det er utviklingsoppgaver, drift av systemer eller databaser, operativt ansvar for kampanjer og lignende, som er stabs- eller støtteoppgaver på oppdrag for linjeledelsen. Sentralledelsen er oppdragsgiver og ansvarlig dersom det dreier seg om tiltak for hele landet.

Fordelene vil være å kunne utnytte aktive kompetansemiljøer og utnytte spredt kompetanse som settes sammen i prosjekter. Ulemper kan oppstå dersom det kan bli praktisk vanskelig å utnytte samarbeidsparter og sikre nært samarbeid med disse på grunn av avstanden.

Virksomheten skal være formåls- og kostnadseffektiv

Dette forutsetter at virksomheten oppnår det den skal/vil og at verdien av prestasjonen – varen, tjenesten eller aktiviteten, er større enn kostnadene ved å utføre dem. Det betyr at prioriteringen og utførelsen av oppgavene er rettet inn mot optimal oppnåelse av målene, og at ressursene anvendes på en måte som gir resultater både med hensyn til omfang og kvalitet. Det forutsetter også at virksomhetens mål, strategier og planer er kjent og forankret i alle enheter som innsatsen retter seg mot.²⁸

Spørsmålet om effektivitet bør også omfatte effektivitet overfor brukerne, tilsynsobjektene og samarbeidsparter.

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom effektivitet i linjeorganisasjonen og effektivitet i det vi kan kalle utviklingsorganisasjonen (mål og aktiviteter som knytter seg til utvikling både innenfor fagområder og av administrative systemer). Effektivitet i linjeorganisasjonen forutsetter ryddighet og klart ansvar og oversiktighet med hensyn til hvem som har ansvar for hva, klare styrings- og delegeringslinjer, hensiktsmessige rutiner og systemer (administrative-, økonomiske- og personalpolitiske systemer og fagsystemer) og effektive kommunikasjons- og informasjonskanaler.

Effektivitet i forhold til utviklingsoppgaver forutsetter spesielt god utnyttelse av ulike former for kompetanse. Beslutningslinjer innad i gruppen som arbeider med utviklingsoppgaver, er av mindre betydning enn arbeidsformen og sam-

²⁷ Organisatorisk desentralisering i motsetning til politisk desentralisering fra stat til kommune.

²⁸ Statskonsultnotat 2001:3 Effektivitet i statlig ressursbruk.

arbeidet med andre internt i hele Mattilsynet, og eksternt for å oppnå framtidstrettede løsninger.

For plassering av nasjonale oppgaver betyr dette at saksforberedelse kan legges regionalt, mens avgjørelsen tas sentralt. Fordelen er at kapasiteten og kompetansen i et spesialisert fagmiljø kan utnyttes. Ulempene er at effektiviteten kan bli mindre på grunn av avstand og begrensede muligheter for ad-hoc- og uformell kontakt. Det kan også bli et effektivitetstap fordi det blir nødvendig å duplisere noe kompetanse regionalt og sentralt.

Nasjonale utviklingsoppgaver kan plasseres regionalt som stabsoppgaver på oppdrag for sentralledelsen enten direkte (som et prosjekt eller mer permanent kompetansesenter), eller ved at regionaldirektøren tar ansvaret for utviklingsarbeidet på vegne av sentralledelsen. Fordelene ved å plassere utviklingsoppgaver regionalt med hensyn til effektivitet, er at dette kan bidra til å bygge opp og utnytte faglige og kreative miljøer. utfordringen vil imidlertid alltid være å anspore til innovativt arbeid og å trekke på kompetanse og spesialkunnskap i hele virksomheten. Å samle spesialkompetanse i én region, kan bidra til at det bygges opp et sterkere fagmiljø, men kan også virke ekskluderende på deltakelse fra andre regioner.

En annen viktig fordel med å plassere oppgaver regionalt, er at sentralledet i Mattilsynet blir relativt lite i forhold til hele organisasjonen. For effektivitet i hele organisasjonen, bør derfor så mange operative administrative oppgaver som mulig, delvis delegeres til linjen og delvis plasseres regionalt. Men dette forutsetter en god samvirkende IKT-infrastruktur og styrings- og rapporterings-systemer som sikrer kobling mellom oppgaver og resultater og ressursinnsats.

Ulempene som følge av at den geografiske avstanden til sentralledelsen blir større, er ikke så store som for linjeoppgaver. Riktignok er det sentralledelsen som må ta avgjørelser og sikre resultater av implementering eller drift av for eksempel fagsystemer, men det er ikke nødvendig å være tett på under selve utviklingsperioden, bare en får gode statusrapporter og har mulighet for styring. Utviklingsarbeidet kan organiseres som et prosjekt som rapporterer til ledelsen etter en vedtatt prosjektplan.

Fordelen ved å integrere ansvaret for de nasjonale utviklingsoppgavene til en spesialisert region ved at regiondirektøren får ansvaret for prosess og resultater, er at regionkontoret får et totalt sterkere fagmiljø. Ulempen i forhold til å organisere dette som et eget prosjekt eller kompetansesenter som rapporterer direkte til sentralledelsen, er at ansvaret for regiondirektøren kan bli omfattende. Dette kan spesielt påvirke effektiviteten i regionen i en periode der svært mye skal reorganiseres, nyetableres og fungere.

Effektiviteten for brukerne, tilsynsobjektene og samarbeidspartene kan påvirkes av både å legge utviklingsoppgavene og deler av linjeoppgavene – for eksempel saksforberedelser, regionalt. Dette vil selvsagt avhenge av hvor henholdsvis oppgavene, virksomhetene og samarbeidspartene er lokalisert.

7 Konklusjon

Utgangspunktet for dette prosjektet var beslutningen i forbindelse med etableringen av det nye Mattilsynet om at nasjonale oppgaver skulle legges til regionalt nivå. Beslutningen er presisert til at *”operasjonelle deler av nasjonale oppgaver skal utføres regionalt under ledelse av sentralledet”*. Mattilsynet har vært eksemplet, men analysemodellen og den prinsipielle vurderingen bør kunne anvendes for andre virksomheter.

Det er en ny organisasjon som skal etableres gjennom fusjonering av fire eksisterende tilsynsorganer. Dersom disse ble slått sammen uten endring i oppgavefordelingen, ville sentralledet bestått av ca. 250 ansatte lokalisert i Oslo, på Ås og i Bergen. Beslutningen innebar imidlertid at den sentrale enheten skal reduseres til ca. 120 og at det skulle opprettes åtte regionale enheter hvorav to vil lokaliseres til sentralenheten for de tidligere tilsynene (Ås – Statens landbruks-tilsyn og Bergen – Sjømattilsynet/Fiskeridirektoratet). Antallet ansatte regionalt, vil øke.

De eksisterende tilsynene har svært forskjellig organisasjonsstruktur og lokalisering, og de er også ulike på en rekke andre områder (størrelse, fag, metoder, organisasjonskultur og annet). Det er imidlertid stilt krav til det nye Mattilsynet om å skape en samordnet, helhetlig og brukerrettet organisasjon som ivaretar rettsikkerhet og likebehandling, og som er effektiv.

En lettvinnt konklusjon ville være at ”nasjonale oppgaver er ensbetydende med oppgaver som utføres sentralt i en hierarkisk organisasjon, det vil si at de geografisk plasseres sentralt. Regional plassering av nasjonale oppgaver vil si å flytte utførelsen fra sentralledet til én eller flere regioner”. Dette er ikke et godt nok grunnlag for gjennomføringen. Plasseringen må

- bestemmes ut fra kriterier om hva som kan regnes som nasjonale oppgaver
- vurderes ut fra konsekvenser av å plassere oppgavene regionalt
- vurderes i forhold til hvilke tiltak det er nødvendig å sette i verk for å sikre måloppnåelse og en enhetlig organisasjon

For å foreta den prinsipielle vurderingen, har det vært nødvendig å definere og drøfte hva som menes med

- nasjonale oppgaver – fag- og funksjonsdimensjonen
- lokalisering av nasjonale oppgaver – den geografiske dimensjonen
- organisasjonsmessig plassering av nasjonale oppgaver – ansvars- og myndighetsdimensjonen

For analysen har det vært viktig å holde disse fra hverandre og vi vil nedenfor oppsummere resultatene av analysen.

7.1 Nasjonale oppgaver – fag- og funksjonsdimensjonen

For Mattilsynet som vil bestå av fire tilsyn med ansvar og spesialisering på ulike ledd i kjeden fra fjord og jord til bord, er det nærliggende å definere nasjonale oppgaver som sammenfallende med et *fagområde* – smittestoffer, fremmedstoffer, fisk og kjøtt, eller *produkt* – fisk, kjøtt, landbruksvarer, kornprodukter med mer, eller ut fra *målgrupper* – oppdrettsnæring, fôrproducenter, kjøttforedling, landbruksnæring med flere. Dette kan også være nærliggende for andre fusjonerte virksomheter.

Mattilsynet vil imidlertid styres av og forvalte én felles lov og et stort og svært detaljert forskriftsverk som i stor grad er EØS-basert. Kravene er entydige om at det skal være en samordnet, helhetlig virksomhet også med vektlegging av felles tilsynsfilosofi, metodikk, opptreden og lignende. Det er da viktig å legge vekt på de *tverrgående nasjonale funksjonene* som gjelder alle fag- og produktområder i hele kjeden. Det vil si fra å påvirke grunnlaget for regelverket, til utførelsen av tilsyn og fatte å enkeltvedtak, inkludert funksjoner som områdeovervåking, forskning og utvikling, informasjon og administrasjon. Vi har derfor valgt å legge de tverrgående funksjonene for definering og avgrensning av de nasjonale oppgavene.

Vurderingen av hva som kan anses å være nasjonale versus regionale/lokale elementer eller aktiviteter i Mattilsynets oppgaver, ga som resultat:

- at for nær sagt alle oppgaver er det nasjonale elementer
- at i hvilken grad *enkeltvedtak* vil være en nasjonal oppgave, vil variere ut fra det relevante regelverkets utforming og ”avgrensingen” av den konkrete saken
- at det ikke vil være mulig å avgrense noen oppgaver til bare å være ”nasjonale” uten aktiv deltakelse, implementering, oppfølging og tilbakemelding fra resten av de lokale og regionale leddene
- at for en del av oppgavene vil det være formålstjenlig og nødvendig å utforme og iverksette regionale varianter og tilpasninger. Disse vil kunne supplere og også bidra til de nasjonale tiltakene

7.2 Lokalisering av nasjonale oppgaver – den geografiske dimensjonen

Det viktigste kriteriet for å beslutte hvor en nasjonal oppgave skal lokaliseres, vil være tilgangen på relevant og god kompetanse. Med kompetanse menes både faglig og administrativ spesialkunnskap innenfor ulike disipliner, kompetanse ut fra erfaring og det en kan kalle strategisk kompetanse. Med tilgang menes både kompetanse i Mattilsynet og i forhold til andre kompetansemiljøer som trengs for å få til en helhetlig forvaltning i forhold til tilgrensende områder. Det er vesentlig med tilsynsfaglig kompetanse for å vurdere risiko, hvilke tiltak som må settes inn og utvikling og beslutning om metodene.

Konklusjonen er:

- at når det skal vurderes og besluttes hvilke nasjonale elementer av oppgavene som skal lokaliseres hvor, må en sikre at det sentrale leddet har grundig og bred kompetanse til å ivareta de strategiske funksjonene, styring, samordning og samhandling både med fagmiljøer i og utenfor Mattilsynet nasjonalt og internasjonalt, og ikke minst som fagorgan for departementene
- at utviklings-, drifts- og operative oppgaver innenfor ulike nasjonale fagområder og administrasjon, faglige støttesystemer, registre og databaser, kan lokaliseres dit disse er sikret nødvendig kompetanse. Etersom sentralenheten er nokså liten i forhold til de operative delene av etaten, bør sentralenheten i størst mulig grad være bemannet med faglig personale for å sikre at denne har kapasitet til å ta ansvaret for og styre og utvikle den faglige virksomheten.²⁹ Flest mulig administrative og faglige støtteoppgaver bør derfor utvikles i regioner som har gode forutsetninger for det
- at plassering av nasjonale oppgaver som forutsetter delegering av myndighet (for eksempel klagebehandling av prinsipielle landsomfattende saker), må vurderes i forhold til kompetanse og kravene om reell ny behandling, det vil si at det utad ikke må være grunnlag for tvil og mistillit til beslutningene. Den rollen og den myndigheten den spesialiserte regionen vil få, må heller ikke føre til kompetansestrid innad mellom regionene.

7.3 Organisasjonsmessig plassering av nasjonale oppgaver – ansvars- og myndighetsdimensjonen

Den organisasjonsmessige plasseringen er det kriteriet vi anser som viktigst for vurderingen av hvilke nasjonale oppgaver som bør plasseres regionalt. Det er viktig å ha et klart ansvar i linjen. Nasjonale oppgaver kan plasseres eller legges til regionalt nivå som stabsoppgaver på oppdrag fra sentralledelsen eller som støtteoppgaver for alle enheter i linjen.

Det er også viktig å skille mellom administrativ og forvaltningsmessig organisering. En etat kan for eksempel ha tre administrative nivåer – sentralt-, regionalt- og lokalt nivå, men kun to forvaltningsnivåer. Lokalenheten kan ha ansvaret for resultater og bruk av ressurser, men er en del av regionen forvaltningsmessig. Vedtak som er fattet lokalt, er regiondirektørens ansvar, og klager går da til sentralledet.

Ledelsesstrukturen vil være avgjørende i forhold til om virksomheten vil ha reelle forvaltningsnivåer. Dette har betydning for myndighetsfordeling og behandlingen av saker mellom nivåene. En konsernledelse der regiondirektørene inngår i den sentrale ledergruppen, vil skape tvil om det er et reelt forvaltningsmessig skille mellom regionen og sentralledet. Regiondirektøren vil være ansvarlig for førsteinstans vedtak fattet på regionnivå. Dersom klagen behandles av sentralledet og regiondirektøren inngår i ledelsen også av dette nivået, kan regiondirektøren bli ansvarlig også for klagebehandlingen.

²⁹ Vi går ikke nærmere inn på hva som menes med ”fag”, men vil for ordens skyld peke på at dette også må omfatte tverrgående ”fagdisipliner” av typen regelverk/jus, tilsynsmetodisk utvikling og lignende.

Hvilke organisasjonsprinsipper som legges til grunn for organiseringen av sentralledet og regionkontorene – funksjonsorganisering versus formål- eller områdeorganisering, kan være viktig. Dersom sentralledet og regionkontoret organiseres likt for eksempel etter fagområder, kan det lett oppstå faglige ”korridorer” eller en indre sektorisering. Det kan bli sterk kontakt mellom en fagavdeling i sentralledet og den ene regionen som er spesialisert på nasjonale fagoppgaver, noe som kan virke ekskluderende på de andre regionene. Organisering av sentralledet etter tverrgående funksjoner, kan ivareta helheten bedre, og oppgavene som den spesialiserte regionen utfører, kan lettere integreres i den helhetlige tilnæringsmåten.

Utformingen av og praktiseringen av styrings- og rapporteringssystemet, vil være avgjørende for å kunne skape en enhetlig, samordnet og effektiv etat og sikre at sentralledet har tilstrekkelig kontroll med virksomheten i forhold til det ansvaret de har.

Det er også vesentlig hvordan kommunikasjons og informasjonssystemene og andre felles fag- og administrative systemer utformes og fungerer. Med spesialisering av regioner eller opprettelsen av kompetansesentre og prosjekter plassert regionalt, men med direkte styring fra sentralledet, vil felles systemer støtte opp og sikre at både linjen fungerer og å binde eventuelle ”satellitter” til organisasjonen.

7.4 Hovedkonklusjon

Det mest avgjørende for plasseringen av nasjonale oppgaver regionalt, er ikke hvor oppgaven lokaliseres, men hvor ansvaret for den aktuelle saken/oppgaven plasseres i den hierarkiske organisasjonen og tilgangen på relevant og god kompetanse. Ved organisatorisk plassering må det være tydelig om utførelsen er plassert:

- i linjen, det vil si integrert i regionkontoret
- i stab for sentralledelsen
- som støttefunksjon for linjen – hele organisasjonen

Plassering i stab eller som støttefunksjon for hele organisasjonen kan være både effektivt og nødvendig for å utnytte kompetanse og ressurser. Men det forutsetter gode og effektive styrings-, kommunikasjons- og informasjonskanaler. Dersom det er besluttet at sentralledet skal være relativt lite, vil det være nødvendig å sikre at dette prioriterer ressurser og kompetanse som kan ivareta de strategiske, styringsmessige, faglig overordnede og utadrettede oppgavene mot departementene og viktige nasjonale og internasjonale samarbeidsparter. Operative utviklings-, administrasjons- og driftsoppgaver bør derfor legges utenfor sentralledet, men med styring og oppfølging fra sentralledelsen.

Å integrere nasjonale oppgaver med regionkontorets ordinære oppgaver, kan være mer problematisk fordi det kan føre til:

- uklart skille og dermed uklarheter i prioriteringer, ressursfordeling og resultatansvar for henholdsvis de ordinære regionale oppgavene og de nasjonale oppgavene
- press på regiondirektørens ledelseskapasitet
- kompetansestrid mellom regionene dersom én region blir overordnet og skal kunne instruere andre regioner i bestemte saker
- at sentralledet må behandle klager dersom en spesialisert region har vært involvert som rådgiver i saker som behandles av lokalledet i første instans

Litteraturliste

St. prp. nr. 63 (2001–2002)	Revidert nasjonalbudsjett
St. prp. nr. 1 (2001–2002)	Landbruksdepartementet
St. prp. nr. 1 (2002–2003)	Landbruksdepartementet
St. meld. nr. 17 (2002–2003)	Om statlige tilsyn
Innst. S nr. 255 (2001–2002)	
B.innst. S nr. 8 TI.01 (2002–2003)	Innstilling fra næringskomiteen om ny organisering av matforvaltningen m.m., og om omstillingskostnader i Fiskeridirektoratet mv.
Høringsnotat 4	Organisering av et nytt mattilsyn – Tilsynets rammer og innhold
Notat, 29.08.02	Personalpolitiske spørsmål i tilknytning til opprettelsen av Mattilsynet
Notat, 15.10.02	Vurdering av lovansvar med hensyn til fiskehelse og -velferd, sjøpattedyr mv.
Fiskeridirektoratet, 02.09.02	Organisering av et nytt statlig mattilsyn – Høring om tilsynets rammer og innhold
Høringsbrev og -notat, 14.02.03	Om ny matlov
Agenda Utvikling og Utredning, Rapport 3976, desember 2002	Laboratorietjenestene for Mattilsynet
Fødevardirektoratet, Danmark 1998	Fødevardirektoratets regionale kontrollstruktur
Statskonsult upublisert notat, 2000	Regionalisering av SNT – Delrapport om samhandlingen mellom SNT og KNT
Statskonsultnotat 2001:3	Effektivitet i statlig ressursbruk
Statskonsultrapport 2001:20	Utfordringer for Statens dyrehelsetilsyn
Statskonsultrapport 2002:9	Fra fjord til bord, <i>Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen – med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur</i>
Statskonsultrapport 2002:18	Inndeling av regional stat, <i>En kartlegging</i>
Statens helsetilsyn, 2002	Tildelingsbrev til fylkeslegene for 2002
PricewaterhouseCoopers, 31.10.02	Evaluering av Arbeidsmiljømyndighetenes organisering og virksomhet
Statens Vegvesen, juni 2002	Vegdirektørens rammer og prinsipper for organisering av Statens Vegvesen
Accenture. Diskusjonsgrunnlag. 06.09.02	Statens vegvesens sentrale ledelse. Alternative modeller for organisering

1 Mål og mandat

1.1 Mål for prosjektet

Statskonsult skal foreta en konsekvensanalyse av å legge ulike typer nasjonale oppgaver til regionkontorene og vurdere hvilke kriterier som bør legges til grunn for plassering av oppgaver. Dette vil kunne danne et grunnlag for det nye Mattilsynet når det skal finne frem til hvilke nasjonale oppgaver det vil være mest hensiktsmessig å legge til regionkontorer.

2 Mandat

Konsekvensanalysen må baseres på at fordelingen av oppgaver mellom nasjonalt og regionalt nivå:

- samsvarer med og støtter opp under målene og prinsippene for det nye Mattilsynet
- bidrar til en effektiv og hensiktsmessig organisering
- følger opp forvaltningspolitiske prinsipper

I gjennomgangen vil det være viktig å vurdere konsekvensene ved å legge ulike typer nasjonale oppgaver til regionkontorer. I samarbeid med Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Fiskeridirektoratet, må Statskonsult komme fram til hvilke typer nasjonale oppgaver som utredningen skal belyse. Videre må det ses på hvilke kriterier som bør legges til grunn når det skal vurderes hvilke oppgaver som skal ligge nasjonalt, regionalt og lokalt.

Innenfor hver oppgavetype må det vurderes hvilke konsekvenser det vil få for styring, enhetlig tilsyn, juridiske spørsmål (for eksempel når regionkontoret både er regional og nasjonal myndighet), intern kommunikasjon, effektivitet, ressursbruk (økonomi og personal), brukerne av tilsynet (forbrukere, næringsliv, departementer med flere), og legge den nasjonale oppgaven til regionalt nivå. Uavhengig av oppgavetype vil det være nyttig å analysere kommunikasjonslinjene i et system hvor nasjonale oppgaver legges til regionkontorer.

Målene og prinsippene for Mattilsynet

Det viktigste sentrale målet for norsk matpolitikk er å sikre at mat, drikke og fôr som produseres og/eller omsettes, inkludert eksport og import, er trygg for forbrukerne. Videre er redelige frambud et sentralt mål, slik at forbrukerne kan gjøre informerte valg og ikke villedes. Dette bidrar også til like konkurransevilkår for næringsaktørene. Norge skal også ha god plantehelse, god dyrehelse (inklusive helsen hos akvatiske dyr) og en god dyrevelferd.

Det er en rekke prinsipper for det nye Mattilsynet som skal bidra til å støtte opp under de sentrale målene. Når oppgavefordelingen vurderes, vil disse være viktige:

- bredt internasjonalt perspektiv og engasjement for å kunne påvirke det grunnlaget og regelverket som legges i internasjonale fora
- ivareta internasjonale forpliktelser, primært EØS, gjennomføre regelverk, overvåking, tilsyn, være Competent Authority (ESA scoreboard etc).
- sikre åpenhet, involvering av forbruker- og næringsinteresser og habilitet
- tilsyn basert på internkontroll
- anvende risikoanalyser (risikohåndtering og risikokommunikasjon i Mattilsynet, risikovurdering i Vitenskapskomiteen)
- sikre beredskap overfor store og små kriser (inklusive RAPEX)
- anvende moderne tilsynsfilosofi som bygger på fire hovedelementer:
 - utvikling av regelverk
 - informasjon og veiledning om regelverkets innhold og fortolkning
 - tilsyn med at regelverket etterleves
 - generell kontroll og overvåking av status og utvikling innenfor et tilsynsområde

Ut fra dette nedfelles en rekke oppgaver som må ivaretas, der de ulike nivåene vil ha ulike funksjoner, roller og ansvar. Dette vil være det viktigste grunnlaget når oppgavefordelingen skal vurderes.

Organisatoriske prinsipper

Den nye organisasjonen må fungere både formåls- og kostnadseffektivt. Det innebærer at oppgavefordelingen blant annet må bidra til:

- helhetlig og enhetlig utvikling av mål, strategier og planer og dermed hvordan ledelsesoppgavene fordeles
- klart ansvar og oversiktighet med hensyn til hvem som har ansvaret for og hvem som gjør hva
- god utnyttelse og utvikling av ressurser og ikke minst kompetanse inklusive faglige metoder
- ivaretagelse og utvikling av hensiktsmessige rutiner og systemer (administrative-, økonomiske- og personalpolitiske systemer og fagsystemer)
- god kommunikasjon og åpenhet til omverdenen

Forvaltningspolitiske prinsipper

Vurderingen av oppgavefordelingen bør også samsvare med forvaltningspolitiske verdier og prinsipper for moderniseringen av offentlig sektor. Disse fanges delvis opp i målene og prinsippene for den nye organiseringen, men det kan være grunn til å vurdere oppgavefordelingen spesielt i forhold til:

- brukerorienteringen, det vil si at oppgavefordelingen spesielt ivaretar ulike brukergruppers behov og rettssikkerhet i forhold til saksbehandling og klagemuligheter (det er blant annet besluttet at klager ikke skal gå til departementet)
- rolleklarhet

-
- desentralisering og delegering
 - politisk styrbarhet, men sikring av faglig uavhengighet

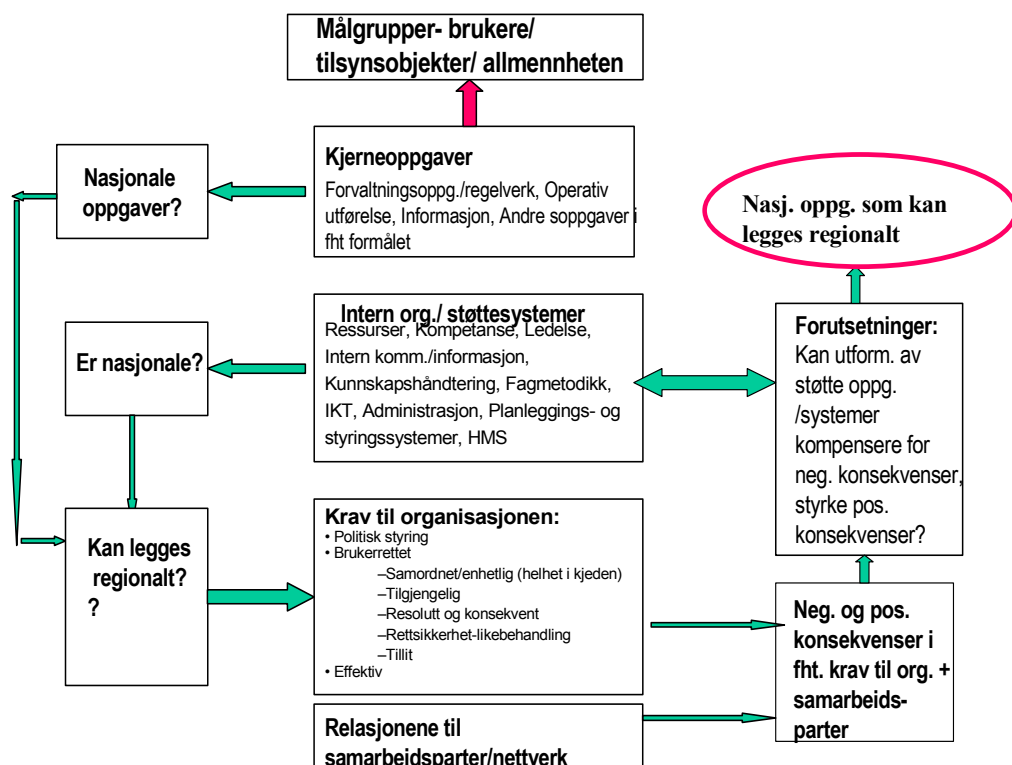
Statskonsult vil på dette grunnlaget og på denne beskrivelsen av intensjonen med og oppgavene til det nye Mattilsynet, utrede fordeler og ulemper ved å legge ulike nasjonale oppgaver til regionkontorer, og hvilke kriterier som bør legges til grunn ved valg av hvilke nasjonale oppgaver som kan legges til regionkontorer. Denne analysen vil være et grunnlag for å finne fram til en god oppgavefordeling mellom nivåene og for å kunne sette i verk nødvendige tiltak for å oppnå Mattilsynets mål. Kommunikasjonslinjene i en slik desentral organisering skal belyses. Vi vil innhente eksempler på hvordan andre etater med tre nivåer og som er under omstilling, har vurdert oppgavefordelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå, og utnytte dette dersom det er hensiktsmessig. Her kan det være nyttig å innhente erfaring fra Fødevardirektoratet i Danmark. Det kan også være nyttig å se på de erfaringene som er gjort i Statens næringsmiddeltilsyns regionaliseringsprosjekt. Statskonsults rapport 2001:20 Utfordringer for Statens dyrehelsetilsyn og eventuelle utredninger på Fiskeridirektoratets og Statens Landbrukstilsyns område, må også tas med i vurderingene.



1 Analysemodell

Nedenfor beskrives en analysemodell som er lagt til grunn for å foreta en prinsipiell vurdering av hvilke nasjonale oppgaver som egner seg til å legges på regionalt nivå. Modellen skal kunne anvendes av ulike typer statlige virksomheter. Hovedproblemstillingene som modellen anvendes på, er å kunne identifisere og komme fram til:

- hva som kan regnes som nasjonale oppgaver
- hvilke av disse det er teoretisk mulig å legge regionalt
- hvilke konsekvenser dette kan ha for måloppnåelse, rettssikkerhet, samordning og effektivitet i etaten og for relasjoner til og samarbeid med faglige nettverk og viktige samarbeidsparter
- hvilke forutsetninger som bør være til stede og hvilke tiltak som eventuelt kan bidra til å oppnå gode løsninger.



2 Mål og målgrupper

Det tas utgangspunkt i hva som er målene og målgruppene for virksomheten. Det vil si hva som er formålet og hensikten med virksomheten, hva en skal oppnå på et overordnet nivå og hvem virksomheten er til for.

Målgruppene er brukere av virksomheten og for tilsyn er dette i hovedsak pliktsubjektene/tilsynsobjektene. Den andre store målgruppen er allmennheten eller det kan være samfunnet som sådant.

3 Kjerneoppgaver – eksternt rettede virkemidler

De eksternt rettede virkemidlene er virksomhetens kjerneoppgaver. Dette er virkemidler som virksomheten har til rådighet for å nå sine mål. Innenfor statlig virksomhet er dette i hovedsak:

Forvaltningsoppgaver som omfatter å

- forvalte regelverket som innbefatter blant annet å bidra i saksforberedelse av forskrifter, fatte enkeltvedtak (1. instans og eventuelt behandling av klager på vedtak, gi konsesjoner, autorisasjoner, sertifikater, generell veiledning til brukere og pliktsubjekter med mer)
- forvalte finansielle virkemidler; gi tilskudd, økonomisk støtte

Utførende/operative oppgaver som kan omfatte

- direkte tjenesteyting
- å kontrollere, påtale og gi pålegg for brudd på normer
- å håndtere klager over utførelsen av oppgaven
- å utarbeide planer og beslutningsgrunnlag

Ekstern informasjon

- Plikt- og rettighetsinformasjon
- Risiko- og krisekommunikasjon
- Informasjon om saksområder

Andre påvirkningsoppgaver i forhold til formålet, blant annet

- kartlegging, overvåking og risikoanalyser (områdeovervåking)
- FOU
- deltakelse i råd, utvalg, arbeidsgrupper og andre fora
- krav til relevant opplæring overfor utdanningssektoren

Og hovedspørsmålet som stilles etter å ha identifisert hva som er virksomhetens kjerneoppgaver (utadrettede oppgaver) er: **Hvilke av disse må regnes som nasjonale oppgaver?**

4 Organisatoriske virkemidler og støtte-systemer

Med organisatoriske virkemidler menes både hvordan hele organisasjonen (apparatet) er strukturert, tilgang på og utnyttelse av ressurser og ulike former for kompetanse, og hvilke støtteoppgaver internt, systemer og prosesser som må være på plass og vedlikeholdes for å få en godt fungerende organisasjon.

Følgende elementer er tatt med her:

Innsatsfaktorer

- *Ressurser:*
Rammer for og fordeling av økonomiske og menneskelige ressurser innenfor organisasjonen
- *Kompetanse:*
Krav til den samlede kompetansen og til ulike typer av faglig kompetanse, ledelses-, styrings- og administrativ kompetanse, kommunikasjonskompetanse med videre.

Systemer/prosesser for

- ledelse/lederskap (knyttet til alle systemene og prosessene)
- kunnskapshåndtering (fagsystemer, registre, databaser, tilgang/tilrettelegging av kunnskap fra forskning og intern kunnskapsgenerering)
- tilsynsmetodikk (utvikling, opplæring, veiledning og prosedyrer)
- planlegging- og styringssystemer (strategi, virksomhetsplanlegging og beredskap)
- internkontroll og revisjon og kvalitetssikring
- intern kommunikasjon og informasjon (utvikling og drift)
- IKT – utvikling og drift
- administrasjon (personal, lønn, økonomi, budsjett og arkiv)
- rekruttering, vedlikehold/utvikling av kompetanse
- HMS

Hovedspørsmålet som stilles etter å ha identifisert hva som er virksomhetens interne organisatoriske virkemidler og ulike støttesystemer er: **Hvilke av disse må regnes som nasjonale oppgaver?** For at det skal være en enhetlig, helhetlig og samordnet virksomhet, er det en fundamental forutsetning at det er felles strategi, policy, metodikk, styrings- og rapporteringssystemer. Disse oppgavene må derfor anses å være nasjonale.

5 Hva menes med nasjonale oppgaver?

En forutsetning for å kunne vurdere hvilke oppgaver som kan anses å være nasjonale, er en felles forståelse av hva som menes med ”nasjonale oppgaver”. For å forenkle denne vurderingen, velger vi å skille mellom *nasjonale oppgaver* i motsetning til *regionale eller lokale oppgaver*. Følgende foreløpige forståelse av begrepet ”nasjonale oppgaver” er lagt til grunn for analysen:

-
- Oppgaver som ikke kun kan løses innenfor en avgrenset region, men som må berøre ”alle i hele statsterritoriet”. Hvor i landet, rent geografisk, beslutningen treffes har selvfølgelig ikke betydning. Hovedpoenget er at beslutningen gjelder for ”alle, i hele landet” i stedet for ”regionale beslutninger” som har et mer begrenset (geografisk) virkeområde. Vi vil anta at skillet mellom nasjonale og andre oppgaver ikke lar seg gjøre å trekke helt generelt, fordi skillet kan oppstå i konkrete sammenhenger. Et vedtak som vanligvis er av regional art, kan likevel bli av ”nasjonal art” dersom det er sider ved vedtaket som må sies å være prinsipielle, det vil si at vedtaket vil få betydning (presendensvirkning) for flere saker enn kun parten i saken.
 - Skillet mellom nasjonale og regionale oppgaver vil også ha en sammenheng med beslutningstakerens formelle kompetanse i et beslutningshierarki. ”Viktige”, ”nasjonale”, ”prinsipielle” og lignende beslutninger, vil måtte forankres høyere opp i hierarkiet for at beslutningene skal kunne gjelde så bredt som forutsatt. Ordet ”nasjonalt” blir derfor i hovedsak et spørsmål om hvor ”ansvarsnivået” for den aktuelle saken/oppgaven må plasseres i en hierarkisk organisasjon.

For å komme fram til hva som er nasjonale oppgaver, er det også nødvendig å vurdere behandlingen og ivaretagelsen av ulike deler av oppgaven mellom nivåene i organisasjonen. ”Nasjonale eller landsdekkende funksjoner” ville antagelig vært et mer egnet begrep enn ”nasjonale oppgaver” fordi en funksjon kan bestå av oppgaver av strategisk, koordinerende og operativ karakter. Beslutningen i Regjeringen og Stortinget om oppgavefordelingen mellom nivåene i Mattilsynet, benytter imidlertid begrepet ”nasjonale oppgaver”, så vi har valgt å holde oss til dette begrepet.

6 Krav og forventninger til virksomheten

Foruten at det er satt mål for virksomheten, skal den fungere i henhold til:

- regler som gjelder hele forvaltningen (forvaltningsloven, offentlighetsloven, økonomiregelverket, bevilgningsreglementet med videre)
- politiske prinsipper for utvikling og organisering av forvaltningen (for eksempel den statlige informasjonspolitikken)
- eventuelle spesifikke prinsipper som er satt for den enkelte virksomheten

Hvilke nasjonale oppgaver som kan plasseres på regionalt nivå og eventuelle konsekvenser av dette, må vurderes mot disse kravene. Det er ikke meningen å detaljere hvilke konsekvenser regler som gjelder hele forvaltningen får med hensyn til å legge nasjonale oppgaver regionalt, men et viktig eksempel er krav til at klagesakene skal håndteres på en forsvarlig måte og i samsvar med god forvaltningsskikk.

Hovedforutsetningene for klagesaksbehandlingen følger i hovedsak av forvaltningslovens § 28 – at klagen skal avgjøres av ”det forvaltningsorganet som er *nærmest overordnet* det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket”. Videre heter det i §§ 34 og 35, at det forutsettes at overinstansen kan foreta en ny og *selvstendig* overprøving av (eventuelt *alle* sider ved saken). Vedtaket kan

endres til gunst eller til skade for klager, samtidig som det overordnede organet også har anledning til å ta opp og omgjøre saker på eget initiativ.

Dette innebærer to viktige organisatoriske forutsetninger:

- at overordningsforholdet mellom forvaltningsnivåene må være tydelig ("*organ - overordnet organ*")
- at det er tilgang på tilfredsstillende fagkompetanse i klageinstansen, slik at den er i stand til å gjøre en ny og *selvstendig* vurdering av alle sider ved saken

De politiske prinsippene for organisering av forvaltningen kan variere med ulike regjeringers politikk. De er delvis sammenfallende med prinsipper som ligger til grunn for regelverket, men legger også vekt på andre forhold. De prinsippene som er spesielt relevante i denne sammenhengen er foruten brukerorienteringen¹, rolleklarhet mellom organer med forvaltningsoppgaver og de med tjenesteproduksjon, å skille ansvaret for regelverket og faglig uavhengighet i utøvelsen av tilsynet, viktigheten av desentralisering og delegering og effektivitet.

I tillegg kommer spesifikke krav til virksomheten, for eksempel at den skal være samordnet og enhetlig, ha nærhet til "brukerne" og sikre tilgjengelighet. Det kan også være stilt krav til antall forvaltningsnivåer i organisasjonen og til ansvarsfordelingen mellom virksomheten og overordnet(e) departement(er).

Ved å vurdere i hvilken grad kravene til etaten kan oppfylles dersom det som er definert som nasjonale oppgaver legges til regionalt nivå, er det mulig å få synliggjort fordeler og ulemper for måloppfyllelsen.

7 Relasjoner til samarbeidsparter og nettverk

Plasseringen av nasjonale oppgaver må også vurderes i forhold til behovet for kontakt og relasjonene til viktige samarbeidsparter. Dette er delvis et praktisk spørsmål, og et forhold som kan innvirke på effektivitet i samhandlingen, men det har også betydning for hvilket nivå i virksomheten som forventes å møte i ulike fora. Det kan også være forventninger til at den som møter har spisskompetanse innenfor et bestemt fagområde. Eksempler på samarbeidsparter er:

- Departementer
- Internasjonale fora
- Forskningsmiljøer, laboratorier
- Nemnder og komiteer
- Nære offentlige samarbeidsparter, ulike direktorater, tilsyn andre forvaltningsorganer
- Bransjeorganisasjoner
- Utdanningsinstitusjoner
- Interesseorganisasjoner
- Media

¹ Her: at oppgavefordelingen spesielt ivaretar ulike brukergruppers behov og rettssikkerhet i forhold til saksbehandling og klagemuligheter.

8 Organisatoriske forutsetninger og tiltak for å få til gode løsninger

Organisasjonsmodellen og utformingen av de organisatoriske virkemidlene som støtteoppgaver, systemer, prosesser med videre, kan kompensere for eventuelle negative konsekvenser av å plassere nasjonale oppgaver regionalt.

Ett av de viktigste virkemidlene er hvilken organisasjonsmodell som legges til grunn og hvilket ansvar som legges til regionkontorene, og hvordan det eventuelt gjøres. I vurderingen kan det være hensiktsmessig å skille mellom oppgaver som er plassert i linjen, stab- og som støttefunksjoner:

- *Plassering i linjen* betyr at oppgavene er lagt til en enhet som inngår i det ordinære, utadrettede beslutningshierarkiet og som dekker eksterne brukere/opdragsgiveres behov direkte.
- *Plassering i stab* betyr at oppgaven er tillagt en spesialisert enhet/person som gir nødvendig assistanse til linjeledelsen på definerte områder.
- *Støttefunksjon* betyr at oppgaven er tillagt en enhet som gir service og bistand på forespørsel etter ønske fra linjen.

Valg av ledelsesstruktur vil være avgjørende for plassering av forvaltningsoppgaver (myndighetsutøvelse). Denne typen oppgaver forutsetter uavhengig behandling av saker mellom nivåene og det må derfor være et reelt skille mellom forvaltningsnivåene². Dersom konsernledelsen inngår i den sentrale ledergruppen, vil det være tvil om sentralleddet og regionleddet er to reelle forvaltningsnivåer. På den andre siden, kan en virksomhet/etat være delt inn i flere administrative nivåer enn forvaltningsnivåer. Dette er avhengig av hvilke fullmakter som delegeres; administrative eller forvaltningsmessige (anledningen til å fatte vedtak etter regelverket).

Samvirkende IKT-infrastruktur og felles styrings- og rapporteringssystemer, gode fungerende fagsystemer, oppdaterte tilgjengelige databaser og registre og administrative systemer, vil være en nødvendig forutsetning for å integrere ulike miljøer og til å skape en enhetlig organisasjon som er mindre avhengig av hvor utførelsen av oppgaven legges geografisk.

² Med forvaltningsnivå her, menes nivåer med delegert myndighet innenfor en statlig etat. Begrepet forvaltningsnivå brukes også for henholdsvis kommune og stat.

REFERANSER

Tittel:	Spredd, men samlet? Prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå – eksempel det nye Mattilsynet
Forfatter(e):	Inger Johanne Sundby, Jørn-Flemming Nordvik, Bjørn Gulbrandsen, Carl-Erik Christoffersen; Lisbeth Udland Hansen, Ingri Assum
Statskonsults rapportnummer:	2003:4
Prosjektnummer:	838
Prosjektnavn:	En prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå – eksempel det nye Mattilsynet
Prosjektleder:	Inger Johanne Sundby
Oppdragsgiver(e):	De fire tilsynene som skal utgjøre det nye Mattilsynet – Statens dyrehelsetilsyn (SDT), Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), Statens landbruksstilsyn (SLT) og sjømattilsynet som er en del av Fiskeridirektoratet
Resymé:	Å flytte utførelsen av statlige oppgaver til regioner og distrikter, er ett av Regjeringens mål. Mange av de store etatene er under omstilling og det settes krav til disse at oppgaver skal delegeres og desentraliseres. For det nye Mattilsynet er det besluttet at ”operasjonelle oppgaver skal utføres regionalt under ledelse av sentralledet”. Rapporten presenterer en prinsipiell vurdering av hva som kan regnes som nasjonale oppgaver, konsekvenser av å legge nasjonale oppgaver regionalt og kriterier for plasseringen.
Arbeidsområde:	<input checked="" type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Nasjonale oppgaver, kjerneoppgaver, delegering, desentralisering, helhetlig og samordnet virksomhet, uavhengighet og politisk styring, tilsyn, funksjonell spesialisering, Forvaltningsloven, klagesaksbehandling, effektivitet, linje-, stab og støttefunksjoner+
Dato:	11.03.03
Sider:	56
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO
