
Forord

Statens dyrehelsetilsyn har sitt utspring i å skulle sikre tilgang til veterinære tjenester over hele landet, og med det som utgangspunkt føre tilsyn med og arbeide for å bedre dyrehelsen i landbrukets besetninger. Etter hvert har nye viktige brukergrupper kommet til, særlig innen fiskeoppdrett. Samtidig har tilgangen til (privat praktiserende) veterinærer blitt så god at det har gitt rom for å kunne prioritere de rene myndighetsoppgavene mer. Dette stiller Statens dyrehelsetilsyn overfor nye utfordringer både med hensyn til å definere sin gradvis økende rolle som myndighet, og med hensyn til å revurdere en organisasjonsstruktur som opprinnelig ble bygget ut for å ivareta et klinisk veterinærtilbud.

For Statskonsult har det vært interessant å få innsikt i en tilsynsetat med en særegen tradisjon og organisasjonsstruktur. Det er ikke ofte vi har befattning med en organisasjon med ca 310 ansatte og litt over 400 budsjettenheter. Det høye antallet budsjettenheter fremkommer på bakgrunn av antallet distriktsveterinærer samt at etaten også har et ansvar i forhold til vel 200 dyrevernsmemner.

Vanligvis vil Statskonsult være tilbakeholden med å anbefale endringer i organisasjonsstrukturen som det viktigste endringsbehovet, men den reservasjonen fraviker vi i denne rapporten. Vi ser et klart behov for omfattende restrukturering av de ytre delene av dyrehelsetilsynet organisasjonsstruktur.

Vår konklusjon er basert på fremtidige utfordringer og er ikke på noen måte en kritikk av de mange dyktige fagfolkene i etaten eller en desavuering av et distriktsapparat som i mange generasjoner har tjent som et nyttig redskap for det offentlige veterinærvesenet.

Statskonsult står ansvarlig for beskrivelser og vurderinger i rapporten. Avdelingsdirektør Svein Eriksen og fungerende avdelingsdirektør Jørn-Flemming Nordvik har vært prosjektansvarlige. Prosjektdeltakere har vært Mette Haarstad og Tormod Rødsten, med Jørn-Flemming Nordvik som prosjektleder.

Oslo oktober 2001

Jon Blaalid

Innhold

1	LESEVEILEDNING OG SAMMENDRAG.....	1
1.1	LESEVEILEDNING.....	1
1.2	BAKGRUNNEN FOR OPPDRAGET	1
1.3	OM STATENS DYREHELSETILSYN	1
1.4	VIKTIGE PREMISSE FOR ENDRING OG UTVIKLING	2
1.5	FORVENTNINGER OG SYNSPUNKTER FRA OMGIVELSENE	3
1.6	VURDERING AV DYREHELSETILSYNETS ORGANISASJON.....	4
1.7	VURDERING AV ORGANISASJONSSTRUKTUREN	4
1.8	VURDERINGENE OM ETABLERING AV ET NYTT MATTILSYN	6
1.9	OPPSUMMERING AV HOVEDUTFORDRINGER FOR STATENS DYREHELSETILSYN.....	6
2	INNLEDNING.....	7
3	OM STATENS DYREHELSETILSYN	9
3.1	LOVGRUNNLAGET.....	9
3.2	ORGANISERING.....	10
4	VIKTIGE PREMISSE FOR ENDRING OG UTVIKLING	11
4.1	KJENNETEGN VED OPPGAVENE FOR EN TILSYNSETAT.....	11
4.1.1	Nærmere om innholdet i tilsynsbegrepet	12
4.2	SÆRTREKK KNYTTET TIL ROLLEN SOM TILSYNSORGAN – UTVIKLINGSTREKK.....	12
4.3	POTENSIELLE ROLLEKONFLIKTER I OPPGAVENE FOR EN TILSYNS- ETAT	14
5	FORVENTNINGER OG SYNSPUNKTER FRA OMGIVELSENE	17
5.1	POSITIVE TREKK ALLE ER ENIGE OM.....	17
5.2	PROBLEMER ALLE ER ENIGE OM.....	17
5.3	SPRIKENDE FORVENTNINGER OG SYNSPUNKTER PÅ ETATEN – TO HOVEDSYN	18
5.3.1	”Myndighetsgruppens” synspunkter.....	18
5.3.2	”Interessegruppens” synspunkter.....	19
5.4	OPPSUMMERING.....	21
6	VURDERING AV STATENS DYREHELSETILSYNS ORGANISASJON	23
6.1	INNLEDNING: TILNÆRMING TIL VURDERINGEN.....	23
6.2	VURDERING AV ROLLE, OPPGAVER OG OPPGAVELØSNING	24
6.2.1	Rolleutfordringer	24
6.2.2	Vurdering av særtrekk ved oppgaver og oppgaveløsning ..	26
6.2.3	Oppsummering av hovedutfordringer.....	29
6.3	KOMPETANSE OG PERSONALE	30
6.4	KULTUR.....	31
6.5	SYSTEMER	33
6.6	LEDERSKAP.....	34

7	VURDERING AV ORGANISASJONSSTRUKTUREN.....	37
7.1	AVGRENSING OG DEFINISJON AV STRUKTURBEGREPET	37
7.2	KORT BESKRIVELSE AV DYREHELSETILSYNETS STRUKTUR.....	38
7.2.1	Beskrivelse av spesialisering og koordinering i tilsynets struktur	38
7.2.2	Særpreg ved Dyrehelsetilsynets struktur	40
7.3	VURDERINGSKRITERIER: VIKTIGE KRAV TIL ETATENS FREMTIDIGE ORGANISASJON	41
7.3.1	Generelle krav til organiseringen av statlig forvaltning	41
7.3.2	Krav og vurderingskriterier for Statens dyrehelsetilsyns organisering.....	41
7.4	VURDERING AV DAGENS STRUKTUR I STATENS DYREHELSETILSYN .	42
7.4.1	Sterke sider ved dagens struktur	42
7.4.2	Spesielt om ”nærhet”	43
7.4.3	Svakheter ved dagens struktur	44
7.4.4	Totalvurdering av strukturen	49
7.4.5	Viktigste utviklingsbehov i organisasjonsstrukturen	49
7.4.6	Oppsummering og anbefaling av tiltak.....	50
7.5	VURDERING AV NOEN LØSNINGER OG SKISSE TIL FREMTIDIG STRUKTUR.....	50
7.5.1	Syn på etatens egne løsningsforslag	50
7.5.2	Om behovet for et regionalt nivå	51
7.5.3	Oppsummering - prinsippskisse av ny struktur	52
8	VURDERINGENE OM ETABLERING AV ET NYTT MAT-TILSYN.....	55
9	OPPSUMMERING AV HOVEDUTFORDRINGER FOR STATENS DYREHELSETILSYN	57
9.1	HOVEDUTFORDRINGER	57
9.2	PRIORITERINGER.....	58
	DOKUMENTFORTEGNELSE	59

1 Leseveiledning og sammendrag

1.1 Leseveiledning

Rapporten er i hovedtrekk ordnet slik at premissene og rammebetingelsene for etaten er gjengitt i kapittel 3 (lovgrunnlag m.v.), i kapittel 4 (særtrekk ved rollen som tilsynsetat) og i kapittel 5 som inneholder vår gjengivelse av synspunkter fra etatens omgivelser.

I kapittel 6 foretar vi en vurdering av Statens dyrehelsetilsyns organisasjon – d.e. særtrekk ved organisasjonen som påvirker dens rolle/profil. I kapittel 7 foretar vi en vurdering av etatens organisasjonsstruktur og påpeker hva vi oppfatter som sterke og svake punkter. I kapittel 9 gir vi noen betraktninger om forholdet til beslutningen om å vurdere en samorganisering/sammenslåing av flere tilsyn på landbruk-/dyrevern-/matvareområdet.

Kapittel 8 inneholder en samlet oppsummering av våre vurderinger og anbefalinger fra de foregående kapitler.

1.2 Bakgrunnen for oppdraget

Denne rapporten er utarbeidet på grunnlag av en henvendelse fra Statens dyrehelsetilsyn til Statskonsult. Etaten ønsket en ekstern gjennomgang som særlig fokuserte på dagens oppgavesammensetning, organisering og oppgaveløsning for etaten og at Statskonsult på denne bakgrunn ga en overordnet vurdering av hva Statskonsult oppfatter å være etatens hovedutfordringer.

Rapporten baserer seg på en kombinasjon av samtaler i og utenfor etaten og dokumentgjennomgang. Ressursrammene som ble satt for prosjektet har likevel gitt noen klare begrensninger for hvor dypt det har vært mulig å gå inn på alle sider ved disse problemstillingene. En nærmere redegjørelse for oppgave og metode og hvordan oppgaven er løst finnes i kapittel 2.

1.3 Om Statens dyrehelsetilsyn

I kapittel 3 redegjør vi for etatens lovgrunnlag og organisering.

Statens dyrehelsetilsyn er i dag organisert i tre nivåer; en sentralforvaltning, ni fylkesveterinærer (regionkontorer) samt 193 distriktsveterinærer. I tillegg har også etaten et ansvar i forhold til 225 dyrevernsmemner og til sammen innebærer denne fragmenterte organiseringen at etaten (med sine 310 ansatte) opererer med ikke mindre enn 425 budsjettenheter.

Vi viser for øvrig til kapittel 3 for en mer detaljert redegjørelse samt til kapittel 7.2 hvor vi går nærmere inn på organisasjonsstrukturen i etaten.

1.4 Viktige premisser for endring og utvikling

I kapittel 4 redegjør for sentrale kjennetegn ved statlige tilsynsorganer og ”tilsyn” som begrep. Vi deler de typiske oppgavene for en tilsynsetat inn i fire kategorier;

- Tilsyn,
- Rammesetting,
- Informasjon/veiledning og
- Områdeovervåkning.

I tillegg peker vi på beredskapsoppgavene som er en fremtredende oppgave for Statens dyrehelsetilsyn, selv om beredskapsoppgaven i seg selv inneholder elementer fra alle de fire nevnte oppgavetyperne

Vi redegjør dernest kort for hvor forskjellig disse oppgavene kan defineres og utformes. Videre påviser vi hvilke konsekvenser de ulike løsningene kan gi for en tilsynsetats måte å løse sin oppgave på – d.e. etatens strategi og ”tilsynsprofil”.

I kapittel 4.3 peker vi særlig på en del dilemma – rollekonflikter – som erfaringsvis oppstår for en tilsynsetat. Hvordan en tilsynsetat forholder seg til disse rollekonfliktene vil ha stor betydning for hvilken legitimitet etaten vil ha i de deler av befolkningen som berøres av etatens vedtak.

Vårt hovedbudskap er at det i dag like ofte fokuseres på myndighetenes ”legitimitet” som på deres ”legalitet” som grunnlag for at befolkningen aksepterer myndighetsutøvelsen. Dette medfører at etaten må tenke nøye gjennom hvilke interesser den skal ivareta, og hvilke interesser den eventuelt egentlig ivaretar gjennom sin arbeidsmetodikk og tilsynsprofil. Dette forutsetter en gjennomgang av forhold som;

- Hvor mange og eventuelt ulike og motstridende hensyn kan/bør være forankret i samme organisasjon? (fra departement og ut) For eksempel ansvar for sikkerhet kontra ansvaret for å drive bransjeutvikling, næringspolitikk og lignende.
- På nivået under dette kommer det også opp en beslektet problemstilling knyttet til hvor involvert eller uavhengig myndigheten er fra de aktørene eller interessene de skal føre tilsyn med.

Dette kan dels gå på:

- etatens arbeidsmetoder og faglige fokus
- samarbeidsformer med interessegrupper innen fagområdet
- hvordan den enkelte ansatte i etaten selv opptrer – både i og utenfor jobben.

Disse problemstillingene dreier seg om langt mer enn den enkelte tjenestemanns habilitet. Hvorvidt kravet til habiliteten rent faktisk kan løses i det enkelte tilfelle er ikke nødvendigvis nok til å bevare etatens tillit – legitimitet.

Arbeidsformer, vedtak og lignende som de innvidde ser på som kurante, kan gi et helt annet inntrykk når begivenhetsforløpet betraktes utenfra. Etatens legitimitet bygger således på omverdenes oppfatninger, ikke hvordan en selv mener å håndtere habilitet eller andre rollekonflikter.

For øvrig viser vi til kapittel 4. Med hensyn til vår vurdering av hvilken tilsynsprofil Statens dyrehelsetilsyn i dag har, viser vi til kapittel 6.

1.5 Forventninger og synspunkter fra omgivelsene

Som ledd i vår utredning har Statskonsult samlet inn synspunkter fra instanser som på ulike måter har styringsrelasjon, berøringsflater eller andre former for interesser eller samarbeidsflater med Statens dyrehelsetilsyn. Synspunkter er innhentet fra Landbruksdepartementet, noen utvalgte ”grenseflateetater” samt tre brukerorganisasjoner.

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra omgivelsene tegner det seg et overveiende positivt bilde av en relativt selvstendig etat som nyter god anseelse og tillit blant sine brukere, samarbeidspartnere og overordnet departement. Tilsynet berømmes for sin samarbeidsvilje og evne til å involvere berørte parter samt for sine dyktige, engasjerte og serviceinnstilte medarbeidere.

Samtidig får man inntrykk av en presset organisasjon som sliter med kapasitetsproblemer og strever med å leve opp til vedtatte prioriteringer i praksis. Etaten får ros for å jobbe ryddig og effektivt med for eksempel OK-programmene, men trass i gode intensjoner og høy kompetanse makter den ikke helt å levere som forventet på en rekke områder.

Det er også påfallende at Dyrehelsetilsynet i høy grad er gjenstand for ulike rolleforventninger som det er vanskelig eller umulig å forene. Statskonsults hovedinntrykk er at tilsynet hittil har mestret balansegangen mellom motstridende krav på en god måte.

Statens dyrehelsetilsyn fremstår uansett som en etat under et betydelig ytre press for å endre og omstille seg, både når det gjelder forventninger fra overordnet departement og fra samarbeidende etater. De fleste informantene har forventninger om at etaten skal makte å oppprioritere og yte *mer* på de områdene som de enkeltvis er mest opptatt av fra sine ståsteder – enten det gjelder fiskehelse, dyrevern, tradisjonelle tilsynsoppgaver, regelverksutvikling, utredninger eller internasjonalt arbeid.

Det er en utbredt oppfatning at forvaltningskompetansen, herunder forståelsen av egen rolle som et myndighets-/tilsynsorgan, ikke er tilstrekkelig utviklet. Det blir også påpekt at etatens høye formalkompetanse har sitt sidestykke i en tilsvarende høy selvfølelse - både på godt og vondt.

Ikke alle informantene i omgivelsene er så opptatt av dyrehelsetilsynets *interne* organisering. Hovedinntrykket hos flertallet er likevel at dagens formelle organisasjonsstruktur ikke tillater god nok utnyttelse av den kompetanse og de

ressurser etaten har til sin disposisjon. Det er en utbredt oppfatning at arbeidsbelastningen ikke er optimalt fordelt mellom de tre nivåene, og at etaten burde trekke mer på den høye kompetansen i det lokale leddet. Enkelte hevder også at styringen fra sentralforvaltningen er for svak, og at etaten i realiteten blir styrt nedenfra.

For nærmere detaljer viser vi til kapittel 5.

1.6 Vurdering av dyrhelsetilsynets organisasjon

I kapittel 6 gjør vi en gjennomgang av viktige delsystemer og faktorer som i sum har betydning for hvordan en organisasjon fremstår og fungerer.

Vi retter hovedoppmerksomheten mot delsystemene ”det strategiske nivået” og ”den formelle organisasjonsstrukturen”. Vurderingen av det sistnevnte er viet mye oppmerksomhet og er derfor framstilt særskilt i kapittel 7.

Innen det strategiske nivået har vi lagt hovedvekten på en vurdering av rolleforståelsen i Statens dyrehelsetilsyn, særlig på bakgrunn av utviklingstrekkene det er redegjort for i kapittel 4, samt komparativt på bakgrunn av andre tilsyns-etater/-ordninger Statskonsult har hatt befatning med.

Statskonsult oppfatter på dette punktet at Statens dyrehelsetilsyn har utfordringer i å finne fram til hvilken rolle etaten skal eller bør ha som *offentlig myndighetsorgan/tilsyn*. Etatens utgangspunkt som en veterinær helsetjeneste definerer fortsatt mye av etatens rolleforståelse og oppgaveløsning. Med det mener vi at man fortsatt oppfatter seg en veterinær helsetjeneste, selv om den ”myndighetsveterinære” helsetjenesten har litt andre – men fortsatt veterinærfaglige oppgaver – enn de private veterinærene som driver klinisk praksis. En tilsynsrolle som går ut på å påse at den som har plikter etter regelverket (pliktsubjektet) etterlever disse, forutsetter en dreining fra å være ”problemeier” over mot arbeidsformer som i større grad understreker pliktsubjektets eget ansvar. Kapittelet inneholder for øvrig en mer detaljert beskrivelse av denne problemstillingen i forhold til de enkelte hovedoppgaver for etaten.

I kapittelet er det for øvrig redegjort for problemstillinger omkring *kompetanse og personale, kultur, systemer og lederskap*. Av hensyn til avsatte ressursrammer og oppdragsgivers prioriteringer er disse temaene ikke vurdert så inngående som de to forannevnte.

1.7 Vurdering av organisasjonsstrukturen

Vurderingen av etatens organisasjonsstruktur er behandlet forholdsvis inngående i kapittel 7. Det er redegjort for dagens struktur og vi gjør en oppsummering av det vi oppfatter som henholdsvis sterke og svake sider ved dagens struktur.

Vår hovedkonklusjon er at dagens struktur ikke tilfredsstillende kravene til formåleffektivitet, rolleklarhet, kostnadseffektivitet, fleksibilitet, faglig spesialisering eller utviklende fagmiljøer. For noen ansatte vil også et isolert arbeidsmiljø være et problem.

Strukturen er best innrettet i forhold til nærhetskriteriet, men etter Statskonsults vurdering skjer dette i altfor stor utstrekning på bekostning av de av andre hensynene. Klar ansvarsdeling vertikalt er en annet sterkt trekk ved strukturen, men det er en potensiell fare for at vektleggingen av dette i praksis kan medføre at fleksibiliteten mellom nivåene blir mindre enn ønskelig.

Hovedproblemet er likevel den ytterst fragmenterte organiseringen lokalt som ser ut til å være et hinder for en optimal utnyttelse av tilsynets kompetanse og samlede ressurser.

Et sentralt forhold i vurderingen av en alternativ struktur for etaten vil være det som er nevnt i kapittel 6 med hensyn til rolleforståelse og oppgaveløsning. En endring i rolleforståelse og oppgaveløsning vil være viktige kriterier for en alternativ organisasjonsstruktur. Videre tar vi utgangspunkt i generelle krav til organisering av statlig forvaltning som kostnadseffektivitet, brukerorientering, klare ansvarsforhold etc. samt krav og vurderingskriterier som er mer særegne for Statens dyrehelsetilsyn.

Etter Statskonsults vurdering er det både behov for å styrke **spesialiseringen** (særlig horisontalt, men også vertikalt) og **koordineringen i hele strukturen**. Ikke ved å bygge ut enda flere supplerende tilleggsstrukturer, men **ved å redusere koordineringsbehovet i linjeorganisasjonen**.

Begge disse hensynene tilsier at det bør etableres færre og større enheter – både lokalt og regionalt. Etter Statskonsults vurdering er det behov for en total reorganisering av hele distriktsapparatet, og dette vil nødvendigvis måtte innebære sammenslåinger av distrikter og fysisk flytting. En slik endring kan etter vårt syn ikke gjennomføres skrittvis på basis av vakanser og frivillighet, men må skje som en samlet omorganisering.

I denne sammenheng vil det også være behov for en revurdering av **fylkesveterinærnivåets** funksjoner og for en gjennomgang av arbeidsdelingen mellom alle nivåene. Dessuten ulike supplerende tiltak som kan bidra til **større mobilitet** og fleksibel utveksling av kompetanse og ressurser mellom nivåene, for å løse kapasitetsproblemene. Slike strukturelle tiltak kan være innslag av matrise (som dagens fagfora) eller større bruk av prosjektorganisering.

Dyrevernemndene som sådanne ligger utenfor mandatet for dette oppdraget. Vi påpeker likevel at det er en spesiell konstruksjon å ha to forvaltningsmyndigheter med overlappende oppgaver på samme område. Særlig i lys av opplevelsen av ressursknapphet i hele dette systemet, kan det være grunn til å spørre om ikke lekmansskjønnet bør ivaretas på en annen måte.

1.8 Vurderingene om etablering av et nytt mattilsyn

Etter at dette prosjektet ble satt i gang ble det tatt en politisk beslutning som kan innebære en sammenslåing av Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens landbrukstilsyn. Vår oppgave har likevel vært å se på utfordringene for Statens dyrehelsetilsyn. I kapittel 8 begrenser vi oss derfor til å knytte noen korte kommentarer til forhold som det etter vår vurdering blir viktig å ta hensyn til i de videre vurderingene om et eventuelt nytt mattilsyn.

1.9 Oppsummering av hovedutfordringer for Statens dyrehelsetilsyn

Kapittel 9 inneholder en oppsummering av alle de hovedutfordringene for Statens dyrehelsetilsyn som er behandlet i de foregående kapitlene. Ser man alle utfordringene samlet, understreker vi spesielt behovet for å prioritere arbeidet med en ny og bedre formell organisering.

2 Innledning

Bakgrunnen for oppdraget er en henvendelse fra Statens dyrehelsetilsyn som ba Statskonsult foreta en gjennomgang av etaten ut fra følgende oppgavebeskrivelse;

Statskonsult skal:

- Kartlegge og systematisere oppgaver, forventninger og lignende gitte rammebetingelser for Statens Dyrehelsetilsyn.
- På bakgrunn av dette og på bakgrunn av generelle utviklingstrekk innen statlig tilsyn for øvrig, foreta en vurdering av dagens oppgavesammensetning, organisering og oppgaveløsning.
- Gi anbefalinger med hensyn til hvilke hovedutfordringer etaten eventuelt bør gripe fatt i, både med hensyn til organisering og oppgaveløsning, (herunder metode- og kompetanseutvikling).

Statskonsult har basert sine vurderinger på følgende:

- Dokumentgjennomgang – se dokumentliste
- Intervjuer i etaten: Ledergruppen i sentralforvaltningen. Intervjuer av to fylkesveterinærer samt fire distriktsveterinærer. Intervju av en saksbehandler (jurist) ved et FV-kontor.
- I tillegg har vi hatt ulike oppfølgingssamtaler med Statskonsults kontaktpersoner i sentralforvaltningen.
- Intervjuer med noen myndighetsorganer som har grenseflater mot Statens dyrehelsetilsyn; Direktoratet for naturforvaltning, Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratet, Statens Landbrukstilsyn¹ Veterinærinstituttet.
- Intervju med Landbruksdepartementet.
- I tillegg har det vært gjennomført intervjuer med noen brukerorganisasjoner; Dyrebeskyttelsen, Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag og Fiskeoppdretternes forening.

Det ble totalt satt av 10 ukeverk til oppdraget. Dette er en forholdsvis liten ressursbruk på en i utgangspunktet meget vid oppgave. Det kunne vært ønskelig med noen flere intervjuer internt i etaten og eventuelt noen spørreundersøkelser i etatens omgivelser. Det har imidlertid ikke vært prosjektets hensikt å gjøre en fullstendig og mer nyansert evaluering av Statens dyrehelsetilsyn. Oppgaven har gått ut på å løfte fram noen hovedutfordringer for etaten, ikke å gå i detaljer med hensyn til tilrådinger om eventuelle endringer i arbeidsform, alternative organisatoriske løsninger etc. Kombinasjonen av dokumentgjennomgang og intervjuer gir etter vår oppfatning et tilstrekkelig grunnlag for å frambringe våre hovedsynspunkter.

Innen rammen av oppdraget og de ressursene som ble avsatt til det ønsket oppdragsgiver primært å få belyst temaene ”etaten som tilsynsorgan” og ”hovedutfordringer med hensyn til organisasjonsstrukturen”. Med denne

¹ Telefonsamtale

prioriteringen som avgrensningskriterium fokuserer vi i rapporten derfor særlig på disse temaene, mens andre sider ved organisasjonen blir mindre dyptgående beskrevet.

3 Om Statens dyrehelsetilsyn

Statens dyrehelsetilsyns hovedoppgave er å sørge for at offentlige bestemmelser om dyrehelse og dyrevern blir fulgt. Etaten forvalter et regelverk som i sum gjelder dyrehelse og dyrevern for husdyr, vilt, oppdrettsfisk, villfisk, sports- og selskapsdyr og eksotiske dyr. De mest sentrale arbeidsoppgavene er sykdomskontroll, dokumentasjon og overvåking av dyrehelsen, tilsyn med internasjonal handel med dyr, dyrevernarbeid, veiledning om riktig bruk av legemidler og bidra til å sikre trygge animalske råvarer til mat. Etaten er herunder en beredskapsorganisasjon med døgkontinuerlig lokal vaktordning.

3.1 Lovgrunnlaget

Lovgrunnlaget for Statens dyrehelsetilsyn er spredt i flere lover;

Veterinærloven inneholder regler om veterinærenes rett til å utøve veterinærvirksomhet, herunder regler om fradømmelse av slik rett, rett til å kalle seg veterinær og spesialist, rett til å foreskrive legemidler, enerett til å behandle dyr og rett til godtgjørelse fra kommunen. Videre inneholder den regler om nødhjelpsplikt, meldeplikt, journalføringsplikt, taushetsplikt m.v. *Men loven regulerer også organiseringen av Statens dyrehelsetilsyn og de rettigheter og plikter som distriktsveterinærene og fylkesveterinærene har.*

Denne loven vil nå bli erstattet av lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell. Hovedskillet mellom gammel og ny lov er særlig at den nye loven tydeliggjør skillet mellom offentlig myndighetsutøvelse og veterinær yrkesutøvelse. Det innebærer at den nye loven ikke vil regulere det som er nevnt i kursiv ovenfor.

For øvrig er det flere lover som regulerer ulike deler av etatens faglige temaer; dyrehelse og dyrevern. Det gjelder:

- **Husdyrloven:** lov 8. juni 1962 nr. 4 om tiltak mot dyresjukdommer.
- **Dyrevernloven:** lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern.
Utøvende forvaltning av dyrevernloven foretas dels av lokale statlige dyrevernemnder og dels av Statens dyrehelsetilsyn, spesielt ved distriktsveterinæren. Dyrevernmessige forhold knyttet til forsøksdyrvirksomhet forvaltes av Utvalg for forsøk med dyr.
- **Kamphundloven:** lov 4. juli 1991 nr. 48 om midlertidig lov om forbud mot innførsel, hold og avl av farlige hunder.
- **Fiskesykdomsloven:** lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr.
Forvaltning av fiskesykdomsloven er i hovedsak tillagt Statens dyrehelsetilsyn og ivaretas av fylkes- og distriktsveterinæren. På enkelte områder som berører slakteri- og tilvirkningsbedrifter er myndighet delegert til Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet er utøvende forvaltningsorgan for sykdommer i frittlevende marine bestander.

For hver av de ulike lovene er det fastsatt en rekke forskrifter – til sammen forvalter etaten godt over 120 forskrifter.

I tillegg fører Statens dyrehelsetilsyn noe tilsyn med grunnlag i næringsmiddel-lovgivningen for Statens næringsmiddeltilsyn, i hovedsak melkerom i driftsbygninger. Til gjengjeld tar Statens næringsmiddeltilsyns organisasjon ett visst ansvar for tilsyn med hensyn til dyrevern på slakterier og lignende.

3.2 Organisering

Statens dyrehelsetilsyn ble opprettet som et direktorat under Landbruksdepartementet med virkning fra januar 1996. Opprettelsen var et resultat av en prosess som hadde pågått de foregående fire–fem år i Landbruksdepartementet. Behovet for å skille mellom faglig og politisk virksomhet samt behovet for å delegere oppgaver ut fra departementet var hovedbakgrunnen for opprettelsen.

Forhistorien for etaten er imidlertid relativt lang, og etatens oppgaver og organisering har [fram til årsskiftet 01/02 jf ovenfor] grunnlag i veterinærloven av 1948 samt en lang rekke endringer ved så vel lov som ved kgl.res. På 1970-tallet ble for eksempel det daværende veterinærdirektoratet lagt inn i Landbruksdepartementet og på en måte gikk man altså i 1996 tilbake til den organiseringen.

Etaten har tre myndighetsnivåer:

- **Sentralt**
Sentralforvaltningen som leder organisasjonen og ivaretar sentrale oppgaver med hensyn til faglige spørsmål, regelverk etc.
- **Regionalt**
Ni fylkesveterinærer (FV) representerer og koordinerer det lokale arbeidet i de ulike regionene.
- **Lokalt**
193 distriktsveterinærer (DV) utgjør dyrehelsetilsynets lokale apparat.

Antallet distrikter etc har vært gjenstand for endringer i flere omganger. Forvaltningsoppgavene er grovt beskrevet fordelt slik at det kun er noen meget få enkeltvedtak som fattes sentralt. De fleste skjer på DV- eller FV-nivå avhengig av sakstype.

I tillegg kommer ansvaret for 225 dyrevernsnemnder. Nemndene har selvstendig forvaltningsmyndighet etter dyrevernloven, med fylkesveterinæren som klageinstans. Distriktsveterinæren har ansvar for nemndenes sekretariat.

Til sammen opererer Statens dyrehelsetilsyn i dag med ca 420 interne budsjett/resultatenheter. Antall ansatte utgjør ca 310, hvorav ca 35 ved sentralenheten. 85 prosent av de ansatte er veterinærer. Administrativt personale (informasjon, personal, økonomi og IT) er plassert i sentralenheten. På regionnivået er det i tillegg ansatt ca 20 personer med kontoradministrative oppgaver. Etaten har 6 jurister hvorav fire er ansatt i sentralenheten og de siste hos fylkesveterinærene i henholdsvis Hedmark og Oppland og i Rogaland.

4 Viktige premisser for endring og utvikling

4.1 Kjennetegn ved oppgavene for en tilsynsetat

Hvordan oppgaven som ”tilsynsetat” defineres og utformes, varierer mye fra lovområde til lovområde. Mange etater kaller all sin utadrettede aktivitet for ”tilsyn”. Dette gir en uklar ramme for å analysere de enkelte oppgavens egenart og hvilken organisatorisk betydning særtrekkene bør gis. Oppgavene (og virkemidlene) for statlig tilsyn kan imidlertid grovt inndeles i fire hovedkategorier:

- **Tilsyn.** Her menes den utadrettede kontrollen av regelverksetterlevelse. Ordet ”tilsyn” brukes likevel i mange ulike sammenhenger, dels som betegnelse på en etat og dels som betegnelse på en større eller mindre del av de oppgavene/aktivitetene etaten utfører. I realiteten kan derfor begrepet ”tilsyn” være mer forvirrende enn forklarende når man gjør en sammenligning av to etaters virkemåte, selv om begge kaller seg ”tilsynsetat”. Se nærmere utdyping av tilsynsbegrepet i et eget avsnitt nedenfor.
- **Rammesetting.** Utøvelse av delegert myndighet fra departementet for enkelttilfeller i form av enkeltvedtak eller for en avgrenset gruppe pliktsubjekter² i form av forskrifter. Eventuelt kan også rammesetting skje i form av tildeling av økonomiske midler og lignende.
- **Informasjon – veiledning.** Her menes ikke primært den veiledning som gis som del av en kontroll, men annen generell informasjon om rammebetingelsene for de berørte, faglig veiledning og lignende. Informasjon og veiledning kan dessuten rette seg mot forhold hvor myndighetens adgang til å gripe inn direkte, ikke er fullt ut regelfestet. For eksempel advarsler mot å lage/bruke brannfarlige dekorasjoner i hjemmene. Her er motivasjonen for myndighetene mer å underbygge den totale effekten av en politisk målsetting for en eller flere lover, mer enn å følge opp enkeltkrav.
- **Områdeovervåking.** Denne oppgaven/aktiviteten kan i likhet med informasjon foregå som en del av selve kontrollvirksomheten – tilsynet. I sammenheng med utført tilsyn opparbeider virksomheten ofte en kjennskap til sitt område, kjennskap som brukes i videre utforming/prioritering av tilsynsarbeidet. Områdeovervåking har likevel ofte et videre formål enn kun ”kontroll av etterlevelse av regler”, for eksempel når en miljøtilstand kartlegges. Områdeovervåkingen kan like gjerne avdekke uforutsette uheldige konsekvenser av at regelverket følges som av det motsatte, og områdeovervåkingen gjøres for å være i forkant av endringer. Analyseprogrammene Statens dyrehelsetilsyn gjennomfører er ikke primært tilsyn mot den enkeltes etterlevelse, men skaffer den samlede landbruksforvaltningen i Norge innsikt i sykdoms-/smittesituasjonen i norske besetninger og brukes som oftest til andre formål enn ”tilsyn”. Områdeovervåking er også en

² For eksempel eiere av en viss dyreart

oppgave som ofte involverer eksterne samarbeidspartnere, som for eksempel ulike institutter innen miljø-/klimaforskning.

Denne inndelingen i oppgaver anses dekkende også for de oppgavene Statens dyrehelsetilsyn har. Men i Statens dyrehelsetilsyn vil vi i tillegg peke på det sterke innslaget av beredskapsoppgaver. Beredskapsoppgaven går ut på å gjennomføre myndighetsinngrep/tiltak hvor hensikten er å stoppe smittespredning fra besetning til besetning. På en måte innebærer denne oppgaven de samme elementene som ovenfor – rammesetting og kontroll, men aktiviteten og kontrollen er i stor grad lagt til tilsynsorganet selv. Dyreeier, transportør, slakteri eller tilsvarende pliktsubjekter er i større grad satt under administrasjon av myndigheten, enn det som er vanlig i en ordinær tilsynssituasjon, jf nedenfor.

4.1.1 Nærmere om innholdet i tilsynsbegrepet

Ordet ”tilsyn” brukes dels som navn på en rekke ulike etater, instanser, kommisjoner etc. Det brukes også som betegnelse på en oppgave i svært mange lover og forskrifter, stort sett uten å følges av noen definisjon. Når begrepet ”tilsyn” både benyttes som etatsbetegnelse eventuelt som oppgavebetegnelse, kan innholdet i hva som kontrolleres og på hvilken måte det gjøres, variere mye.

Det samlende ved de ulike definisjonene som brukes er likevel at tilsyn er en myndighetsoppgave og at den er knyttet til kontroll av [etterlevelse av] formelt regelverk – lov og enkeltvedtak/forskrift som en tredjeperson – *et pliktsubjekt* – er forpliktet av. Dette kan virke selvinnslysende, men begrepet benyttes i regelverk ofte også utenfor denne rammen.

Statskonsult bruker begrepet ”tilsyn” slik: *myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern³ produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik*. Det vil si at vi definerer tilsyn som kontrollaktiviteten, og ser det i sammenheng med de andre hovedoppgavene Statens dyrehelsetilsyn håndterer.

4.2 Særtrekk knyttet til rollen som tilsynsorgan – utviklingstrekk

Som det indirekte framgår ovenfor er det stor variasjon i hvordan ulike etater definerer begrepet ”tilsyn” i forhold til de andre oppgavetyper. Det er også stor variasjon i hvilken metodikk (kontrollform) man legger til grunn for selve tilsynsarbeidet (og med ditto variasjon i regelverksutformingen).

Internkontrollreformen fra slutten av 1980-tallet er det eneste tiltaket av betydning som introduserte et felles grunnprinsipp for all statlig tilsynsvirksomhet.

³ Med *ekstern* mener vi utenfor statsforvaltningens egen organisasjon.

En radikal gjennomføring av internkontroll kunne innebære en total omlegging av måten å utforme fagregelverk⁴ på. Med det menes en omlegging fra å fastsette spesifikke myndighetskrav for et bestemt resultat - over mot å fokusere på hensynene som skal beskyttes, hvordan pliktsubjektet analyserer disse hensynene og hvordan hensynene blir ivaretatt i prosesser som fører fram til det resultatet pliktsubjektet velger.

Selv om man ikke går så radikalt til verks, forutsetter internkontroll likevel en klar sammenheng mellom fagregelverk og krav til organisering i pliktsubjektene. En omlegging til internkontroll vil derfor uansett innebære at fokus dreies mot hvordan pliktsubjektene innretter seg for å komme fram til bedre resultater.

Det synes likevel fortsatt å være relativt store forskjeller fra område til område i hvordan denne tilsynsmetodikken utformes. Med unntak for det såkalte "HMS-området" skjer stort sett tilpasningen til internkontroll innen den enkelte fagsektor/departementsområde uten noen tverrgående styring/kontroll av hvordan reformen gjennomføres. Tilsynsetater utvikler derfor ofte ulike "tilsynsprofiler", og det kan være mange grunner til at disse ulike profilene etablerer seg.

For eksempel synes spesialiserte og monofaglig sammensatte organisasjoner mer fokusert på den tekniske/konkrete løsningen på det problemet etatens fagkompetanse er rettet mot, enn mot pliktsubjektets systematikk og organisering. Hvor hyppig kontakt etaten har med pliktsubjektene, vil antakeligvis også påvirke tilsynsprofilen – hyppig kontakt antas å gi en mer medvirkningsorientert myndighetsutøvelse enn når kontrollen gjennomføres svært sjelden. Se mer om dette nedenfor.

En viktig side ved internkontrolltenkningen er likevel å understreke pliktsubjektene ansvar – og at myndighetene ikke "overtar" det ansvaret ved å spesifisere løsninger på (en serie) enkeltsaker. Dette er også en erkjennelse av at myndighetene ikke kan kontrollere og garantere for alt til en hver tid og at man må etablere systemer og strukturer som sørger for "selvoppfyllelse og selvkontroll". Internkontroll forutsetter således blant annet en tilsvarende kompetanseheving blant pliktsubjektene, som i større grad selv må identifisere problemer og finne løsninger. (Og sørge for at manglende egenkompetanse fylles ut).

Uavhengig av begrepet "internkontroll" vil filosofien bak internkontroll likevel være en sentral premiss for vurdering og utvikling av en tilsynsetat i dag. Dette gjelder også selv om det kan være mange særtrekk ved et reguleringsområde som krever spesiell tilpasning til filosofien.

⁴ Med fagregelverk menes det regelverket som internkontrollen skal bidra til etterlevelse av, for eksempel sikkerhetsavstanden til en farlig innretning.

4.3 Potensielle rollekonflikter i oppgavene for en tilsynsetat

Regelverket eller andre rammebetingelser for en tilsynsetat kan stille etaten overfor flere målkonflikter, eller potensielle rollekonflikter om man vil.

Det legale grunnlaget for en tilsynsetats myndighetsutøvelse gir liten grunn til kommentarer her – *legalitet* er den formelle rammen som gir etaten adgang til å kontrollere, pålegge plikter og lignende. I tillegg kommer det vi kan kalle etatens behov for *legitimitet*. I praksis vil behovet for å utforme en rolle som sikrer etatens legitimitet, være minst like viktig som det legale grunnlaget. Ett grunnlag for en etats legitimitet er for eksempel å ha et godt faglig fundament – kompetansen i etaten. Men kompetansen i etaten må sikre etatens legitimitet både med hensyn til ”tilsynskompetanse” og med hensyn til behovet for faglig kompetanse (for eksempel elektro, kjemi, eller for Statens dyrehelsetilsyn; veterinærkompetanse) alt etter hvilket fagområde etaten har ansvar for.

En tilsynsetats primærrolle oppfattes å være rollen som en **nøytral kontrollør**. Med nøytral menes at etaten på vegne av fellesskapet kontrollerer at de som er ansvarlige for å overholde et lovkrav – for eksempel dyreeier – etterlever de plikter ”fellesskapets regelverk” pålegger vedkommende. Politiet er en nærliggende sammenligning her – politiets nøytralitet og integritet anses som en grunnpill for deres *legitimitet*.

En nøytral rolle er i seg selv vanskelig å innta, og særlig å beholde. Det er ofte mange og innbyrdes motstridende interessenter (med ulik grad av mulighet til å ivareta sine interesser) som berøres av utfallet av et tilsyn.

Denne problemstillingen kan imidlertid ikke bare isoleres til hvordan etatene opptrer i forbindelse med kontroll av regelverksoverholdelse. Etatene har veldig ofte tilleggsoppgaver som også generelt skal bidra til å fremme loven(e)s formål. En tilsynsetat har derfor også (i varierende grad) en klar profil som **påvirkningsagent**, like mye som en nøytral kontrollørprofil.

En tilleggsvariabel er hvordan etatens ansvarsområde og faglige grunnlag er definert. Etater som er svært faglig spesialiserte henvender seg ofte til og rekrutterer sine ansatte fra en bestemt sektor eller bransje, for eksempel leger/sykepleiere, flyselskap, elektrobransjen etc. Eventuelt kommuniserer også slike ”faglige spesialitetater” ofte sine krav og forventninger mot en konkret faggruppe eller fagkompetanse i større virksomheter, for eksempel mot driftsansvarlige kjemiingeniører eller mot elektroavdelingen i en industribedrift.

Påvirkningsarbeidet innebærer ofte et nært samarbeid med berørte interesseorganisasjoner og lignende. Etatene må da samtidig vokte seg for å samarbeide ”for nært” med ”sin” bransje. Bakgrunnskjennskapen til bransjen og bransjens interesser kan innebære målkonflikter for etaten i forhold til andre grupper som også har interesser som skal ivaretas.

En annen faktor som påvirker hvordan en tilsynsmyndighet kan bli oppfattet, er hvor nær kontakt etaten har med alle sine potensielle pliktsubjekter. Noen etater

kan i beste fall kontrollere alle sine pliktsubjekter en gang hvert 15. år, andre har kontakt med alle svært hyppig – årlig og endog halvårlig. For de sistnevnte må man vokte seg for å bli en så integrert og ansvarlig del av hva som foregår hos pliktsubjektene at det går ut over den uavhengigheten tilsynet er basert på.

Etatens rolle som regelverksutformer⁵ bidrar også til at den kommer i en annen stilling overfor de som kontrolleres, enn politiet. Et stikkord her er myndighetenes **veiledningsplikt**, som dels kan skape dilemma for den enkelte kontrollør dels for etaten som sådan på et mer generelt plan. I mange sammenhenger utsteder en tilsynsmyndighet også godkjenninger, konsesjoner eller lignende. Slike enkeltvedtak innebærer at myndighetene i ulik grad blir delaktige i utformingen av en valgt løsning, aktivitet etc. Dette kan i visse sammenhenger rokke ved oppfatningen av tilsynsetaten som en nøytral regelkontrollør på linje med politiet.

I sum er det således en lang rekke forhold som innvirker på hvordan omverdenen oppfatter etatens rolle og hvor **”nøytral”** etaten oppfattes. Det finnes neppe noe allmenngyldig fasitsvar på hvordan de ulike nevnte problemstillingene skal håndteres. I praksis kommer det inn mange flere hensyn som også bidrar til å definere hva slags tilsynsetat man ender opp med. Økonomi, effektivitet, ønske om å unngå å bygge opp dobbeltkompetanse etc kan i noen grad overstyre ideelle løsninger.

De senere år har det likevel spesielt blitt rettet en økende oppmerksomhet mot tilsynsetaters nøytralitet i forhold til motstridende hensyn/andre interesser. Fra EØS-området har det for eksempel vært fokusert på forankringen av tilsynet med næringsmidler i forhold til produsentenes næringsinteresser. I Norge har det skjedd endringer i forankringen av tilsynet med liberaliserte virksomheter hvor staten fortsatt eier den dominerende markedsaktøren (Post- og teletilsyn m.fl.)

Oppsummering

Litt spissformulert kan man si at det i dag er et økende fokus på myndighetenes ”legitimitet” mer enn på ”legalitet” som grunnlag for at man aksepterer myndighetsutøvelsen. Med dette som bakteppe vil vi peke på noen problemstillinger som det er viktig å vurdere for en tilsynsetat.

- Hvor mange ulike og eventuelt motstridende hensyn kan/bør være forankret i samme organisasjon? (fra departement og ut) For eksempel ansvar for sikkerhet kontra ansvaret for å gjennomføre en utbygging eller for å drive næringspolitikk⁶.
- På nivået under dette kommer det også opp en beslektet problemstilling knyttet til hvor involvert eller uavhengig myndigheten er fra de aktørene eller interessene de skal føre tilsyn med.

⁵ På detaljnivå ved forskrifter

⁶ Spissformulert for Statens dyrehelsetilsyn; Når Statens dyrehelsetilsyn er forankret i Landbruksdepartementet; Kan publikum ha tillit til at etaten utøver sin myndighet med fokus på dyrenes ve og vel og forbrukernes helse også når dette strider mot landbruksinteresser?

Dette kan dels gå på:

- etatens arbeidsmetoder og faglige fokus
- samarbeidsformer med interessegrupper innen fagområdet
- hvordan den enkelte ansatte i etaten selv opptrer – både i og utenfor jobben

Hvorvidt kravet til etatens habilitet (en sentral side ved ”nøytraliteten”) rent faktisk kan løses i det enkelte tilfelle⁷ er ikke nødvendigvis nok til å bevare etatens tillit. Denne problemstillingen er mye videre enn bare spørsmålet om den enkeltes habilitet i en konkret sak. Arbeidsformer, vedtak og lignende som de innvidde ser på som kurante, kan gi et helt annet inntrykk når begivenhetsforløpet betraktes utenfra⁸. Etatens legitimitet bygger således på omverdenes oppfatninger, ikke hvordan en selv mener å håndtere habilitet eller andre rollekonflikter.

⁷ Ved å bruke ”settepersoner”

⁸ Dette momentet trer frem om vi sammenligner med kravet etter forvaltningsloven (lov 10.2.1967) § 6 fjerde ledd: Det er ikke nok at en inhabil tjenestemann ”åpenbart” ikke vil kunne påvirke utfallet av en sak. I tillegg må hverken offentlige eller private interesser tilsi at han viker sete.

5 Forventninger og synspunkter fra omgivelsene

De fleste etatene og organisasjonene som har deltatt i Statskonsults kartlegging i Dyrehelsetilsynets omgivelser, har størst kontaktflate mot sentralforvaltningen. Men flere inngår også i direkte samarbeidskonstellasjoner med fylkesveterinærnivået, og alle har direkte eller indirekte erfaringer med distriktsveterinærleddet. Alle nivåer er således i mer eller mindre grad berørt av de synspunktene som er fremkommet.

En generell sammenfatning av omgivelsenes syn kan være at Statens dyrehelsetilsyn befinner seg i et krysspress av motstridende forventninger og synspunkter, særlig med hensyn til rolle og fremtidige utviklingsbehov. Det er allikevel bred enighet om noen grunnleggende positive trekk og problemer som preger dagens etat.

5.1 Positive trekk alle er enige om

Både brukerorganisasjoner og samarbeidende etater fremhever gjennomgående tre trekk som en styrke ved dagens dyrehelsetilsyn:

- **vilje og evne til samarbeid**, særlig samarbeidsforhold preget av tette, personlige relasjoner og god dialog
- **høy veterinærfaglig kompetanse**, særlig i det ytre leddet
- **god korpsånd** mellom distriktsveterinærer og mellom det regionale og lokale nivå

Alle er enige i at etaten scorer høyt på samarbeid og kommunikasjon, selv om man ikke alltid er enige i sak og prioriteringer. Et unntak her er muligens Bondelaget, som føler at de nå ikke tas med i prosesser i samme grad som tidligere, og derfor etterlyser større organisasjonsforståelse og kommunikasjonsferdigheter.

5.2 Problemer alle er enige om

Både departementet, brukere og grenseflateetater nevner at Dyrehelsetilsynets oppgaveløsning er preget av:

- **Kapasitetsproblemer i én eller annen sammenheng**

Alle informantene har lagt merke til at organisasjonen sliter med kapasitetsproblemer, enten dette gir seg uttrykk i sen saksbehandling og flaskehals, manglende prioriteringer eller liten evne til å iverksette vedtatte prioriteringer. En får inntrykk av en stresset og sårbar organisasjon hvor det stadig ”butter imot” trass i god vilje, høy kompetanse og dyktige medarbeidere. Det er

imidlertid ikke enighet om de viktigste årsakene til dårlig kapasitet – om dette skyldes enten/både

- lav ressurstilførsel i forhold til vekst i offentlige oppgaver
- manglende evne til å omprioritere og omstille seg i forhold til nye oppgaver
- en organisering som ikke er tilpasset de oppgavene etaten samlet sett skal utføre
- styringsforhold, herunder at ansatte tillates å bruke tid på ikke-prioriterte oppgaver

Omgivelsene kan oppleve kapasitetsproblemer på alle nivåer i etaten, men i denne undersøkelsen er det særlig sentralforvaltningen, og dernest fylkesnivået som blir oppfattet som mest overbelastet.

5.3 Sprikende forventninger og synspunkter på etaten – to hovedsyn

Når det gjelder forventningene til tilsynets rolle, prioriteringer, oppgaveløsning, organisering og kompetanse, kan disse sammenfattes i to motstridende hovedsynspunkter, som særlig er tuftet på ulike forutsetninger om hvor langt statens ansvar skal strekke seg på det veterinære området.

Ikke uventet går den viktigste skillelinjen mellom synspunktene til Landbruksdepartementet, andre samarbeidende grenseflateetater (også under Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet) samt Norske Fiskeoppdretteres Forening på den ene siden, og interesseorganisasjonene på landbrukssiden og Dyrebeskyttelsen på den annen side.

5.3.1 "Myndighetsgruppens" synspunkter

Selv om vektlegging og nyanser varierer, er det likevel stort sammenfall i det vi kan kalle "myndighetsgruppens" (inklusive oppdrettsnæringens) forventninger og vurderinger. De viktigste kan sammenfattes i noen hovedpunkter:

- Et klart skille mellom offentlige og private oppgaver og roller må gjennomføres.
- Det er behov for frigjøre seg fra tradisjonelt tette bånd til landbruksnæringen
- Det er behov for et mer offensivt og strengere tilsyn – mindre naiv tiltro til hva tilsynsobjektene lover.
- Det må utvikles en mer profesjonell tilsynsrolle med tilstrekkelig distanse til tilsynsobjektene, mer systematikk i arbeidsmåter og gradvis overgang til internkontrollmetoder.
- Det er behov for bedre kunnskapsgrunnlag for å utøve føre-var-prinsippet.
- Det er behov for styrke evnen til å omprioritere og bruke den høye kompetansen og ressursene på en mer effektiv og fleksibel måte.

-
- Det er behov for en organisasjon som er bedre tilpasset nåværende og fremtidige oppgaver:
 - mer forvaltningskompetanse – særlig i de ytre ledd
 - kommunikasjon og utveksling mellom sentralforvaltningen og lavere nivåer virker overraskende liten
 - Det er behov for å styrke evnen til å tenke langsiktig og prinsipielt og foreta mer helhetlige vurderinger.
 - Det er behov for å øke saksbehandlingskapasiteten sentralt og regionalt ved å ta i bruk etatens samlede ressurser.

Dyrehelsetilsynets overordnede myndighet, Landbruksdepartementet, mener at tilsynet etter fem år står godt på egne ben i samsvar med departementets forventninger til en selvstendig fagmyndighet. Departementet understreker imidlertid at tilsynet er en etat i omstilling, og selv om en god del er oppnådd, gjenstår det mye både kompetansemessig og organisasjonsmessig. De viktigste forventningene fra departementets side er at tilsynet må rydde opp i samrøret av offentlige og private oppgaver og roller, og utvikle en organisasjon som gir etaten samlet sett større kapasitet og evne til å gjennomføre vedtatte prioriteringer.

De viktigste **organisatoriske utfordringene** som informantene i ”myndighetsgruppen” samlet sett har pekt på er:

- Fjerne de kombinerte stillingene og samle distriktsveterinærene i større enheter med mulighet for spesialisering
- Bevare tilstrekkelig innsikt i lokale forhold ved å fortsatt å ha et *relativt* finmasket distriktsnett og ved å få til en god dialog med privatpraktiserende veterinærer
- Utvikle større fagmiljøer og styrke utredningskompetansen regionalt
- Styrke sentralforvaltningens direktoratsfunksjoner - særlig på områdene fiskehelse og internasjonalt arbeid
- Rekruttere andre profesjoner som et supplement til den veterinærfaglige tilnæringsmåten

5.3.2 ”Interessegruppens” synspunkter

De to bondeorganisasjonene og Dyrebeskyttelsen har først og fremst det felles trekk at de er grunnleggende skeptiske til de endringene som ligger innbakt i St.prp. nr. 54 og ny lov om dyrehelsepersonell. Selv om premisser og nyanser varierer, mener disse tre organisasjonene at staten fortsatt burde ha et direkte ansvar for kliniske tjenester, og om dette ikke er mulig, bør statlig finansiering sørge for overkommelig pris for brukerne.

Det er særlig sterkt sammenfall i *bondeorganisasjonenes* synspunkter og forventninger til Statens dyrehelsetilsyn, men Småbrukarlaget virker mest kritisk til de endringene som nå skjer. Disse to organisasjonene fremholder særlig:

-
- Ved siden av tilsynsoppgavene er det en viktig rolle for dyrehelsetilsynet å forvalte og styre ”veterinær-Norge”, som er en viktig tjenesteyter for bonden.
 - Dyrehelsetilsynet bør ikke bli en tradisjonell, tilbaketilt tilsynsetat, men fungere som et mellomledd til næringen og samordne seg med den.
 - Den viktigste forventningen til dyrehelsetilsynet er at de skal være en uavhengig og helt selvstendig fagmyndighet og ikke la seg overstyre av departementet. Faglig integritet i forhold til departementets styringsambisjoner er grunnleggende for å bevare tillit i næringen.
 - Dyrehelsetilsynet befinner seg i et krysspress mellom fag og politikk. Hittil har de klart balansegangen bra, men særlig rovdyrpolitikken er et minefelt.
 - Distriktsveterinærenes dobbeltrolle i kombinert stilling tillegges liten vekt, og oppfattes som et større problem for veterinærene enn for brukerne i landbruket.
 - Etaten har god kunnskap om næringen og er flink til å fange opp signaler og finne fleksible løsninger.
 - Det er riktig å prioritere overvåkning av helsetilstand og mattrygghet i sin helhet og ikke fokusere så mye på det enkelte bruk.
 - Veterinærene som profesjon ”sitter overalt” og inngår i et nært fellesskap hvor informasjonslinjene følger faget. Rutiner for hvordan andre parter skal involveres, bør revurderes, kanskje trengs mer organisasjonsfaglig kompetanse.
 - Statens dyrehelsetilsyn har en lang vei å gå med hensyn til å opplyse brukere og allmennheten om tilsynets roller og oppgaver, særlig på det lokale nivået.

Dyrebeskyttelsen står i en særstilling ved at de på den ene siden er bekymret over ressursituasjonen og sterkt kritiske til dagens prioriteringer, men likevel ikke ser noen behov for endringer i tilsynets organisering:

- Fokus og ressurser brukt på overvåkningsprogrammene skjer på bekostning av dyrevern.
- Det skjedde en nedprioritering av dyrevern siste år. Dyrehelsetilsynet må frigjøre seg fra prioriteringer knyttet til dyrehelse i snever forstand.
- Etaten er ikke flink nok til å ta klare standpunkt.
- Det viktigste endringsbehovet ligger i et uklart regelverk, hvor dyrevernbegrepet ikke er godt nok utdypet.
- Selv om dyrevernnemndene er en egen forvaltningsmyndighet, er de både styringsmessig og operativt nært knyttet til tilsynet, og i praksis kan det være vanskelig å vurdere dem atskilt.
- Ressursmangelen i hele systemet er et kjerneproblem, også ressursbruken i nemndene.
- Det kan være mulig å effektivisere arbeidet i dyrevernnemndene ved å legge flere operative tilsynsoppgaver til distriktsveterinærene.
- Det er grunn til å være bekymret for tilgangen på veterinære tjenester til dyra, dersom Statens dyrehelsetilsyn ikke lenger skal ivareta primærhelsetjenesten.

De viktigste **organisatoriske utfordringene** som disse tre interesseorganisasjonene står sammen om å påpeke:

-
- Beholde status quo med hensyn til roller, kompetanse og organisering
 - Opprettholde de kombinerte stillingene i så stor grad som mulig og unngå skrivebordsbyråkrater.

5.4 Oppsummering

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra omgivelsene tegner det seg et overveiende positivt bilde av en relativt selvstendig etat som nyter god anseelse og tillit blant sine brukere, samarbeidspartnere og overordnet departement. Det er en utbredt oppfatning at Statens dyrehelsetilsyn har fått til mye i løpet av de fem årene tilsynet har eksistert som egen etat. Tilsynet berømmes for sin samarbeidsvilje og evne til å involvere berørte parter samt for sine dyktige, engasjerte og serviceinnstilte medarbeidere.

Samtidig får man inntrykk av en presset organisasjon som sliter med kapasitetsproblemer og strever med å leve opp til vedtatte prioriteringer i praksis. Etaten får ros for å jobbe ryddig og effektivt med for eksempel OK-programmene, men trass i gode intensjoner og høy kompetanse makter den ikke helt å levere som forventet på en rekke områder. Mange tilskriver dette for lav ressurstilførsel i forhold til nye oppgaver, men det blir også gjennomgående reist spørsmål ved etatens evne til å omprioritere og omstille seg i forhold til nye krav. Selv om ressursproblemene opptar mange i omgivelsene, har de fleste informantene klare forventninger om at etaten skal makte å oppprioritere og yte *mer* på de områdene som de enkeltvis er mest opptatt av fra sine ståsteder – enten det gjelder fiskehelse, dyrevern, tradisjonelle tilsynsoppgaver, regelverksutvikling, utredninger eller internasjonalt arbeid.

Det er påfallende at Dyrehelsetilsynet i høy grad er gjenstand for ulike rolleforventninger som det er vanskelig eller umulig å forene, men Statskonsults hovedinntrykk er at tilsynet hittil har mestret balansegangen mellom motstridende krav på en god måte. Statens dyrehelsetilsyn fremstår som en etat som er under et betydelig ytre press for å endre og omstille seg, både når det gjelder forventninger fra overordnet departement og fra samarbeidende etater.

Statens dyrehelsetilsyn er en ung etat regnet fra opprettelsen av direktoratet, men gammel og ærverdig hvis man tar utgangspunkt i de ytre ledd. Sett utenfra synes etatens kultur og fokus fortsatt å være sterkt preget av nære bånd og interaksjon med landbruksnæringen. Tilsynet fremstår som en utpreget desentralisert etat, og det blir hevdet at den er bemannet med tradisjonsbundne individualister, som først og fremst oppfatter seg selv som utøvere av et fritt yrke og dernest som statlige tjenestemenn.

Det er en utbredt oppfatning at forvaltningskompetansen, herunder forståelsen av egen rolle, ikke er tilstrekkelig utviklet. Det blir også påpekt at etatens høye formalkompetanse har sitt sidestykke i en tilsvarende høy selvfølelse – både på godt og vondt. Enkelte i omgivelsene mener at dette gir seg uttrykk i en kultur preget av en viss selvtilstrekkelig laugsmentalitet. På bakgrunn av disse

særtrekkene hevdes det at Statens dyrehelsetilsyn er en tungrodd etat, og at det vil være en betydelig utfordring å få til nødvendige endringer.

Ikke alle informantene i omgivelsene er så opptatt av Dyrhelsetilsynets *interne* organisering. Hovedinntrykket hos flertallet er likevel at dagens formelle organisasjonsstruktur ikke tillater god nok utnyttelse av den kompetanse og de ressurser etaten har til sin disposisjon. Det er en utbredt oppfatning at arbeidsbelastningen ikke er optimalt fordelt mellom de tre nivåene, og at etaten burde trekke mer på den høye kompetansen i det lokale leddet. Enkelte hevder også at styringen fra sentralforvaltningen er for svak, og at etaten i realiteten blir styrt nedenfra.

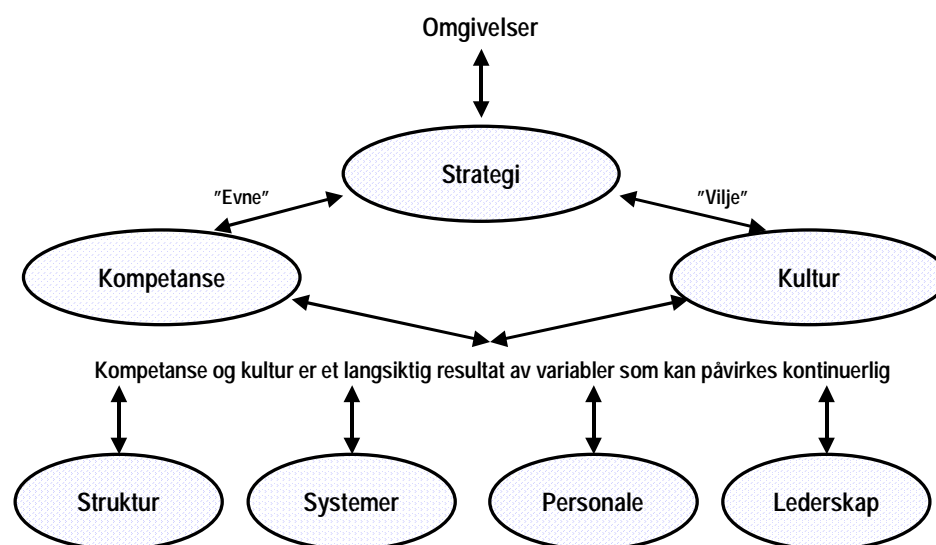
6 Vurdering av Statens dyrehelsetilsyns organisasjon

6.1 Innledning: Tilnærming til vurderingen

En organisasjon består av ulike *delsystemer* som påvirker hverandre gjensidig og som samlet sett har betydning for hvordan organisasjonen fungerer og hva de viktigste utfordringene består i. I en organisasjonsanalyse er det derfor viktig både å analysere de enkelte delsystemene, og å foreta en samlet og helhetlig vurdering av hvordan de ulike elementene virker sammen.

Det fins mange ulike modeller for inndeling og systematisering av organisasjoners delsystemer, men for analysen av Statens dyrehelsetilsyn har vi valgt å ta utgangspunkt i en forenklet figur, for å illustrere vår tilnærming og referanseramme i vurderingene nedenfor. Vi antar at denne figuren kan ha spesiell interesse for en etat i omstilling, siden den retter oppmerksomheten mot sammenhenger mellom strategi og andre aspekter av organisasjonen.

Figur 6.1: En strategisk omstillingsmodell



I denne modellen er organisasjonen inndelt i sju delsystemer og disse er, for å illustrere et hovedpoeng, ordnet hierarkisk i tre ulike nivåer:

Når en virksomhet skal iverksette en bestemt **strategi** – særlig når dette innebærer en større endring av i organisasjonens roller og oppgaver – er det to faktorer som erfaringsvis kan bli særlig kritiske for omstillingen, nemlig **kultur** ("vilje til endring") og **kompetanse** ("evne til endring"). Med kompetanse

tenker vi her på organisasjonens samlede kompetanse (særpregede kompetanse eller kjernekompetanse), dvs det organisasjonen *samlet sett* er spesielt dyktig til.

Både kultur og kompetanse endres som regel langsomt over tid, og kan være vanskelige å påvirke og endre direkte. Begge delsystemene er resultater av og påvirkes kontinuerlig av de mer konkrete og ”synlige” delsystemene **struktur, systemer, personale og lederskap**, og det er på dette laveste nivået i figuren en primært kan iverksette ulike målrettede tiltak for å endre organisasjonen i ønsket retning.

I vår vurdering av Dyrehelsetilsynets organisasjon vil vi nedenfor kommentere alle delsystemene som inngår i figuren, fordi det utvilsomt fins utfordringer og utviklingsbehov knyttet til de fleste av dem. Men i lys av vårt mandat vil vi særlig konsentrere oss om og gi en mer utdypende vurdering av to av delsystemene:

- **Det strategiske nivået** (inklusive roller, oppgaver og oppgaveløsning), fordi dette er et viktig fundament for den videre utviklingen av etaten som myndighets- og tilsynsorgan. I denne vurderingen vil vi særlig fokusere på Statens dyrehelsetilsyn som tilsynsetat sett i lys av generelle utviklingstrekk innen statlig tilsyn.
- **Den formelle organisasjonsstrukturen**, fordi dette allerede er et viktig tema i etaten og i vårt oppdrag, men ikke minst fordi strukturen etter Statskonsults oppfatning er en av de aller viktigste hovedutfordringene for denne etaten. Vurderingen av strukturen har derfor fått spesiell oppmerksomhet og presenteres særskilt i kapittel 7.

6.2 Vurdering av rolle, oppgaver og oppgaveløsning

6.2.1 Rolleutfordringer

Det stilles mange ulike rolleforventninger til Statens dyrehelsetilsyn fra flere hold, jf kap 5. Mange av målene etaten skal ivareta er også ”konflikterende” – dyrehelse, dyrevern og -etikk kontra menneskehelse og driftsformer i landbruket etc.

Etaten har videre noen særtrekk som er med på å definere hvilken rolle den selv oppfatter å ha:

- Etatens opprinnelse og første rolle var å etablere en veterinærtjeneste ute i distriktene. Det innebærer at etatens fokus har vært på ”tjenesteyting til samfunnets beste” - å bedre dyrehelsen. Etatens utgangspunkt er derfor vel så mye en veterinærtjeneste som et myndighetsorgan.

-
- Etaten har en sterkt monofaglig sammensetning på et område som *direkte* berører noen få grupper av befolkningen, men som *indirekte* berører eller opptar mange.
 - Distriktsveterinærene er vant til å arbeide selvstendig og til å håndtere alle typer oppgaver fra administrative via veterinærfaglige til mer ”tilsynsfaglige” oppgaver. Behovet for å samhandle med andre i etaten har ofte ikke vært større enn å eventuelt konsultere mer erfarne veterinærer i et faglig vanskelig spørsmål. Dette gjenspeiles også i organisasjonsstrukturen.
 - Myndighetsoppgavene har særlig kommet til de seneste par årtier etter at tilgangen til veterinære tjenester ute i distriktene ble bedre, og ga rom for å ivareta andre udekkede behov.

Etaten endrer likevel langsomt, men sikkert profil; fra en tilvant rolle som ”overveterinær” til noe som kan oppfattes som mer udefinert – det vil si som ”myndighetsutøver”. Satt litt på spissen opplever etaten en overgang fra å være veterinærfaglig basert til å være vel så mye tilsynsfaglig basert. Etaten er derfor i ferd med å finne en ny identitet som oppfattes å være annerledes enn den man har vent seg til – både i og utenfor etaten. utfordringene ligger således i å finne sin profil som myndighetsorgan – tilsynsorgan.

Disse forholdene gjør at etaten må tenke nøye gjennom hvilke krav dette stiller til hvilken rolle etaten og etatens ansatte skal innta i forhold til de ulike gruppene som etatens virke har betydning for. En ekstra rolleutfordring er at store deler av omgivelsene har sine egne oppfatninger av at rollen for Statens dyrehelsetilsyn er som et veterinærvesen.

Statskonsult mener blant annet å se en uklarhet i rolleforståelsen med hensyn til hvem som ”egentlig” skjuler seg bak etatens brukerbegrep. Er det bonde-næringen/landbruket, fiskeoppdrettere, tilsynsobjektene, andre veterinærer, forbrukerne (de som spiser kjøtt), dyrene, dyreeiere, det norske samfunn? Er alle disse brukere, alle på en gang? Har alle disse samme behov? Hvilke av dem/behovene skal Statens dyrehelsetilsyn dekke?

Et annet viktig forhold i denne sammenhengen er hvordan etaten og etatens ansatte skal forholde seg til de utøvende veterinærene, og under hvilke former man kan eller bør samarbeide med disse. En viktig rolleendring vil blant annet oppstå ved at etaten vil få ulike tilsynsoppgaver overfor praktiserende veterinærer. Det reiser for eksempel spørsmål om etatens ansatte da samtidig kan drive vanlig veterinærpraksis utenom sitt virke som tilsynsperson. Vurdert utenfra kan dette etter Statskonsults mening reise innvendinger mot etaten om hvilke gruppers interesser den ”egentlig” ivaretar. Herunder om etaten er tilstrekkelig uavhengig fra en yrkesgruppe som har stor betydning for dyrehelsen (og mattryggheten) - i tillegg til dyreeierne.

6.2.2 Vurdering av særtrekk ved oppgaver og oppgaveløsning

Vi knytter nedenfor noen kommentarer til de typiske oppgavene som er angitt for en tilsynsetat (jf kapittel 4) og hvordan vi vurderer Statens dyrehelsetilsyn i forhold til disse. Hensikten med vurderingen vår er ikke å tildele karakterer på etatens oppgaveløsning, men å peke på det vi oppfatter som særtrekk.

6.2.2.1 Noen vurderinger med hensyn til ”tilsyn”

Slik Statskonsult bruker begrepet ”tilsyn”, betyr det kontroll av at noen som er pålagt en plikt/ansvar, overholder dette. De fleste tilsynsetater vi har arbeidet med snakker derfor ofte om ”pliktsubjektene” eller et tilsvarende begrep. Vi hadde derfor ventet å møte begrepet dyreeier, oppdrettseier, dyretransportør og lignende i Statens dyrehelsetilsyn, men i hovedsak fokuseres det på ”forekomst av sykdom” og dernest på ”dyr”, ”besetninger”, ”bestander” eller i noen grad på ”anlegg”, ”driftsbygninger” etc. På en måte er det naturlig, - det er jo dyrehelse og disse innretningene det dreier seg om. Etaten har også en kompetanse i tilsynspersonellet (veterinærer) som bare et fåtall av de helt profesjonelle pliktsubjektene ”matcher”. I sum kan disse forholdene lett etablere en rolledeling med pliktsubjektet hvor tilsynet definerer problemet og anviser behandling, og pliktsubjektet ”utfører ordre”. Men etaten kan da komme i fare for å underkommunisere at det er en tredjeperson med visse plikter som tilsynet rettes mot. Dette bidrar til å underbygge et bilde av en etat som er ”problemeier” mer enn en ”problempåpeker”.

Tilsynsprofil

Det at etaten i dag fremstår som ”problemeier”, betyr ikke nødvendigvis at en annen og mindre veiledende/argumenterende tilsynsprofil er veien å gå. Man kan godt være problempåpeker og samtidig gi veiledning og påvirke pliktsubjektene i riktig retning. Poenget er bare at etatens tilsynsprofil⁹ kan bli tydeligere på eiers ansvar og på å etablere systemer som underbygger at eier er i stand til og tar sitt ansvar. En utfordring er naturligvis at etatens mange beredskapsoppgaver i noen grad forutsetter at etaten i noen grad setter dyreeiere under administrasjon.

Prioritering

Det er vanskelig å få et tydelig bilde av hvordan ressursbruken til tilsyn styres. Satt på spissen virker det som om mesteparten av tilsynsoppgavene er en konsekvens av noen forhåndsdefinerte ”ytre rammer” og regeldefinerte (herunder særlig fastlagt i ”overvåkingsprogrammer”). Styringen innen etaten går ut på å finne rasjonelle måter å utføre de definerte oppgavene på. Det synes m.a.o. å

⁹ Brukerorganisasjonene i landbruket gir uttrykk for at de ønsker å beholde en tilsynsetat som er medvirkningsorientert og veiledende mer enn at etaten skal utvikle seg til en tilbaketrukket og kontrollerende tilsynsetat. Det er likevel ikke etter vår oppfatning nødvendigvis en slik motstrid mellom disse ulike myndighetsrollene som det dette kan gi inntrykk av. Det er forskjell på å satse på veiledning og opplysning (både mot individuelle pliktsubjekter og mot grupper) for å påvirke til endring, og på det å overta problemet for en hel bransje.

være lite rom for etatsinterne prioriteringer, selv om etaten i virksomhetsplaner er tydelig på oppgaver den ikke kan prioritere.

Delingen mellom dyrehelse og dyrevern er gjennomgående i form av en rolle-deling mellom henholdsvis distriktsveterinæren og dyrevernemndene. Vi har ikke gått i dybden med hensyn til dyrevernemndenes tilsynsprofil. Styring og prioritering av dyrevernemndenes virksomhet synes likevel å være en problemstilling man bør se nærmere på. Så langt vi har vurdert dette, har vi inntrykk av store forskjeller i innsats og arbeidsform fra nemnd til nemnd (og tilsvarende med hensyn til DV'enes samarbeid/oppfølging)

6.2.2.2 Noen vurderinger med hensyn til regelverk – rammesetting

Statskonsult er innforstått med at EØS er en svært styrende faktor for etatens regelverksutvikling. Noen av påpekningene nedenfor vil derfor gjelde forhold etaten i mindre grad kan påvirke selv.

Vi har ikke fått klare antydninger om regelverk som er ”skrivebordspreget” og vanskelig å bruke i praksis fra brukerne – men vi har fått antydninger. Det kan synes som om disse antydningene mer har sammenheng med at de innretningene reglene er rettet mot (driftsformer, driftsbygninger og lignende) varierer sterkt. På denne bakgrunn kan det utvikle seg litt varierende praksis med hensyn til hvor konsekvent reglene håndheves – av hensyn til de omkostningene påleggene kan medføre for eierne.

Det umiddelbare inntrykket av regelverket er likevel at det i noen grad er informasjonsbærer fra veterinærer til andre veterinærer eller spesialister, mer enn til pliktsubjektet. Det synes også å være en oppfatning om å regelfeste svært mye i motsetning til andre områder som baserer seg på noen få grunnkrav i formelle regler (tydeliggjøring av hensyn som skal vernes og mål som skal nås) og i stedet overlater mye av detaljene til frivillige standarder, innarbeidet praksis etc.

Regelverket vil nok i noen sammenhenger også bidra til å underbygge oppfatningen av etaten som et tjenesteytende organ/problemeier. Det virker som om svært mange oppgaver er regelstyrte (jf ovenfor om tilsyn) i den forstand at reglene krever en godkjenning eller dispensasjon fra etaten.

Med tanke på å etablere en klar myndighetsprofil for Statens dyrehelsetilsyn vil regelverksutviklingen stå sentralt. Noen av de forholdene vi har pekt på ovenfor om ”problemeier” og brukernes oppfatning av sitt eget ansvar og rammer for valg, vil følge av regelverket. Vi får ikke et klart inntrykk av hvordan etaten ønsker å styre og legge opp sitt regelverksarbeid – eller strategi for regelverksutvikling om man vil. I sentraladministrasjonen er man opptatt av dette, men valgmuligheter, planer og strategier for regelverket synes lite kjent utenfor sentraladministrasjonen.

Dette og en del andre forhold gjør at etaten i noen grad fremtrer som et sekretariat for regelverksarbeid mer enn som en selvstendig fagetat – sammenlignet

med en del andre tilsynsetater vi kjenner til. Mye av dette skyldes at det aller meste av regelverket er EØS-implementering hvor det gis lite spillerom. Andre grunner til dette inntrykket ligger i arbeidsdelingen mellom Landbruksdepartementet og Statens dyrehelsetilsyn – departementet følger/styrer regelverksutviklingen meget tett. Endringer i praksis henvises gjerne til bred partsorientert behandling gjennom meldinger og lignende som departementet tar hånd om. Det er kanskje ingen gitt modell for arbeidsdeling departement/direktorat eller grensdragningen mellom ”politikk” og ”fag”. Men for andre etater fremstår en egen faglig basert, tydelig og gjennomtenkt regelverksstrategi og -plan som et viktig fundament for etatens faglige selvstendighet.

6.2.2.3 Informasjon/veiledning – annet påvirkningsarbeid

Statskonsult har lite grunnlag for å vurdere informasjonsvirksomheten generelt, og skal heller ikke gjøre det. Etaten synes å ha en høy profil på ”tjenesteyting” og individuell veiledning av brukerne. Etaten oppfattes klart som hjelpevillig og løsningsorientert. Hvis vårt inntrykk er riktig, foregår en viktig del av denne formen for veiledning og påvirkningsarbeid som ledd i tilsynsarbeidet.

Dette er et klart positivt trekk ved organisasjonen som det naturlig nok er viktig å ta vare på, men det er noen viktige balanseeganger i dette. En slik involvering kan være en utfordring for rolleklarheten og uavhengigheten for den enkelte og bidrar til å sementere et inntrykk av en helsetjeneste for dyreeier. Denne balansegangen er imidlertid like vanskelig og like håndterbar for Statens dyrehelsetilsyn som for en hver annen tilsynsetat. En annen side er hvorvidt det er riktig bruk av ressurser dersom det blir slik at individuell veiledning i forbindelse med tilsyn hindrer ivaretagelse av andre oppgaver (eller at det bidrar til en ”passivisering” av tilsynsobjektene)

6.2.2.4 Områdeovervåking

Etaten bruker store ressurser til det vi i kapittel 4 har kalt områdeovervåking. I stor grad dreier dette seg om regulær prøvetaking eller observasjon. Denne virksomheten tjener flere formål, men særlig to; Det ene er en beredskapsfunksjon ved å finne ut potensialet for raskt smittende/spredende sykdommer for eventuelt å sette inn mottiltak. Det andre er å kunne gi en troverdig dokumentasjon om sykdomstilstanden i Norge. Dokumentasjonen fungerer i hovedsak som grunnlag for bestemmelser som regulerer import fra visse EØS-land/områder.

Denne funksjonen fremstår i dag langt på vei som hovedoppgaven for Statens dyrehelsetilsyn. Store deler av ytreleddets ressursbruk gjelder nettopp denne oppgaven som innebærer at DV’en må oppsøke et visst antall besetninger og gjøre ulike observasjoner, eventuelt ta prøver og lignende. Oppgaven har lite med tilsyn i betydningen ”kontroll av etterlevelse” å gjøre og bidrar derfor til å svekke etatens profil som tilsynsorgan *i den betydningen av begrepet.*

Vi vil også peke på at dette er en form for oppgaveløsning som krever mye tid og ressurser, nettopp fordi den i stor grad forutsetter at DV'en selv drar fra besetning til besetning. Vi vil også reise spørsmålet om det er en riktig ressursbruk å bruke veterinærer til slike relativt enkle prøvesinnsamlingsoppgaver. Ser man denne oppgaven sammen med at en stor del av de andre oppgavene er regelstyrte (dispensasjoner, godkjenninger jf ovenfor) blir resultatet at etatens ressursbruk i stor grad er forhåndsdefinert med lite rom for egne prioriteringer/tilpasninger.

6.2.2.5 Beredskap

Som nevnt tidligere fremtrer beredskapsoppgaver som en kjernevirksomhet for Statens dyrehelsetilsyn i dag. Statskonsult har ingen spesielle oppfatninger om denne delen av etatens virksomhet. Vi vil nøye oss med å peke på behovet dette gir med hensyn til å ha en organisasjon som er styrbar i en kritesituasjon og at etaten derfor raskt må kunne omstille seg til en eventuell "krisetidsorganisasjon" som kan bygge på andre organiseringsprinsipper enn den som bør gjelde ordinært. Videre vil det, som for andre organisasjoner med utpregede beredskapsoppgaver, være et poeng i å tenke nøye gjennom hvor mye praktisk arbeid etaten *selv* må utføre i en beredskapssituasjon og hvor mye som de ulike pliktsubjektene selv eller andre bør ta ansvar for. Slik sett blir det også her en balansegang for etaten at ikke beredskapsrollen i for stor grad påvirker tilsynsrollen ved at etaten overtar "hele" ansvaret.

6.2.3 Oppsummering av hovedutfordringer

Poenget med det ovenstående er ikke å gi organisasjonen karakterer, men å peke på en del trekk ved etatens oppgaver og oppgaveløsning som er med på å gi etaten noen særtrekk sammenlignet med andre tilsynsområder. Overgangen fra å være en veterinær helsetjeneste til å utvikle etatens formål i retning av et myndighetsorgan gir seg etter vår mening utslag i en viss rolleklarhet for etaten med hensyn til hva slags tilsynsmyndighet de skal være og at dette viser seg på flere områder.

- **Klart rolleskifte fra tjenesteyter til myndighetsutøver**
Det er ikke tvil om at myndighetsrollen som *tilsynsorgan* kan utvikles videre – etatens profil er fortsatt mye rettet mot helsetjeneste/serviceyting. Dette forutsetter noen avklaringer, særlig av hvordan etaten vil understreke ansvarsforholdet mellom eier, "besetning" (m.v.) og seg selv, og av hvordan etaten skal involvere seg med næringen de lenge har vært en del av – men som de nå også skal overvåke.
- **Utvikle tilsyns- og regelverksstrategi (myndighetsutøvelsen)**
Dette har på mange måter en klar sammenheng med det foregående punktet. Men det har også en ressurs- og effektivitetsside. Veksten i antall oppgaver og press på ressurser kan etter hvert tvinge etaten til å tenke annerledes på hvordan en del utfordringer bør løses. Etaten vil etter hvert kanskje ikke ha ressurser nok til å "fly bygdelangts til hver låve eller besetning". Etaten må

da nærme seg problemstrukturene på sitt område på en mer overordnet måte. Det kan innebære å rette et større fokus på rammebetingelser, mekanismer og strukturer (for eksempel kjøttomsetningen i Norge) som påvirker dyrehelsen, enn på den enkelte dyreeier. Med dette mener vi ikke at den enkelte dyreeier ikke lenger vil stå sentralt, men i en mer indirekte sammenheng enn i dag. Slike endringer kan også kreve en mer sammensatt kompetanse og dreie virkemiddelbruken mer over mot informasjonsstrategi, påvirkning gjennom organisering og strukturer etc.

Slike endringer i ”tilsynsstrategi”¹⁰ bør gjenspeiles i en klar regelverksstrategi, ettersom svært mye av ressursbruken i dag styres av regelverkets utforming. Uten en bevisst kobling mellom disse to delene kan det bli det bli en stykkevis og langsom prosess å endre ressursbruken.

- **Mer tilpasset bruk av kompetanse**

Vi mener etaten i større grad kan basere en del løpende enklere oppgaver på kjøp av tjenester – for eksempel innen områdeovervåkingen. Det kan eventuelt også utredes om ikke andre grupper, for eksempel visse pliktsubjekter, i større grad selv bør sørge for en del prøver og analyser.

6.3 Kompetanse og personale

Med kompetanse tenker vi i denne sammenheng på etatens samlede kunnskaper og ferdigheter, dvs. den særpregede kjernekompetansen som er avgjørende for organisasjonens prestasjonsevne. Kompetansebegrepet omfatter således mer enn summen av enkeltpersoners kvalifikasjoner.

Ett av de sterkeste trekkene ved dyrehelsetilsynets organisasjon er den høye veterinærfaglige kompetansen. Etatens samlede kompetanse synes også å være preget av evne til samarbeid og kommunikasjon med andre etater og aktører i omgivelsene.

De senere årene har det imidlertid vært en økende erkjennelse av behov for å utvikle *forvaltningskompetanse*, både generelt, i forhold til forvaltningslov og annen grunnleggende kunnskap, og i forhold til de ulike oppgavekategoriene. Det har vært gjennomført opplæringsprogrammer med dette siktemål, og dette arbeidet bør etter Statskonsults syn videreføres. Det er vedtatt at kompetansen i offentlig myndighetsutøvelse skal styrkes slik at distriktsveterinærene blir spesialister i forvaltning¹¹. Det synes å være et stykke vei å gå før denne målsettingen er nådd.

Et annet viktig utviklingsbehov fremover vil være *faglig spesialisering*. De offentlige oppgavene og regelverket de baseres på, er etter hvert blitt så omfattende og komplekse at en person ikke lenger kan forventes å være tilstrekkelig oppdatert i forhold til alle oppgaver og ansvarsområder som sorterer under tilsynet. En annen problemstilling er hvor mye forskningspreget spisskompe-

¹⁰ I denne sammenhengen brukes ordet ”tilsyn” (og ”-strategi”) i en vid sammenheng; d.e. prinsippene for etatens myndighetsutøvelse, altså mer enn bare regelkontrollen.

¹¹ St.prp. nr. 54 (2000–2001)

tanse etaten trenger å bygge opp selv sett i forhold til tilgjengelig kompetanse i samarbeidende etater, som for eksempel Veterinærinstituttet.

En tredje kompetansemessig utfordring vil være å *profesjonalisere tilsynsrollen* ved å gripe fatt i de problemstillingene som er nevnt under 6.2 ovenfor, og utvikle en rolleforståelse og nye arbeidsmetoder tilpasset oppgavenes endrede karakter. Noen stikkord som har vært nevnt i denne sammenheng, er arbeid på et mer overordnet strategisk nivå, større helhetsforståelse og innsikt i strukturer og systemer som påvirker utviklingen på etatens ansvarsfelt, samt mer systematisk tilsynsmetodikk med større krav til dokumentasjon. Endrede arbeidsformer vil kunne stille større krav til bl.a. utredningsferdigheter, organisasjonskompetanse og kompetanse på internasjonale forhold. Etter Statskonsult mening vil det være en hovedutfordring å utvikle en større grad av *tverrfaglighet* enn det som i dag preger etaten.

I dag består etatens personale av 85 prosent veterinærer. Etter Statskonsults syn vil medarbeidere med veterinærfaglig bakgrunn fortsatt måtte være en grunnstamme for etatens kompetanse, men vi anbefaler likevel at etaten i større grad også bør *rekruttere andre fagprofesjoner* og typer medarbeidere. Andre faggrupper som kan vurderes i denne sammenheng, er for eksempel jurister, samfunnsvitere, økonomer, fiskehelsebiologer, dyrepleiere og administrativt/merkantilt personale.

Et annet spørsmål som også bør vurderes i etatens rekrutteringsstrategi, er *hva slags veterinærer* tilsynet har behov for fremover. Dersom man for eksempel er redd for at den praktiske kompetansen blir for svak etter hvert som klinisk virksomhet avvikles som en offentlig oppgave, kan det for eksempel være aktuelt å stille krav om tidligere privat praksis av et gitt omfang ved nyrekruttering. I tillegg har vi registrert eksterne synspunkter på at dyrehelsetilsynet i større grad bør rekruttere fra andre universiteter i inn- og utland enn Adamstuen-miljøet, som i dag er en nesten enerådende leverandør.

6.4 Kultur

Med organisasjonskultur mener vi det mønster av grunnleggende verdier, antakelser og oppfatninger som deles av medlemmene i en organisasjon, som ofte opererer ubevisst og som på en "tatt-for-gitt"-måte definerer organisasjonens syn på seg selv og sine omgivelser. Kulturen påvirker det meste som skjer i en organisasjon, men kan være svært vanskelig å beskrive og ikke minst å endre. En sterk kultur kan være limet som holder organisasjonen sammen og ansporer til felles innsats, men kan også være en bremsekloss for fornyelse. Statskonsult har ikke gjennomført en egen kulturkartlegging i dette oppdraget, men vi vil nedenfor trekke frem noen særtrekk ved dyrehelsetilsynets kultur som vi har observert under arbeidet.

Sett utenfra har Statens dyrehelsetilsyn en sterk og faglig basert kultur, som er svært preget av veterinærfaget og den bakgrunn og profesjonelle standarder som den enkelte har med seg fra høgskolen. Trekk ved kulturen har dessuten lange historiske røtter med opphav i ytre etats opprinnelige rolle som veterinær

felttjeneste. Tilknytningen til landbruket blir ofte omtalt som organisasjonens ”sjel”, og tendensen til å identifisere seg med og arbeide tett sammen med næringen blir utenfra oppfattet som et spesielt sterkt kulturelt trekk i denne etaten.

Særlig lokalt synes kulturen å være preget av distriktsveterinærenes selvstendige arbeidsform. Distriktsveterinærene blir av enkelte omtalt som ”tradisjonsbundne individualister” og som ”løshester”. Det er videre et påfallende trekk ved kulturen at distriktsleddet primært har oppfattet seg som utøvere av et fritt yrke, mens offentlige oppgaver tidligere ble utført på siden av den private næringsvirksomheten. Engasjement, serviceinnstilling, handlekraft og faglig dyktighet synes å være verdier som gjennomsyrrer denne kulturen, slik vi har betraktet den utenfra. Disse verdiene synes også å prege etatens profil og omdømme som tjenesteyter.

Et annet trekk som ofte blir fremhevet er den gode korpsånden i etaten, særlig mellom distriktsveterinærene og innen regionene. Statskonsult har imidlertid registrert noen indikasjoner på at det kan være behov for å videreutvikle en felles identitet i hele etaten samlet sett på tvers av nivåene. I lys av sentralforvaltningens femårige mot ytre etats lange historie er dette neppe oppsiktsvekkende. Se nærmere om dette i kapittel 7.

Eksterne observatører har også fremholdt at kulturen og dens bærere er preget av høy selvfølelse på godt og vondt, og at dette utenfra kan oppfattes som en viss selvtilstrekkelig laugsmentalitet. Statskonsult har ikke grunnlag for å vurdere om dette medfører riktighet. Vi har imidlertid både registrert en tiltro til egen dyktighet som er svært positiv, og en viss tendens til å anta at veterinærer kan og mestrer alt. Vi har derimot ikke grunnlag for å mene at organisasjonskulturen er lukket og ekskluderende. Nye fagprofesjoner som for eksempel jurister, har meddelt at de er blitt tatt godt i mot og integrert i fellesskapet. Fremover kan imidlertid dette bli en større utfordring. Dersom man i større grad skal rekruttere annet personale enn veterinærer, er det viktig å sikre at man rent faktisk oppnår gevinstene ved flerfaglighet og at det ikke skjer en sektorisering av ulike faggrupper.

Etter Statskonsults syn har etatens kultur mange positive trekk som det er viktig å bygge videre på, men den inneholder også mange tradisjonsbundne trekk som kan hemme eller dra i en annen retning enn den omstillingen Statens dyrehelsestilsyn i dag står ovenfor. Først og fremst er det behov for å inkorporere *forvaltningsmessige verdier* i kulturen og for å styrke aktørenes identitet og rolleforståelse som offentlige tjenestemenn. Dette vil kreve en endring av kulturen som sannsynligvis vil skje både gradvis og dels umerkelig over tid. Et felles verdidokument¹² kan være et godt utgangspunkt, men en reell kulturendring vil i tillegg kreve endringer i andre deler av organisasjonen, og derfor være en langsiktig målsetting.

¹² Vedtatt på Dyrehelsestilsynets samling i august 2001.

6.5 Systemer

Med systemer mener vi rutiner, arbeidsprosedyrer og systemer av både faglig og administrativ art. Statskonsult har lite kjennskap til Dyrehelsetilsynets fagsystemer, men viser til det som er sagt om behovet for mer systematiske arbeidsmåter i tilsynsvirksomheten tidligere i dette kapitlet. I dette avsnittet vil vi knytte noen kommentarer til etatens administrative systemer.

Etter en gjennomgang av de viktigste styringsdokumentene har Statskonsult inntrykk av at Statens dyrehelsetilsyn har godt utviklede interne styrings-systemer og har kommet lenger med innføring av mål- og resultatstyring enn mange andre etater. Strategiplaner, virksomhetsplaner og etatens årsrapport virker ryddige, poengterte og fokusert mot resultater. Vi har mindre kjennskap til prosessene i etatens styringsdialog og kan derfor ikke gi en fullstendig vurdering av den interne styringen.

På grunn av den desentraliserte strukturen har tilsynet et tilsvarende desentralisert plan- og rapporteringssystem. Et særtrekk ved dette er at fylkesveterinærene ikke setter opp et samlet budsjett og virksomhetsplan for hele regionen, men fordeler budsjettet etter innspill fra sine distrikter.

Kvalitet og innhold i de regionale og lokale styringsdokumentene kan nok variere en del, og vårt inntrykk er at det totalt sett brukes mye ressurser på planarbeid og rapportering. Vi har også registrert at det lokale nivået mener at de blir stilt ovenfor en del rapporteringskrav de ikke har forutsetninger for å besvare, og at virksomhetsplanen ikke har særlig praktisk nytte for mange. Enkelte hevder også at etaten lever sitt eget liv på siden av planer og styringsdokumenter, og at fylkesnivået ikke har tilstrekkelig innblikk i hva distriktsnivået faktisk gjør. Disse forholdene reflekterer etter vårt syn vel så mye et strukturelt og kanskje også et kulturelt problem. De har uansett ikke bare sammenheng med styringssystemet som sådant eller kvaliteten på styringsdokumentene.

Videre er etaten i ferd med å utvikle økonomistyringen i form av bedre budsjett- og regnskapssystemer, og det satses på å videreutvikle IT og intranett som et verktøy for intern kommunikasjon. Det er også vårt inntrykk at etaten har gode rutiner for kompetanseutvikling, informasjon og samhandling med andre etater og ikke minst for beredskap. Den administrative beredskapsplanen ble ”testet i praksis” i inneværende år og vil bli ytterligere forbedret.

Totalt sett er det vårt hovedinntrykk at Statens dyrehelsetilsyn har gode interne administrative systemer eller er i ferd med å forbedre svakheter man allerede er klar over. Etter vår mening er derfor systemsiden **i seg selv** ikke noen stor utfordring for etaten.

Et annet spørsmål er likevel om det er grunnlag for å gi en positiv vurdering av de administrative systemene for en etat med ca 300 ansatte og likevel over 400 budsjettenheter. Det er i seg selv en overadministrasjon. Men, dette har selvfølgelig primært sammenheng med strukturen og ikke i samme grad systemene som sådan.

Vi vil for øvrig kort peke på noen utviklingsbehov fremover som særlig har sammenheng med etatens incentiver og belønningssystem.

Etaten bør gjennomgå resultatmål, rapporteringskrav og særlig de *resultatindikatorene* som er i bruk, og vurdere om disse gir et hensiktsmessig bilde av effektivitet og måloppnåelse. For eksempel vil ikke ”antall tilsynsbesøk” være et godt effektivitetsmål i forhold til de utviklingsbehov vi har påpekt i den samlede tilsynsvirksomheten. Rasjonell oppgaveløsning er ikke et poeng i seg selv. Resultatrapporteringen i dag består ellers i stor grad av tilstandsrapporter med hensyn til sykdomsforekomst og lignende. Dette kan være svært nyttig informasjon, men sier lite om tilsynets innsats og sammenhenger mellom ressursbruk og oppnådde resultater. Dokumentene bidrar samtidig til å understreke etatens profil som en ”områdeovervåker”¹³.

Etter Statskonsults oppfatning bør etaten også gjennomgå andre *incentiver og belønningssystemer* og vurdere om disse underbygger og drar i samme retning som - eller direkte motarbeider - den utviklingsretningen etaten har staket ut. Det er vår erfaring at dysfunksjonelle incentivsystemer kan være særlig kritisk når man skal omstille en virksomhet.

6.6 Lederskap

Det grunn til å anta at lederskap hittil har vært et relativt lite aktuelt tema i Dyrehelsetilsynets samlede organisasjon. Distriktsveterinærene er vant til å lede seg selv i det løpende arbeidet, selv om fylkesveterinærene har det formelle personallederansvaret og gjennomfører/skal gjennomføre medarbeidersamtaler med samtlige i sin region. Enkelte av fylkesveterinærene synes imidlertid det er vanskelig å fylle lederfunksjonen og etterlyser bedre forutsetninger og opplæring for å kunne ivareta ledelsesutfordringene på en fullgod måte.

Lederskap har nok hittil vært mest på agendaen i Sentralforvaltningen, som har flere ledere pr. medarbeider. I tillegg til den øverste linjeledelsen, som består av veterinærdirektøren og to avdelingsdirektører, har man siden februar 2000, hatt syv seksjonsledere, som skal fungere som arbeidende formenn. Vi viser til kapittel 7 for en nærmere vurdering av den formelle ledelsesstrukturen.

Selv om vi sitter igjen med et overveiende positivt førsteinntrykk, har Statskonsult ikke mulighet til å vurdere hvordan lederskap faktisk utøves og fungerer i Dyrehelsetilsynet. Til det er vårt datagrunnlag altfor spinkelt. Vi vil imidlertid vise til en nylig gjennomført evaluering¹⁴ av omorganiseringen i Sentralforvaltningen, hvor noen av de største utfordringene som ble avdekket, var knyttet til bedre styring og ledelse. Utviklingsbehov som ble fremhevet i denne undersøkelsen, var mer tid til strategisk arbeid og til utvikling av arbeidsformer og roller. Dessuten ble det pekt på behov for sterkere vektlegging og forbedring av lederskap i deler av organisasjonen sentralt.

¹³ Og som beredskapsorganisasjon!

¹⁴ Statens dyrehelsetilsyn, Sentralforvaltningen, Evaluering av omorganiseringen 2000. Agenda Utredning og utvikling, august 2001, s. 27.

På grunnlag av våre egne observasjoner og vurderinger har også Statskonsult sett behov for at etaten bør utvikle en mer *strategisk ledelse* og mer strategiske arbeidsformer i årene fremover.

Dessuten mener vi at det fremover kan bli en hovedutfordring å sette *lederskap generelt* på dagsordenen i hele etaten. Dette blir særlig viktig dersom endringer i organiseringen vil medføre at etaten får flere ledere med personalansvar på det lokale nivået. For mange av disse vil lederfunksjonen være et nytt og helt ukjent terreng.

En annen viktig utfordring i tiden fremover både sentralt og regionalt vil være *omstillingsledelse*, som er en svært krevende lederrolle. Noen råd i denne sammenheng basert på synspunkter vi har støtt på i dette oppdraget, kan være å vektlegge involvering, men å unngå ”skinn-prosesser” samt doble og uklare budskap.



7 Vurdering av organisasjonsstrukturen

7.1 Avgrensning og definisjon av strukturbegrepet

Vi viser til innledningen i 6.1. og understreker at det er delsystemet formell¹⁵ *struktur* og ikke hele organisasjonen som er gjenstand for vurdering i dette kapitlet. Med begrepet formell "organisasjonsstruktur" mener vi hvordan oppgaver og myndighet er fordelt horisontalt og vertikalt i organisasjonen og hvilke koordineringsmekanismer som er virksomme for å holde organisasjonen sammen og få den til å opptre enhetlig og dra i samme retning.

Kort sagt handler organisasjonsstruktur om to grunnleggende forhold:

1. **Spesialisering** (i betydning arbeidsdeling)
2. **Koordinering**

Strukturens utforming avhenger av hvordan spesialisering og koordinering skjer både *horisontalt* og *vertikalt*. Vertikal spesialiseringsgrad avgjør om organisasjonspyramiden er spiss eller lav. Horisontal spesialiseringsgrad avgjør hvor bred strukturen er (antall enheter) og valget av *spesialiseringssprinsipp* står sentralt i denne sammenheng. Mer konkret består en struktur som regel av:

- **En linjeorganisasjon**
som vanligvis består av ulike nivåer, avdelinger og arbeidsenheter inndelt etter ulike *spesialiseringssprinsipper*
- **En ledelsesstruktur**
antall og plassering av ledere med formelt lederansvar
- **Staber**
rene støttedfunksjoner eller faglige staber med stor innflytelse på primær-oppgavene
- **Supplerende strukturer utenfor linjen**
faste tverrgående grupper (matriseorganisering) og prosjektorganisering (på adhoc-basis)

I tillegg kan det være behov for å vurdere forekomsten av andre koordinerende mekanismer *utenfor strukturen* for å avgjøre hvor sterk koordinering det er behov for bygge inn i den formelle strukturen. Slike koordineringsmekanismer er for eksempel innslag av standardisering av adferd og oppgaveløsning via

- regelverk
- felles normer og kultur – særlig profesjonelle verdier og standarder innbakt i personalets formalkompetanse og utdanningsbakgrunn
- styringssystemer – særlig mål- og resultatstyring, avhengig av hvor sterke incentiver som er bygget inn i resultatindikatorer og hva som er hovedfokuset i styringen.

De sistnevnte forholdene er som sådanne i hovedsak omtalt i kapittel 6.

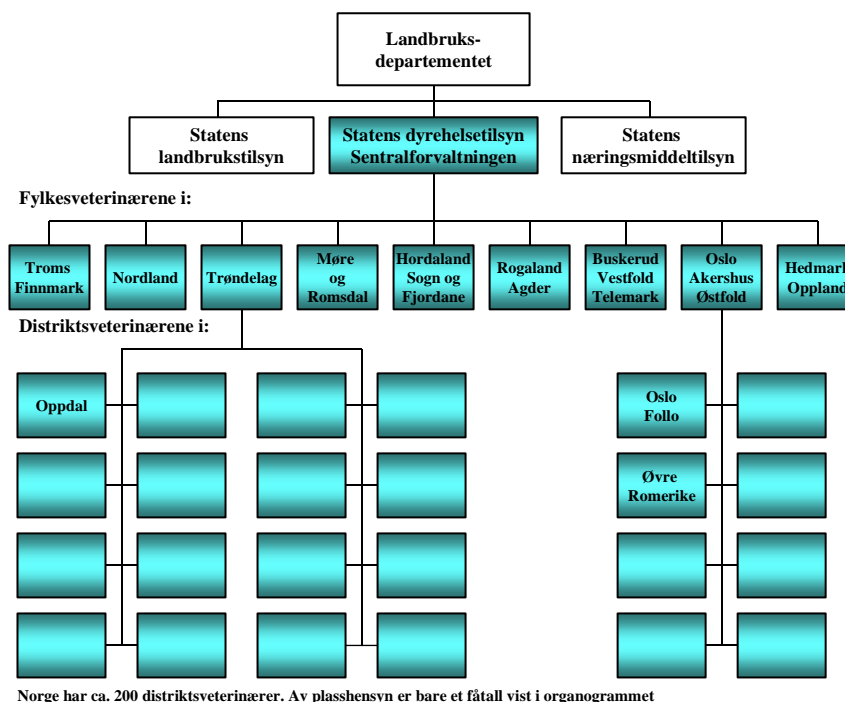
¹⁵ Siden vår oppgave er å vurdere strukturen på et prinsipielt og overordnet nivå, har vi ikke vurdert problemstillinger knyttet til eventuell avstand mellom formell og reell struktur.

7.2 Kort beskrivelse av Dyrehelsetilsynets struktur

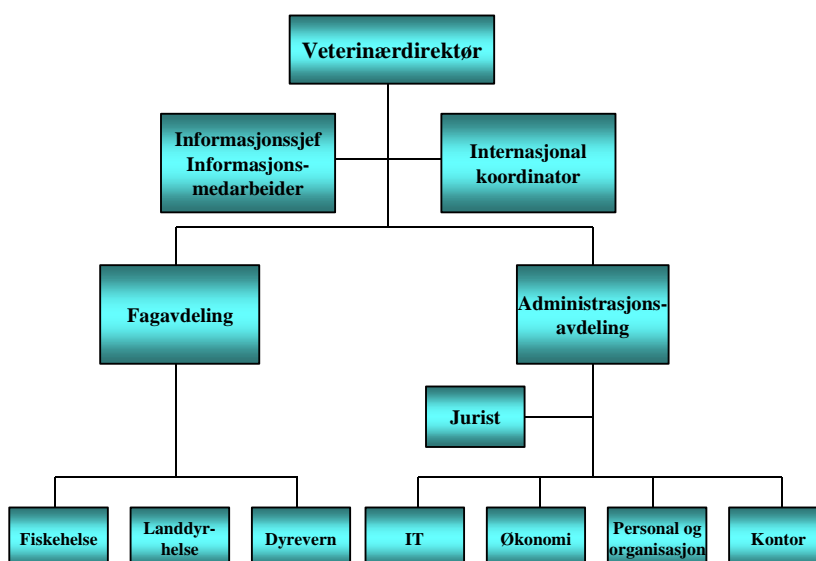
7.2.1 Beskrivelse av spesialisering og koordinering i tilsynets struktur

I det følgende vil vi ta utgangspunkt i to organisasjonskart for å illustrere noen grunnleggende trekk ved etatens formelle struktur:

Figur 7.2.1 Statens dyrehelsetilsyn – oversiktskart



Figur 7.2.2. Statens dyrehelsetilsyn - sentralforvaltningen



Selv om strukturen er velkjent for hovedmålgruppen for denne rapporten, kan det likevel være et nyttig utgangspunkt for vurderingen å betrakte hovedtrekkene i dyrehelsetilsynets organisasjonsstruktur i et fugleperspektiv, med særlig henblikk på hvordan spesialisering og koordinering ivaretas.

Vertikal spesialisering

- *Tre selvstendige forvaltningsnivåer*, hvor ansvar og arbeidsdeling mellom nivåene ofte er angitt i forskrifts form. Etaten har ellers gamle og tradisjonsbundne instruksjoner fra 1950-tallet for de to laveste nivåene
- Mange oppgaver er *delegert* ut fra sentralforvaltningen til lavere nivåer. Sentralforvaltningen har i dag nesten ikke enkeltsaksbehandling, men har behov for avlastning og ser et fortsatt potensiale for ytterligere delegering av oppgaver til regionene. Videre anser man at det er et potensialet for mer delegering til distriktene, for eksempel på fiskehelseområdet, som i dag i hovedsak forvaltes fra regionnivået.
- Innen hvert nivå er den vertikale spesialiseringen relativt høy sentralt, lav på det regionale nivå og som regel helt fraværende lokalt.

Horisontal spesialisering

- Sentralt har man to avdelinger inndelt etter *fagområde* som spesialiseringsprinsipp.
- *Geografi* er hovedprinsippet regionalt, selv om fylkesveterinærkontorene internt også praktiserer en arbeidsdeling etter sakstyper eller lignende.
- Geografi er *eneste* spesialiseringsprinsipp lokalt, selv om det fins noen unntak, for eksempel i Oslo og Follo eller i Rogaland.
- Lokalt er *enmannsvirksomheter* ennå dominerende, også for heltidsstillingene, som må bemannes med generalister.

Koordinering i denne strukturen ivaretas i linjen primært av:

- *Direktøren og ledermøtet sentralt* (som består av i alt fem personer: Tre linjeledere samt informasjonssjef og internasjonal koordinator), med Fag- og særlig Administrasjonsavdelingen som rådgivende stab.
- *Ni fylkesveterinærer* som har personalansvar og hovedansvar for å tilrettelegge og koordinere all virksomhet i sine underliggende distrikter, som er lokalisert på ca 200 steder.

I tillegg til hovedstrukturen i linjeorganisasjonen er det innført relativt **mange supplerende tilleggsstrukturer**, som både kan bidra til spesialisering og koordinering:

- *Administrativ beredskapsplan*, som skal tre i kraft på siden av den ordinære linjen ved krisesituasjoner
- *En vaktordning*, som heretter skal deles i en offentlig vakt og en klinisk vakt utenfor etaten
- *Faste fagfora og grupper*, med deltakelse fra regioner og sentralt nivå og *nabogrupper* lokalt (matriseorganisering)
- Innslag av *prosjektorganisering*, særlig sentralt og regionalt
- Relativt mange *felles kompetanseutviklingsprogrammer* og møteplasser.

Andre koordinerende mekanismer utenfor selve strukturen er:

- Etaten er styrt av et omfattende og detaljert regelverk, men ulik fortolkning og håndhevelse kan være et problem (det hevdes at veterinærer er ”verdensmestre” i å finne pragmatiske løsninger i enkelttilfeller).
- Etaten er i ferd med å bygge ut intranett for intern informasjon og etter hvert for intern kommunikasjon. Videre har etaten godt utbygde plan- og rapporteringssystemer, men det er reist spørsmål om disse gir sentralforvaltningen tilstrekkelig innblikk utover ressursbruk og budsjetter, om rapporteringskrav oppleves som relevante lokalt og om resultatindikatorer drar i riktig retning.
- Sterkt innslag av verdistyring(med felles verdier og profesjonelle standarder) nedfelt i veterinærenes felles utdanningsbakgrunn, men det er grunn til å reise spørsmål om disse verdiene fremmer eller hemmer omstillingen mot et mer rendyrket myndighetsorgan.

Samlet sett foreligger det dermed indikasjoner på at disse koordinerende tilleggsmekanismene ikke har en så styrende effekt i denne etaten, at de i avgjørende grad reduserer behovet for relativt sterke koordinerende ledd innebygd i selve strukturen.

I tillegg til dette komplekse bildet kommer ca 225 **dyrevernsnemnder**, som er en selvstendig forvaltningsmyndighet, men som har overlappende tilsynsoppgaver og sterke forgreninger til Statens dyrehelsetilsyns organisasjon og ressursbruk regionalt og lokalt.

7.2.2 Særpreget ved Dyrehelsetilsynets struktur

Det som først og fremst virker iøynefallende i møtet med denne strukturen, sammenlignet med andre etater Statskonsult har kjennskap til, er:

- Utpreget desentralisert, fragmentert og geografisk spredt struktur bemannet med et sterkt faglig orientert personale. (Statskonsults rådgivere har aldri før vært borte i en etat hvor hver mann eller kvinne lager sin egen virksomhetsplan). Med dyrevernsnemndene er det totalt snakk om i alt 420 budsjett-enheter og arkivnøkler.
- Geografi er det viktigste og, som hovedregel, *eneste* spesialiseringsprinsipp lokalt. Innen distriktene praktiseres verken horisontal eller vertikal spesialisering, selv om det fins noen unntak.
- Strukturen er ”tung i bunnen”, med ca 200 enheter, og ”lett i toppen” med kun 35 ansatte sentralt av totalt ca 310 ansatte. Dertil kommer at sentralforvaltningen har en relativt spiss og hierarkisk intern organisering sammenlignet med den utpreget flate strukturen på det laveste nivået.
- Totalt sett er det lite utbygde administrative støttefunksjoner og staber.

-
- Etaten har en svært *uvanlig stillingsstruktur*: To-tredjedeler av distriktsveterinærene er fortsatt ansatt i såkalt kombinert stilling (52 prosent fast lønn) og driver privat næringsvirksomhet ved siden av de offentlige oppgavene.
 - Stillinger er laveste organisatoriske nivå (som oftest en ½ stilling) – ikke seksjoner eller grupper som i de fleste andre etater.

Før vi går videre til vurderingen av strukturen, vil vi gjøre rede for hvilke hensyn og kriterier vi har lagt til grunn i vurderingen.

7.3 Vurderingskriterier: Viktige krav til etatens fremtidige organisasjon

7.3.1 Generelle krav til organiseringen av statlig forvaltning

Vi vil først ta utgangspunkt i noen grunnleggende og generelle krav som rettes mot organiseringen av enhver statlig myndighet. Strukturen må ivareta eller bidra til:

- *Formålseffektivitet*, dvs være tilpasset de oppgaver, funksjoner og mål etaten skal ivareta - nå og i forhold til fremtidige utfordringer
- *Kostnadseffektivitet*, slik at en får mest mulig ut av hver krone investert i ressurser og kompetanse, det vil blant annet si at
 - arbeidsdeling og belastning bør være optimalt fordelt på hvert ledd
 - mest mulig ressurser brukt på tjenesteyting/primæroppgaver, minst mulig på administrasjon
- *Grunnleggende prosedyrekrav til statlig myndighetsutøvelse* for å sikre rettssikkerhet, lik og rettferdig behandling og andre verdier
- *Klar og ryddig statlig rolleutøvelse*
- *Klare ansvarsforhold*, blant annet av hensyn til statsrådets politiske ansvar
- *Brukerorientering og tilgjengelighet* for brukere, samarbeidspartnere og overordnet myndighet
- Tilfredsstillende og utviklende *arbeidsmiljø* for de ansatte
- *Fleksibilitet og omstillingsevne*

Med utgangspunkt i disse generelle kravene har vi fremhevet og konkretisert noen kriterier som vi mener er spesielt relevante for dyrehelsetilsynets struktur.

7.3.2 Krav og vurderingskriterier for Statens dyrehelsetilsyns organisering

Internt vedtatte prinsipper for organisering av Dyrehelsetilsynet som vi har hatt kjennskap til i vårt arbeid, er det såkalte ”6-punktsnotatet”, som ble vedtatt etter en intern prosess i 1997 og gitt politisk forankring i Stortingets tilslutning til St.prp. nr. 54 (1999–2000). Disse prinsippene legger noen viktige føringer for

tilsynets rolle og stillingsstruktur, men gir få konkrete anvisninger på hvordan organiseringen bør utformes.

På bakgrunn av en gjennomgang av tilsynets oppgaver og vårt kjennskap til de problemene etaten sliter med i dag, vil vi i den videre analysen legge til grunn følgende vurderingskriterier, som etter vår mening vil være spesielt relevante i forhold til de utfordringene tilsynet står ovenfor:

- **Formåls effektivitet**, større tilpasning til de offentlige oppgavene ("fra tjenesteyting til myndighetsutøvelse")
- **Kostnadseffektivitet**, dvs. en optimal fordeling av oppgaver, ressurser og kompetanse mellom nivåene for å løse kapasitetsproblemer og opplevd ressurskrise
- **Fleksibilitet** og praktiske muligheter for å bruke kompetansen innen og mellom nivåene ved spesielle behov
- **Klare ansvars- og kommandolinjer** av hensyn til beredskapsoppgavene
- **Faglig spesialisering**, arbeidsdeling og tverrfaglighet i det løpende arbeidet – på bakgrunn av en økende kompleksitet i oppgaveporteføljen
- **Fagmiljøer** som er store nok til å gi rom for løpende kompetanseutvikling, metodeutvikling og utføring av større utrednings- og utviklingsoppgaver (på bakgrunn av et uttalt behov for å styrke det langsiktige og strategiske elementet i organisasjonen på alle nivåer)
- **Klar og ryddig statlig rolleutøvelse**
- **Nærhetsprinsippet**, men i hvilken grad skal dette prinsippet vektlegges i forhold til dagens situasjon?

Av disse kriteriene er formåls effektivitet og kostnadseffektivitet de mest overordnede, mens de øvrige mer bærer preg av å være konkretiseringer på bakgrunn av tilsynets spesielle rolle og situasjon.

Hvordan disse kriteriene, som dels er innbyrdes motstridende, skal vektlegges og balanseres mot hverandre i den videre utformingen av strukturen, må avgjøres etter en intern diskusjon og vurdering i etaten, som kan avdekke behov for en ytterligere konkretisering av prinsippene. Avveiningen mellom kriteriene vil innebære at man må gjøre noen strategiske valg, som vil kreve at ledelsen skjærer gjennom og fatter en beslutning, siden balanseringen mellom disse kriteriene neppe vil oppnå full konsensus i etaten.

7.4 Vurdering av dagens struktur i Statens dyrehelse-tilsyn

7.4.1 Sterke sider ved dagens struktur

På bakgrunn av kriteriene ovenfor kan de fremste fortrinnene ved dagens organisering oppsummeres i to hovedstikkord:

- **Lokalkunnskap**, dvs. detaljert kjennskap til lokale og regionale forhold og utfordringer

-
- **Brukerorientering** og serviceinnstilling, særlig på distriktsnivået, herunder god tilgang på veterinære tjenester i grisgrendte strøk
 - For distriktsveterinæren: Selvstendighet og frihet til å organisere sin egen arbeidsdag
 - For brukere (i betydningen pliktsubjekter/næringsutøvere): Tilgjengelighet og *individuell* støtte og veiledning
 - For samfunn og stat og andre brukergrupper

Vi ser grunn til å ta noen forbehold ved å anføre brukerorientering som et udelt positivt trekk ved strukturen, særlig dersom man legger til grunn et noe mer utvidet brukerbegrep enn etaten tradisjonelt har gjort. Når det gjelder strukturens nytteverdi for andre brukergrupper enn næringsutøvere, berører man straks det prinsipielle spørsmålet om hva det er rimelig at staten skal ta et direkte ansvar for. Selv om det kan virke provoserende for noen, har vi derfor tillatt oss å sette et spørsmålsteget ved den samfunnsmessige nytten av strukturen lokalt.

Andre positive trekk ved strukturen totalt sett er:

- **Klare ansvars- og kommandolinjer**, som bygger opp under tilsynets beredskapsevne og mestring av krisesituasjoner
- Sentralnivået er i ferd med å **rendyrke sine nasjonale direktoratsfunksjoner** (selv om forutsetningene for etter hvert å få til en bedre vertikal arbeidsdeling/delegering til regionnivået må forbedres)
- Det er igangsatt en rekke **supplerende tiltak for å styrke koordinering og kompetanseutvikling** innen og på tvers av nivåene – i form av fagfora og nabogrupper osv (selv om omfanget av slike tilleggsstrukturer kan være svært ressurskrevende)

7.4.2 Spesielt om ”nærhet”

Vi vil særlig knytte noen kommentarer til diskusjonen om etatens ”nærhet til brukerne”, som sannsynligvis vil bli gjenstand for sterk uenighet i praksis. I 7.4.1. er dette ført opp som en opplevd sterk side ved dagens struktur.

Motstandere av å innføre skillet mellom private og offentlige oppgaver bruker det man omtaler som et nærhetsprinsipp som kronargumentet. For disse kan prinsippet innebære at man opprettholder samme tetthet og tilgjengelighet som i dag (innbefattet tilgang på offentlige kliniske tjenester).

Men også tilhengerne av reform er bekymret for at *lokalkunnskap*, som kan være viktig både for beredskap og tilsynsoppgaver, vil gå tapt ved en sterkere geografisk konsentrasjon lokalt, og mener dessuten at det må gjøres unntak og spesielle tilpasninger i enkelte områder.

Andre hevder at betydningen av geografisk nærhet er overdrevet i forhold til offentlige oppgaver og nye former for kommunikasjon, og at for tette bånd til lokalsamfunnet også kan være til hinder for utøvelse av tilsynsrollen på en profesjonell måte.

Vurderingen av hvor nært det må være, er mer komplisert enn et spørsmål om kjørelengder på 2 – 4, eller 6 mil og reisekostnader. Etter vårt syn er det problematisk at det fortsatt virker svært uklart hva hensynet til nærhet skal innebære i praksis.

For å unngå endeløse diskusjoner, hvor man lett vil snakke forbi hverandre eller bruke vikarierende argumenter, bør det igangsettes et arbeid for å avklare de konkrete implikasjonene av kravene til nærhet. Det etaten må avklare er på en måte det retoriske spørsmålet; *Hva* eller *hvem* er det vi *må* være *hvor* nær til? Dette vil ha sammenheng med hva man kommer fram til skal være etatens oppgaver og myndighetsrolle, jf kapittel 6.

Særlig bør det utarbeides operasjonelle kriterier for størrelsen på distriktene og betingelser for lokale avvik og tilpasninger. Hvis man tar utgangspunkt i hensynet til lokalkunnskap, kan noen delspørsmål for å ta stilling til behovet for nærhet (til hva) være:

- Hva slags lokalkunnskap er nødvendig i forhold til de offentlige oppgavene, herunder tilsyn og beredskap? I hvilken grad vil behovet for nærhet variere mellom alle typer offentlige myndighetsoppgaver som tilsynet heretter skal ivareta?
- Hvordan kan slik kunnskap erverves og vedlikeholdes – eller finnes?
- Hvor viktig er *strukturen* i denne sammenheng i forhold til andre virkemidler etaten rår over eller kan ta i bruk?
- Kan for nære og tette bånd til enkeltpliktssubjekter, bransjen, andre veterinærer også være uheldig i forhold til tilsynsrollen?

Etter Statskonsults mening kan behovet for lokal tilstedeværelse utvilsomt tillegges noe vekt, men ikke så sterkt som i dag. Vi tror dessuten at det er svært sannsynlig at behovet for lokalkunnskap og nærhet vil variere etter en god del mellom oppgavetyper og formål.

Dersom Statens dyrehelsetilsyn av andre hensyn, enn de som følger av myndighetsrollen, pålegges å ha et tett distribuert lokalapparat bør kostnadene ved en slik prioritering synliggjøres og gjøres til et bevisst valg for stat og/eller kommune.

7.4.3 Svakheter ved dagens struktur

7.4.3.1 Svakheter knyttet til lokal organisering

De viktigste svakhetene eller forbedringspunktene ved den formelle organisasjonsstrukturen er etter Statskonsults vurdering særlig knyttet til organiseringen av det lokale distriktsapparatet. Svakheterne vedrører både spesialisering og koordinering.

Stillingsstrukturen og de kombinerte stillingene

Et kjerneproblem lokalt er den spesielle stillingsstrukturen med kombinerte stillinger. Prinsipielt bidrar en slik konstruksjon til problemer knyttet både til habilitet og uklar statlig rolleutøvelse og til effektivitet. Det foreligger også mange synspunkter på at dette er tilfellet i Statens dyrehelsetilsyn.

Vi vil hevde at en slik stillingskonstruksjon kan gi opphav til betydelig slakk i en organisasjon og at statlige midler i praksis *kan* fungere som krysssubsidiert av privat virksomhet. Vi har ikke belegg for å påstå at det siste er tilfellet i Dyrehelsetilsynet, men finner likevel grunn til å nevne muligheten som en generell problemstilling siden ressursknapphet oppleves som et stort problem i etaten. Videre anser vi at den fragmenteringen som de kombinerte stillingene gir opphav til, setter sterke begrensninger for videreutvikling og forbedring av tilsynets struktur lokalt.

På bakgrunn av de politiske vedtak som nå er gjort om å innføre et skille mellom offentlige og private oppgaver, ser vi ikke behov for en nærmere argumentasjon omkring fordeler og ulemper med denne stillingsstypen. Som utgangspunkt for vår videre vurdering, *forutsetter* vi derfor at de kombinerte stillingene etter hvert vil bli omgjort til heltidsstillinger, selv om de i dag fortsatt utgjør flertallet (ca 139 mot 70 heltidsstillinger). Det formelle lovgrunnlaget for en slik endring er nå til stede, og vi anbefaler at det utarbeides en plan for omgjøring med en klar tidshorisont, som ledd i en mer omfattende plan for omstilling av tilsynet.

Etter Statskonsults syn utgjør de kombinerte stillingene et alvorlig hinder for den videre utviklingen av etaten til en effektiv statlig tilsynsorgan, men en omgjøring til heltidsstillinger uten andre strukturelle endringer er ikke tilstrekkelig. Selv om Dyrehelsetilsynet pr i dag hadde hatt 200 heltidsstillinger, så ville denne etaten etter vår oppfatning fortsatt ha slitt med betydelige strukturelle problemer. Hovedproblemet lokalt er først og fremst den lave horisontale spesialiseringen - særlig i enmannsvirksomhetene.

Spesielt om svakheter knyttet til enmannsvirksomhetene

- Ressurskrevende, pga. oppbygging av masse dublerende kompetanse og funksjoner; alle må være generalister, dvs. ”*kunne alt*”
- ”Ressurssløsning” når høyt utdannet arbeidskraft må bruke mye tid på kontorarbeid og enkle, rutinepregede oppgaver, dvs. ”*gjøre alt*”
- En kan både anta at det brukes for mye ressurser på administrasjon, og at kvaliteten på den administrative oppgaveløsningen er svært varierende. Men oppbygging av administrative støttefunksjoner med merkantilt personale blir for dyrt i så små enheter
- Sårbare og ekstremt personavhengige enheter – små muligheter til å omdisponere personale til midlertidige oppdrag utenfor distriktet
- Ensomt og isolert arbeidsmiljø for mange
- Fravær av muligheter for faglig spesialisering og arbeidsdeling som kunne gi økt effektivitet. Høyt kvalifiserte fagfolk blir driftsorienterte operatører med for lite rom for mer strategisk jobbing

-
- Mangel på tette fagmiljøer som kunne ivareta større og mer utviklingspregede oppgaver. Dette er også kritisk i forhold til mer langsiktig metode- og kompetanseutvikling
 - Stort kontrollspenn¹⁶ for de fleste av fylkesveterinærene – det blir svært krevende å utøve personalledelse og koordinering hvis man tar personalansvaret på alvor

I tillegg kan det tilføyes at også enmannsvirksomheter med heltidsstillinger kan være preget av *rolleklarhet*, dersom stillingsinnehaverne har anledning til å drive næringsvirksomhet i fritiden på de samme områdene som de skal føre tilsyn med. Dette er del av rollediskusjonen som er behandlet tidligere i rapporten og vil ikke bli nærmere utdypet her. På sikt er imidlertid dette spørsmålet en utfordring for utformingen av tilsynets fremtidige stillingsstruktur og instruksverk¹⁷.

7.4.2.2 Andre strukturelle svakheter

- Fylkesnivåets forutsetninger for å motta flere delegerte oppgaver fra sentralforvaltningen synes ikke å være tilstrekkelig utviklet.

Den vertikale spesialiseringen mellom nivåene synes ennå ikke å være optimal, og mange ser et potensial i legge flere oppgaver fra sentralnivået ut til ytre etat. Vi legger også til grunn at det fremover kan være snakk om å delegere andre og mer komplekse oppgaver enn enkeltsaksbehandling. Hensikten bak en videre "utdelegering" skal være å avlaste sentralforvaltningen. Vi er enige i at de sentrale og særlig de strategiske oppgavene trenger en styrkning. Man må likevel ikke gå i den fellen å delegere ut kun for å avlaste. Organisasjonen som sådan kan bli like overbelastet som før, men på en annen måte, dersom delegeringen binder opp det ytre leddet – og dermed hele organisasjonen – ytterligere i regeldefinerte oppgaver. Et viktigere spørsmål blir derfor også om ikke oppgavene heller bør løses på andre måter enn som "etatens tjenester", for eksempel ved i større grad å forplikte pliktsubjektene.

Fylkesnivåets forutsetninger for å kunne ivareta flere krevende oppgaver av faglig og administrativ art synes imidlertid på det nåværende tidspunkt å være for dårlig utviklet - både med henblikk på ressurser og faglig og administrativ kompetanse. Nivået sliter på enkelte områder med uakseptabelt lange saksbehandlingstider, og det hevdes også at fylkesveterinærkontorene totalt sett kan bli tryggere på å utøve forvaltningsmyndighet på selvstendig basis.

¹⁶ Flere av disse har et samlet kontrollspenn på bortimot 40 personer, som i denne sammenheng synes å være altfor stort. Etter Statskonsults syn fins det ingen allmenngyldig regel for hvor stort kontrollspennet bør være. Hva som er hensiktsmessig i et gitt tilfelle, vil avhenge av en rekke situasjonsbestemte og virksomhetsrelaterte variabler, særlig knyttet til oppgavetyper og grad av gjensidige avhengigheter mellom oppgaver og enheter. For en generell utredning om begrepet "kontrollspenn" vises til Statskonsults notat i trykt vedlegg til NOU 1999:10, *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*.

¹⁷ Kfr. f.eks St.meld.nr.11(2000 –2001), Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører, kap 6 Ekstraervert/bistilling/biervert.

Samtidig oppfattes regionale forskjeller i regelforståelse og forvaltningsvedtak som et problem, særlig på fiskehelseområdet. Videre omtales regionene som ni ulike ”kongedømmer”, som varierer ganske betydelig med hensyn til aktiviteter og styringsambisjoner. Dette kan tyde på at det også er behov for økt koordinering mellom regionene, særlig om det skal skje en økt delegering til dette og underliggende nivå.

- **Ledelsesstrukturen i ytre etat, som skal ivareta vertikal og horisontal koordinering, virker for spinkelt utbygd.**

Mens det i Sentralforvaltningen er 10 ledere med personalansvar for 25 medarbeidere, har 9 fylkesveterinærer personalansvar for ca 260 ansatte regionalt og lokalt.

Denne ledelsesstrukturen er etter Statskonsults vurdering for spinkel til å kunne ivareta koordinering og ledelse av et svært omfattende lokalt apparat, hvor det høye antallet enheter i seg selv genererer et stort koordineringsbehov. Dessuten er det økt behov for koordinering og oppfølging i en situasjon hvor tilsynets roller og oppgaver er under omstilling.

7.4.2.3 Andre forhold som bør undersøkes nærmere i tilknytning til strukturen

I tillegg til de svakhetene som er påpekt ovenfor, vil vi nevne et spørsmål som har fremkommet, men som vi har dårlig grunnlag for å vurdere betydningen av. Vi vil derfor ikke uten videre karakterisere dette som en svakhet, men synes likevel ikke det ville være riktig å underslå disse synspunktene. Det følgende er derfor reist i en spørrende tone, og vi overlater til etaten selv å vurdere om dette er et reelt problem:

- **Påstander om stor avstand mellom sentralforvaltningen og fylkesveterinærnivået**

Sentralforvaltningens organisering har vært gjenstand for evaluering i en annen utredning¹⁸, og er derfor ikke blitt vurdert spesielt av Statskonsult. I vårt oppdrag har vi imidlertid fokusert på forholdet mellom nivåene, og underveis i arbeidet har vi både *eksternt og internt* støtt på en god del påstander om stor avstand, lite kommunikasjon, en viss kompetansestrid og for dårlig utnyttelse av regionalleddets kompetanse i sentrale utredningsoppgaver, som for eksempel regelverksutvikling, eller som rådgiver for sentralleddet mer generelt.

På den annen side har Statskonsult lagt merke til forhold som kan stå i motstrid til disse påstandene. Siden sentralforvaltningen ble skilt ut fra departementet, har ledelsen lagt vekt på å opprette en rekke grupper og møteplasser som nettopp skulle kunne bidra til økt kommunikasjon og samhandling. Det er også

¹⁸ Statens dyrehelsetilsyn, Sentralforvaltningen. Evaluering av omorganiseringen 2000. Agenda utredning og utvikling, 6. august 2001.

mulig at noen av disse synspunktene refererer til forholdene *før* sentralforvaltningen ble utskilt som et eget direktorat.

I denne sammenheng kan det også nevnes at Statskonsult har registrert en del indikasjoner på at *etatsfølelsen vertikalt* synes å være relativt svakt utviklet sammenlignet med andre etaters. Dette kan synes noe påfallende siden den felles lagånden/ korpsånden i etaten gjennomgående omtales som uvanlig sterk og god, men er kanskje allikevel ikke så overraskende i lys av direktoratets ("sentralforvaltningens") korte eksistens mot etatens lange historie med et svært desentralisert og spredt ytre ledd.

Vi vil imidlertid fremheve at det er vårt inntrykk at forståelsen for etatens *samlede* utviklingsbehov og ressursbruk synes å være noe svakere utviklet enn i andre etater det er naturlig å sammenligne med. Dette gjelder særlig om man tar utgangspunkt i holdninger som synes å være utbredt på det lokale nivået.

Er en *eventuell* avstand både et kulturelt og et strukturelt problem?

Opplevelse av en viss avstand mellom nivåene i en organisasjon er et vanlig fenomen som forekommer i de fleste etater og kan primært skyldes kulturelle forhold og holdninger eller individuelle forskjeller mellom aktørene.

Men dersom det skulle være slik at stor avstand mellom nivåene er et reelt og utbredt problem i Dyrehelsetilsynet, bør en vurdere om det også finnes *strukturelle forhold* som kan bidra til opplevelsen av en viss fjernhet og avstand mellom sentralforvaltningen og de ytre nivåene.

Slike strukturelle forhold kan for eksempel være altfor *rigid utformede instruksjoner eller regelverk*¹⁹ som bidrar til å sementere en avstand som i utgangspunktet er historisk og kulturelt betinget. Spørsmålet er om betoningen av en klar arbeidsdeling mellom selvstendige forvaltningsnivåer, i for stor grad skjer på bekostning av fleksibilitet? En klar og ryddig ansvarsdeling, behøver ikke å være til hinder for en fleksibel og uformell kontakt mellom nivåene. Tvert i mot kan det hevdes at en klar og ryddig ansvarsdeling like mye er en forutsetning for at den uformelle kontakten mellom nivåene kan bidra til en fleksibel organisasjon.

Et annet strukturelt forhold en bør være oppmerksom på, er om *kommunikasjonskanalene* mellom nivåene er for hierarkiske eller uklare, slik at ytre etat opplever for dårlig tilgjengelighet til sitt direktorat.

Særlig på bakgrunn av de ressursproblemene som etaten opplever, er det etter Statskonsults syn av betydning å utvikle *fleksible strukturer* som kan styrke en felles identitet, og bidra til at etaten opptrer enhetlig og ikke minst utnytter sine samlede ressurser på en helhetlig måte.

¹⁹ Det blir opplyst at det etter hvert er blitt vanlig praksis i etaten å fastsette ansvarsdelingen mellom nivåene i alle forskrifter, særlig av hensyn til brukerne.

7.4.4 Totalvurdering av strukturen

I en helhetlig avveining mellom styrker og svakheter i forhold til de ulike kriteriene er dagens formelle organisasjonsstruktur i Statens dyrehelsetilsyn etter Statskonsults syn ikke hensiktsmessig i forhold til hovedtyngden av de kravene som bør stilles til etatens fremtidige organisering:

Dagens struktur tilfredsstillende ikke i tilstrekkelig grad kravene til formåls effektivitet, rolleklarhet, kostnadseffektivitet, fleksibilitet, faglig spesialisering eller utviklende fagmiljøer. For noen ansatte vil også et isolert arbeidsmiljø være et problem.

Strukturen er godt tilpasset nærhetskriteriet, men etter Statskonsults vurdering skjer dette i altfor stor utstrekning på bekostning av de av andre hensynene. Klar ansvarsdeling vertikalt er en annet sterkt trekk ved strukturen, men det er en potensiell fare for at vektleggingen av dette i praksis kan medføre at fleksibiliteten mellom nivåene blir mindre enn ønskelig.

Hovedproblemet er *den ytterst fragmenterte organiseringen lokalt* som ser ut til å være et hinder for en optimal utnyttelse av tilsynets kompetanse og samlede ressurser. De supplerende strukturene og koordinerende mekanismene som er tatt i bruk i ganske utstrakt omfang (for eksempel faste grupper og fora av ulike slag og godt utviklede styringssystemer), synes ikke å være et tilstrekkelig virkemiddel for å kompensere for de svakhetene som ligger innebygd i selve strukturen.

Dagens organisering av Statens dyrehelsetilsyn synes, særlig i det lokale distriktsleddet, å være ypperlig tilpasset oppgavene til en **tjenesteytende etat** som legger vekt på å yte sine brukere førsteklasses service. Men den er ikke lenger et tjenlig redskap for en tidsmessig **tilsynsetat** som skal ivareta offentlige myndighets- og beredskapsoppgaver av en mer sammensatt art.

Spissformulert kan en si at dagens organisering ikke lenger er egnet i forhold til den oppgaveporteføljen tilsynet heretter skal ha. Vi understreker at vår vurdering ikke omfatter hele organisasjonen som sådan, men delsystemet formell struktur.

7.4.5 Viktigste utviklingsbehov i organisasjonsstrukturen

Etter Statskonsults vurdering er det både behov for å styrke

- **spesialiseringen** (særlig horisontalt, men også vertikalt) og
- **koordineringen i hele strukturen**, ikke ved å bygge ut enda flere supplerende tilleggsstrukturer, men **ved å redusere koordineringsbehovet i linjeorganisasjonen**.

Begge disse hensynene tilsier at det bør etableres **færre og større enheter** – både lokalt og regionalt.

Tilleggs kommentar om dyrevernemndene²⁰

Selv om dyrevernemndene som sådanne ligger utenfor vårt mandat, vil vi likevel kommentere at det prinsipielt sett synes å være en spesiell konstruksjon å ha to forvaltningsmyndigheter med overlappende oppgaver på samme område. Særlig i lys av opplevelsen av ressursknapphet i hele dette systemet, kan det være grunn til å spørre om ikke lekmannsskjønnet kunne ivaretas på en annen måte.

7.4.6 Oppsummering og anbefaling av tiltak

Etter Statskonsults vurdering er det behov for en **total reorganisering av hele distriktsapparatet**, og dette vil nødvendigvis måtte innebære sammenslåinger av distrikter og fysisk flytting. En slik endring kan etter vårt syn ikke gjennomføres skrittvis på basis av vakanser og frivillighet, men må skje som en samlet omorganisering.

I denne sammenheng vil det også være behov for:

- en revurdering av **fylkesveterinærnivåets** funksjoner og for en gjennomgang av arbeidsdelingen mellom alle nivåene
- ulike supplerende tiltak som kan bidra til **større mobilitet** og fleksibel utveksling av kompetanse og ressurser mellom nivåene, for å løse kapasitetsproblemene. Slike strukturelle tiltak kan være innslag av matrise (som dagens fagfora) eller større bruk av prosjektorganisering

7.5 Vurdering av noen løsninger og skisse til fremtidig struktur

7.5.1 Syn på etatens egne løsningsforslag

Statskonsult har gjennomført en *selvstendig* vurdering av etatens organisering basert på organisasjonsfaglige prinsipper, vårt kjennskap til særtrekk ved tilsynsrollen, erfaring fra andre etater samt dokumentasjon og samtaler i og utenfor etaten. Vi vil understreke at vi har hatt liten kontakt med oppdragsgiver under utføringen av oppdraget og har ikke hatt innsikt i hensikten med andre parallelle prosesser og utredninger som har pågått samtidig med vårt arbeid. Noen rapporter har vi imidlertid lest når de forelå i endelig og publisert versjon.

Vi konstaterer likevel at det har vært en diskusjon internt i etaten om akkurat de samme forholdene, slik at det allerede er god innsikt i etaten i så vel problemstillinger som mer eller mindre utdredete løsningsalternativer.

Problemforståelse og en erkjennelse av at det er nødvendig å gjøre noe med organiseringen, har lenge vært til stede i deler av etaten, selv om *motstanden*

²⁰ Organisering av dyrevernemndene vil bli behandlet i en ny stortingsmelding om dyrevern og dyrehold som skal foreligge våren 2002.

ute i organisasjonen også synes å være stor. I samtaler og dokumenter har vi registrert beskrivelser av de viktigste organisatoriske utfordringene og skisser til ulike løsningsmodeller. Forslag til modeller har etter hva vi har forstått, også over lengre tid vært diskutert i etatens lederforum. Det synes å ha vært mest usikkerhet knyttet til *hvor omfattende endringer* som må til, ikke minst fordi flere av de mest ”lovende” modellene vil medføre krevende prosesser og kunne gi opphav til mye støy og mobilisering av motkrefter.

Etter å ha foretatt en selvstendig vurdering, vil Statskonsult først og fremst understreke at vi *ikke ser noe potensiale i å flikke videre på dagens struktur*. Vi vil derimot gi vår fulle tilslutning til interne synspunkter om at det er behov for å gjennomføre en ”prinsipiell nyordning av organisasjonen på distriktsplanet der antall distrikter reduseres betraktelig ” og i tillegg” redusere antallet regionale enheter”²¹.

7.5.2 Om behovet for et regionalt nivå

De interne løsningsdiskusjonene har ikke reist spørsmål om man fortsatt trenger et fylkesveterinærnivå. I utgangspunktet er det ikke gitt at det er rasjonelt med tre forvaltningsnivåer innen samme etat.

Statskonsult kan vise til andre landsomfattende og store etater som lenge har hatt to nivåer (for eksempel Arbeidstilsynet), eller etater som nå er i ferd med å fjerne sitt fylkesledd (for eksempel A-etat). Det er derfor ikke *naturgitt* at nivået *må* opprettholdes.

Premissene kan dessuten endres dersom man for eksempel etablerer et nytt matvaredirektorat og/eller en organisatorisk sammenslåing med et statlig næringsmiddeltilsyn og landbrukstilsyn lokalt. For statlig forvaltning vurdert under ett vanskeliggjør de mange variantene av lokal og regional organisering en (eventuell) ønsket samordning av de lokale aktivitetene.

Med utgangspunkt i dagens situasjon har vi konstatert at etaten selv særlig legger til grunn to premisser som synes å ha stor oppslutning i etaten:

- Organiseringen lokalt bør fortsatt være relativt finmasket
- Inndragning av oppgaver til og omfattende vekst i sentralforvaltningen på bekostning av ytre etat, er en uønsket utvikling

Legger man disse forutsetningene til grunn kan de tilsi at det fortsatt kan være grunn til å ha et tilretteleggende og koordinerende mellomledd, dvs innen rammen av dagens etat. Med dette utgangspunktet er det også et annet argument for å opprettholde det regionale leddet, at det utfra nivåets egne erfaringer, kan gjøre det lettere å utvikle gode samarbeidsmønstre med andre etater når regionale tilnærminger og løsninger er av betydning.

²¹ Notat av Eivind Liven til Lederforum, 28. august 2000.

På denne bakgrunn har vi ikke sett behov for å foreta en grundig vurdering av dette spørsmålet. Vi vil likevel understreke at dette også er en diskusjon hvor det kan finnes flere ulike løsninger. Vi vil derfor for ordens skyld anbefale at etaten i sitt videre arbeid har oppmerksomhet rettet mot i hvilke grad en modell med to forvaltningsnivåer også kan bidra til en forenkling i antall organisatoriske enheter.

Uten å ta stilling til spørsmålet om antall nivåer er vår *foreløpige anbefaling* likevel at den mest pragmatiske og realistiske løsningen i første omgang vil være å beholde tre nivåer, særlig sett i lys av Statens dyrehelsetilsyns nåværende situasjon og utviklingsbehov. Et helt annet spørsmål er at også det regionale nivået må tilpasses og utvikles videre i forhold til de oppgavene som skal løses.

7.5.3 Oppsummering - prinsippskisse av ny struktur

Statskonsult er ofte tilbakeholden med å anbefale *omorganisering* som virkemiddel for å løse ethvert organisatorisk problem. Erfaringsmessig kan problemenes årsak like gjerne være knyttet til arbeidsmåter, lederskap eller andre forhold.

I dette tilfellet er vi imidlertid overbevist om at det er nødvendig å endre den formelle strukturen for å mestre de utfordringene Dyrehelsetilsynet står ovenfor. Behovet for å iverksette nødvendige endringer i tilsynets organisasjon fremstår rett ut å være overmodent.

Vi understreker likevel at selv om en strukturendring er en forutsetning og et kraftig virkemiddel i seg selv, så er en omorganisering isolert sett ikke nok til å endre organisasjonen i ønsket retning. Langsiktig arbeid med andre hovedutfordringer og delsystemer i organisasjonen vil på sikt være vel så viktig.

Prinsippskisser

Statskonsult mener at sammenslåing til større enheter er en riktig vei å gå, men det ligger utenfor vårt mandat å utforme og kommentere ulike modeller i detalj eller å gi konkrete anbefalinger om *hvor store* enhetene bør være.

Vi har videre merket oss etatens egne vurderinger med hensyn til antall organisasjonsnivåer, jf ovenfor. Av den grunn tar vi ikke opp behovet for å vurdere færre forvaltningsnivåer nå. Vi minner for ordens skyld likevel om at det finnes flere mulige skisser enn de som anbefales nedenfor, dersom man ser for seg en to-nivå modell.

På *prinsipielt grunnlag* gir vi vår anbefaling i form av tre skisser, som vi mener bør angi rammene for Statens dyrehelsetilsyns organisasjonsstruktur:

Lokalt

- Større distriktskontorer, som *minst* bør dekke flere av dagens distrikter, selv om størrelsen vil variere på landsbasis. Enhetene må være store og slagkraftige nok til å kunne ivareta større oppgaver på selvstendig basis og gi grunnlag for en faglig spesialisering mellom fagpersonalet. Distriktene må fremstå som mer fullverdige og komplette arbeidsenheter enn i dag.

Regionalt

- Færre, større og mer selvdrevne fylkesveterinærkontorer enn i dag, som kan avlaste sentralforvaltningen ytterligere både i fagsaker og i styring og administrering av de lokale enhetene.

Sentralt

- Et direktorat som er godt nok organisert og bemannet til å ivareta nasjonale oppgaver og har tilstrekkelig *kapasitet* og *autoritet* til å styre hele etaten på en *strategisk* måte.

Hvordan organisasjonen i siste instans skal utformes, vil nå også avhenge av hvor omfattende samordning og sammenslåinger det blir tale om i reorganiseringen av hele matforvaltningen.



8 Vurderingene om etablering av et nytt mattilsyn

Den politiske beslutningen om reorganisering av matvareforvaltningen, som kan innebære en sammenslåing²² av Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens landbrukstilsyn, ble fattet i slutten av juni 2001, dvs. et godt stykke ute i gjennomføringen av vårt oppdrag. Statskonsults mandat har vært avgrenset til Dyrehelsetilsynets organisasjon, og de vurderinger vi har foretatt i denne rapporten er gjort innenfor rammene av dagens etat.

Regjeringens vedtak om prinsipper for reorganiseringen av matforvaltningen gir noen nye og sterke premisser for organisasjonsmessige løsninger, men etter Statskonsults syn vil de problemstillingene vi har vurdert ovenfor, likevel ha stor relevans innenfor den nye og større utviklingskonteksten som nå foreligger.

Vedtaket om å utrede opprettelsen av et samlet mattilsyn, stiller dyrehelsetilsynet ovenfor en *ny mulighet*, men også noen *nye utfordringer*. Når det gjelder nye muligheter, vil håper vi den nye og større utredningen kan gi dyrehelsetilsynet solid politisk forankring og drahjelp i gjennomføringen av krevende organisatoriske endringer.

Med hensyn til nye utfordringer, så dreier dette seg etter Statskonsults syn i første omgang dels om et substansielt og dels om et prosessuelt aspekt:

Til det førstnevnte vil vi anføre at de tre tilsynene som nå vurderes med tanke på sammenslåing, er ulike med hensyn til mål- og oppgaveprofil og kultur, og etter Statskonsults oppfatning har Statens dyrehelsetilsyn et bredere ansvarsfelt utover matsikkerhet enn de øvrige tilsynene. For dyrehelsetilsynet kan det derfor bli spesielt *viktig å synliggjøre, dokumentere og spille etatens særegne behov og utfordringer inn i den større utredningen som nå skal gjennomføres*.

Forhåpentligvis kan Statskonsults rapport ved siden av annen diskusjon og dokumentasjon som etaten har gjennomført, være et nyttig grunnlag for slike innspill. Dette innebærer imidlertid at *tempoet* i den videre oppfølgingen av vår rapport og interne diskusjoner blir svært viktig, siden den nye utredningen alt er i gang.

Statskonsult har på det nåværende tidspunkt ikke kjennskap til hvordan *prosessen* rundt Landbruksdepartementets utredning vil bli lagt opp, men vi vil likevel avslutte med noen refleksjoner med utgangspunkt i Dyrehelsetilsynets situasjon og ståsted.

Dyrehelsetilsynet har i flere år diskutert organiseringen, og i påvente av endelige avklaringer, har det oppstått en god del usikkerhet, uro og frustrasjon ute blant organisasjonens medlemmer. Vi håper derfor at den nye prosessen ikke vil dra for mye ut i tid og forsterke den uvissheten som alt gjør seg gjeldende.

²² Ifølge pressemelding fra LD, 02.07.2001 tas det sikte på at ny lov på området legges fram i løpet av 2002.

Videre er det vårt håp at tilsynet i den nye situasjonen ikke i for stor grad blir sittende på gjerdet og avvente overordnede vedtak. Fremover blir det først og fremst viktig å sortere mellom tiltak som kan gjennomføres isolert og endringer som må løftes inn i Landbruksdepartementets prosess.

Et viktig tiltak etaten selv har kontroll over og som kan gjennomføres umiddelbart, er å tydelig signalisere ledelsens konklusjoner på den interne organisasjonsdiskusjonen, blant annet resultatene fra etatens samling i slutten av august i år. Det er viktig å skape størst mulig forutsigbarhet for å unngå unødig usikkerhet, ineffektivitet og rom for individuelle fortolkninger og ryktedannelser. Selv om mange detaljer og løsninger fortsatt vil være uavklart, er det vesentlig å formidle mål og retning på omstillingsprosessen, slik at de ansatte får mulighet til å innstille seg på det som vil komme og anledning til involvering i prosessen.

Andre tiltak som tilsynet kan arbeide videre med umiddelbart, er blant annet forberedende arbeid med sikte på å endre stillingsstrukturen lokalt. Videre vil det være mulig, og av stor betydning som innspill til departementets omorganiseringsprosess, å utdype krav og kriterier til tilsynets fremtidige struktur på basis av Dyrehelsetilsynets mål og oppgavetyper. Herunder bør det utarbeides mer konkrete og operasjonelle kriterier for det såkalte nærhetsprinsippet og angi nærmere regler for avvik fra hovedregelen om heltidsstillinger og flermannsvirksomheter.

9 Oppsummering av hovedutfordringer for Statens dyrehelsetilsyn

9.1 Hovedutfordringer

På bakgrunn av gjennomgangen av de ulike delsystemene i organisasjonen har Statskonsult foretatt en samlet vurdering av de viktigste organisatoriske utfordringene for Dyrehelsetilsynet. Hovedutfordringene blir kortfattet presentert i noen hovedpunkter nedenfor, siden de aller fleste er mer utdypende behandlet tidligere i rapporten. Fremstillingen kan av denne grunn også tjene som en oversiktlig oppsummering av forhold vi har fremhevet i vår vurdering av tilsynets organisasjon:

- **Organiseringen**
For denne organisasjonen er ikke utfordringen et behov for enda flere ressurser. Utfordringen er primært behovet for en ny organisasjonsstruktur, som kan gi etaten bedre rammer for en optimal utnyttelse av de ressurser og kompetanse den alt rår over.
- **Utvikle rolleforståelse og rolleutøvelse**
Vi ser det som et kjernepunkt for etaten å utvikle en rolle som er tilpasset overgangen fra tjenesteyter til myndighetsutøver. Dette vil innebære en kulturendring, basert på en grunnleggende aksept og felles forståelse av hva som skal være statens roller og oppgaver, og hva en tilsynsetat kan tillate seg og ikke tillate seg²³ uten å komme i habilitetskonflikter eller tape legitimitet. En redefinering eller i det minste en nyansering av brukerbegrepet i lys av tilsynsrollen synes også nødvendig.
- **Tydeliggjøre rolleforståelsen i en regelverksstrategi/plan**
Svært mye av rolleforståelsen og definering av etatens oppgaver nedfelles i regelverket. Det er behov for en mer samlet plan og strategi for organisering av regelverksutviklingen, samt en endret innretning på og generell forbedring av regelverket. Regelverket har preg av å være skrevet av veterinærer for veterinærer, stor detaljrikdom og relativt lav grad av målorientering. Regelverket bør medvirke til at pliktsubjektene selv tar det reelle ansvaret for dyrehelsen.

For å lykkes i dette må det samtidig fokuseres på en lang rekke andre utfordringer.

Etaten bør herunder vektlegge utvikling av **forvaltningskompetanse i forhold til alle oppgavekategorier**, herunder systematiske arbeidsmetoder for å profesjonalisere tilsynsrollen. En mer langsiktig utfordring på overordnet nivå er fortsatt utvikling av en **enhetlig og strategisk innrettet etat** med felles identitet og standarder for oppgaveløsning på tvers av nivåene og en grunnleggende forståelse for etatens samlede behov på tvers av nivåene.

Etaten vil fremover ha behov for en klar personalpolitikk med en gjennomarbeidet **rekrutteringsstrategi** tilpasset nye behov, herunder vurdere rekrutte-

²³ I og utenfor arbeidstid

ring av nye profesjoner (blant annet jus, samfunnsinnsikt, administrasjon m.v.) og krav ved nyrekruttering av veterinærer (hva slags veterinærer trenger etaten fremover?).

Etaten må tilpasse de **administrative styringssystemene** til en ny struktur, og vurdere om resultatmål og indikatorer er relevante i forhold til prioriterte oppgaver og den utviklingen etaten har staket ut. Etaten bør også vurdere om andre **incentiver og belønningssystemer** som er i bruk, understøtter eller undergraver etatens utviklingsmål. En hovedutfordring for faglig systemutvikling vil være utvikling av mer systematiske arbeidsmetoder. En annen viktig intern utfordring ligger i **lederskap** som må settes på dagsorden som strategisk funksjon i hele etaten. Lederskap vil bli en ny funksjon ute i distriktene både for de som skal lede og de som skal ledes. Vi minner også om de særlige utfordringer som knytter seg til ledelse på alle nivåer under omstilling.

En særlig viktig ekstern utfordring blir å **skape aksept for og kommunisere myndighetsrollen** utad, særlig ovenfor pliktsubjektene og deres interesseorganisasjoner. Det er blant annet behov for å korrigere en del spesielle forventninger vedrørende direktoratets rolle og uavhengighet i et politisk-administrativt system. Dersom Statens dyrehelsetilsyn av andre hensyn, enn de som følger av myndighetsrollen, pålegges å fortsatt ha et tett distribuert lokalapparat bør kostnadene ved en slik prioritering synliggjøres og gjøres til et bevisst valg for stat og/eller kommune.

9.2 Prioriteringer

Det er allerede satt i gang arbeid med flere av de hovedutfordringene vi har påpekt ovenfor, men etaten vil ikke makte å arbeide like intensivt med alle områdene samtidig. Statskonsult anbefaler at etaten prioriterer og snarest mulig griper fatt i de utfordringene som er knyttet til *organiseringen*. Det er særlig to grunner til dette:

- En bedre formell organisering er en *grunnleggende forutsetning* for å realisere andre viktige endringer som det er behov for i Statens dyrehelsetilsyns organisasjon.
- Tilsynet må uansett fokusere og bruke ressurser på formell organisering fremover etter Regjeringens beslutning i juni dette år om samordning og sammenslåing av tilsynene i matforvaltningen.

Det er behov for et klart budskap ut til organisasjonens medlemmer om behov og mål for en slik omorganisering, for å skape størst mulig forutsigbarhet for etatens ansatte, og dette bør skje så raskt som mulig.

Men det haster også å komme i gang med det konkrete arbeidet som en slik omorganisering vil innebære. Det formelle grunnlaget er nå til stede med ny lov og bortfall av plikten til å yte kliniske tjenester. Hvordan selve prosessen eller arbeidet med disse spørsmålene bør legges opp, vil også i høy grad avhenge av og måtte tilpasses den større omorganiseringsprosessen om matvaretilsyn som nå dras i gang av Landbruksdepartementet.

Dokumentfortegnelse

- St.prp. nr. 1 for periodene 1997–1998, 1998–1999, 1999–2000, 2000–2001 – Landbruksdepartementet
- St.prp. nr. 54 (1999–2000)
- Innst. S nr. 235 – Næringskomiteen om St.prp. nr. 54 (1999–2000)
- Ot.prp. nr. 52 (2000–2001)
 - Innlegg fra landbruksministeren i stortinget 14. juni 2000 – St.prp. nr. 54 (1999–2000)
 - Utkast til lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell. Utarbeidet av Landbruksdepartementet i september 2000. [Utkast tilsvarende Ot.prp. nr. 52 (2000–2001)]
- Høring av utkast til ny instruks for distriktsveterinærer. Utkast datert 7. juli 1999.

- Landbruksdepartementets *tildelingsbrev*; for budsjettårene 1997, 1998, 1999, 2000 og 2001
- *Plandokument Statens dyrehelsetilsyn 1997*, september 1996
- *Langsiktig plan for Statens dyrehelsetilsyn 1998*, september 1997
- *Langsiktig plan med prioriteringer for år 1999*, september 1998
- *Langsiktig plan med prioriteringer for år 2000*, oktober 1999
- *Langsiktig plan for Statens dyrehelsetilsyn 2001–2005*, desember 2000
- *Virksomhetsplan 1997*, sentralforvaltningen
- *Virksomhetsplan 1999*, sentralforvaltningen
- *Budsjett 2000* (virksomhetsplan), Statens dyrehelsetilsyn, mai 2000
- *Årsrapporter* for årene; 1996, 1997, 1998, 1999, 2000
- *Årsrapport 2000*, Fylkesveterinæren for Hedmark og Oppland
- *Tildelingsbrev* fra sentralforvaltningen til Fylkesveterinæren for Hedmark og Oppland
- *Arbeidsplan* for 2001, Fylkesveterinæren for Hedmark og Oppland
- *Virksomhetsplan 2001*, Distriktsveterinæren for Hedmark og Oppland

- *Organisasjonskart* – ett for sentralforvaltningen og ett for hele etaten
- To siders *notat* med kjerneopplysninger om etatens organisering
- En siders *notat* om etatens oppgaver, utarbeidet av Statens dyrehelsetilsyn for Statskonsult
- En siders *notat* om ”Prinsipielle arbeidsområder”
- *Notat* til lederforum den 6. og 7. september 2000 om prinsipielle organisasjonsmessige utfordringer i Statens dyrehelsetilsyn. Internt notat utarbeidet av Eivind Liven
- ”*Effektivitetsstudie av Statens dyrehelsetilsyn – Distriktsveterinæren, og et scenario for omstilling til en mer effektiv ytre etat*” *Prosjektoppgave* av Paul Steinar Walle, management program i strategisk omstilling i offentlig sektor. MAN 11971, 23.05.2001. Senter for lederutdanning, Handelshøyskolen BI, Oslo

-
- *Rapport* nr: 3374 fra Agenda utredning & utvikling AS; Statens dyrehelsetilsyn – Sentralforvaltningen – Evaluering av omorganiseringen 2000
 - *Rapport fra brukerundersøkelse* (informasjon/samarbeid) – Protinus juni 1999
 - *Avtale* mellom Statens dyrehelsetilsyn og Den Norske Veterinærforening om godtgjørelse til veterinærer for arbeid i henhold til husdyrloven, dyrevernsloven og fiskesjukdomsloven
 - *Protokoll* fra forhandlinger mellom Statens dyrehelsetilsyn og Den Norske Veterinærforening om oppfølging av avtale 14. september 1995 – godtgjørelse for distriktsveterinærens arbeid i forbindelse med endring 27. april 1995 av dyrevernsloven
 - *Protokoll* fra forhandlinger mellom Landbruksdepartementet og Den Norske Veterinærforening 14. september 1995 om godtgjørelse for distriktsveterinærens arbeid i forbindelse med endring 27. april 1995 av dyrevernsloven
 - *Midlertidig særavtale* mellom Statens dyrehelsetilsyn og Den Norske Veterinærforening (DNV) om vaktberedskap for Statens dyrehelsetilsyn – Distriktsveterinæren i Sør-Varanger, herunder Grenseveterinæren på Storskog (datert 9. mars 2000)
 - *Avtale* mellom Statens dyrehelsetilsyn og Den Norske Veterinærforening om kontorhold og telefon m.v. for distriktsveterinærer i kombistilling (DV II) Gjelder tidsrommet juli 2000 - 31. desember 2001. Datert januar 2001

REFERANSER

Tittel:	Utfordringer for Statens dyrehelsetilsyn
Forfatter(e):	Mette Haarstad, Tormod Rødsten, Jørn-Flemming Nordvik
Statskonsults rapportnummer:	2001:20
Prosjektnummer:	582
Prosjektnavn:	Organisatoriske utfordringer for Dyrehelsetilsynet
Prosjektleder:	Jørn-Flemming Nordvik
Oppdragsgiver(e):	Statens dyrehelsetilsyn
Resymé:	Gjennomgang av Statens dyrehelsetilsyn som organisasjon, med hovedvekt på oppgaveløsning som tilsynsorgan og på en vurdering av organisasjonsstrukturen. Anbefaling om tydeliggjøring av rollen som myndighetsorgan og om endring av organisasjonsstrukturen.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Dyrehelse, tilsyn, organisering.
Dato:	15.10.01
Sider:	60
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO