

Fra fjord til bord

*Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen
– med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur*

Innhold

1	SAMMENDRAG	1
1.1	Formål.....	1
1.2	Bakgrunn	1
1.3	Sentrale funn og vurderinger	1
1.3.1	Generelt om Fiskeridirektoratet	1
1.3.2	De enkelte fagavdelingene.....	2
1.4	Anbefalinger.....	2
1.4.1	Ledelse.....	2
1.4.2	Rapporterings- og styringslinjer for ytre etat.....	2
1.4.3	Avdelinger og seksjoner	3
1.4.4	Interne tjenester og staber.....	4
2	OM PROSJEKTET	6
2.1	Organisering	6
2.2	Rammer og bakgrunn.....	6
2.3	Mandat.....	6
2.3.1	Fortolkninger og avgrensninger	7
2.4	Metode og materiale	8
2.5	Hvordan lese rapporten.....	9
3	FISKERI- OG HAVBRUKSFORVALTNINGEN.....	10
3.1	Innledning	10
3.2	Målet for fiskeripolitikken	10
3.2.1	Strategisk utgangspunkt.....	10
3.2.2	Overordnet mål	11
3.3	Fiskeridirektoratets mål og oppgaver.....	11
3.3.1	Kort historikk	12
3.3.2	Hovedoppgaver	13
3.4	Direktoratets omgivelser	13
3.4.1	Fiskeri- og havbruksnæringen.....	13
3.4.2	Offentlige samarbeidspartnere	15
3.4.3	Fiskerifaglige kompetansemiljøer	15
4	VIRKSOMHETSOMRÅDER OG ORGANISERING	19
4.1	Virksomhetsområder	19

4.2	Dagens organisering	20
4.2.1	Fiskeridirektøren/toppledelsen.....	20
4.2.2	Avdeling for fiske og fangst (AFF).....	20
4.2.3	Fiskeriøkonomisk avdeling (FiØ)	22
4.2.4	Havbruksavdelingen (HBA)	24
4.2.5	Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning (AKKR)	24
4.2.6	Administrasjonsavdelingen.....	26
4.2.7	EDB-avdelingen.....	27
4.2.8	Informasjonsstab og bibliotek.....	27
4.3	Utfordringer for Fiskeridirektoratet	27
5	SENTRALE FUNN OG VURDERINGER	30
5.1	Generelt.....	30
5.1.1	Faglig sterkt, uklart strategisk fokus	30
5.1.2	Sentralisert beslutningsstruktur, mange ledernivåer	30
5.1.3	Overlappende arbeidsoppgaver og ansvarsforhold	32
5.1.4	Uklare styringslinjer og roller i forhold til ytre etat	32
5.1.5	Behov for samordning av kontrolloppgaver	33
5.1.6	Kritiske innspill fra brukerne	34
5.1.7	Personal- og organisasjonsutvikling er undervurdert.....	35
5.2	Fagavdelingene	35
5.2.1	Avdeling for fiske og fangst	35
5.2.2	Fiskeriøkonomisk avdeling.....	36
5.2.3	Havbruksavdelingen.....	37
5.2.4	Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning	38
5.3	Interne tjenester og staber.....	39
5.3.1	Administrasjonsavdelingen.....	39
5.3.2	EDB-avdelingen.....	40
5.3.3	Staber.....	40
6	GRUNNLAGET FOR FRAMTIDIG ORGANISERING	42
6.1	Generelle krav.....	42
6.1.1	Formålseffektivitet	42
6.1.2	Kostnadseffektivitet.....	42
6.1.3	Ryddig rolleutøvelse og klare ansvarsforhold	42
6.1.4	Brukerorientering og tilgjengelighet	43
6.2	Fiskeridirektoratets kjerneoppgaver	43
6.2.1	Tilsynsoppgaver	43
6.2.2	Øvrige forvaltningsoppgaver	44
6.2.3	Tjenesteproduksjon	45
6.3	Overordnede avveininger	45
6.3.1	Generell vurdering.....	45
6.3.2	Virksomhetsorganisering som grunnprinsipp	46

6.3.3	Hvorfor egen kontrollavdeling?	46
6.3.4	Alternative modeller	47
6.3.5	Ledelse og samordning	47
7	ANBEFALINGER	49
7.1	Ledelse.....	49
7.1.1	Toppledelsen	49
7.1.2	Avdelingsnivå	49
7.1.3	Seksjoner og staber.....	50
7.1.4	Ledergruppen	50
7.2	Rapporterings- og styringslinjer for ytre etat	50
7.3	Nye fagavdelinger og seksjoner	50
7.3.1	Fiske og ressursforvaltning (FRF)	50
7.3.2	Havbruk og kystsoneforvaltning (HBK)	51
7.3.3	Kontroll og overvåking (KO).....	52
7.4	Eget sjømattilsyn (SMT).....	53
7.4.1	Bakgrunn.....	53
7.4.2	Formål og oppgaver.....	53
7.4.3	Organisering og styring	53
7.5	Interne tjenester og staber.....	54
7.5.1	Administrasjonsavdelingen.....	54
7.5.2	Fra EDB til IKT	55
7.5.3	Informasjonsstaben.....	55
7.5.4	Nye staber	55
8	FORHOLD SOM BØR VURDERES	56
8.1	Regionstrukturen.....	56
8.2	Rolleavklaring mellom departement og direktorat	56
8.3	Lederutvikling.....	56
9	ØKONOMISKE KONSEKVENSER.....	58
9.1	På kort sikt.....	58
9.2	På mellomlang sikt.....	58
	REFERANSELISTE	59
	INTERVJULISTE.....	61

Vedlegg 1: Instruks for Fiskeridirektøren

Vedlegg 2: Historiske milepæler

Vedlegg 3: Virksomhetsregnskap/årsverk

Vedlegg 4: Detaljert oversikt over virksomhetsområdene

1 Sammendrag

1.1 Formål

Formålet med prosjektet er ifølge mandatet at Statskonsult ”skal gjennomgå den interne organisasjonsstrukturen i Bergen med sikte på å foreslå en mest mulig effektiv organisering av Fiskeridirektoratet sentralt”.

1.2 Bakgrunn

I de senere årene har myndighetene, både i Norge og internasjonalt, i økende grad fokusert på en langsiktig, bærekraftig utvikling gjennom en mer aktiv ressursforvaltning av fangstfiske og miljømessig forsvarlig utvikling av oppdrettsnæringen. Det sentrale i arbeidet med å utvikle næringen er mest mulig fri markedsadgang, og profilering av norsk sjømat som trygg og sikker ernæring.

Samlet sett stiller dette både de politiske myndighetene, fiskeriforvaltningen og næringen overfor store utfordringer. Fokuset i dette prosjektet er rettet mot selve organiseringen av fiskeriforvaltningen, og først og fremst Fiskeridirektoratet i Bergen, med utgangspunkt i hva som er direktoratets hovedoppgaver.

En formålstjenlig organisering må også ses i lys av hvilke aktører næringen har: Politiske myndigheters ansvar for rammebetingelser i form av internasjonale avtaler og den nasjonale fiskeri- og havbrukspolitikken, forvaltningens oppgaver med å gjennomføre denne og næringens ansvar for verdiskapning innenfor myndighetenes rammer.

1.3 Sentrale funn og vurderinger

1.3.1 Generelt om Fiskeridirektoratet

- ?? Faglig sterkt, men uklart strategisk fokus
- ?? Sentralisert beslutningsstruktur, mange ledernivåer
- ?? Overlappende arbeidsoppgaver og ansvarsforhold
- ?? Uklare styringslinjer og roller i forhold til ytre etat
- ?? Behov for samordning av kontrollopgaver
- ?? Kritiske innspill fra brukerne
- ?? Personal- og organisasjonsutvikling er undervurdert

1.3.2 De enkelte fagavdelingene

- ?? Avdeling for fiske og fangst (AFF) preges av stor løpende ”produksjon” som er knyttet til saksbehandling og forskriftsarbeid.
- ?? Fiskeriøkonomisk avdeling (FiØ) har sammensatte oppgaver, både i forbindelse med løpende reguleringer og langsiktig kunnskapsproduksjon.
- ?? Havbruksavdelingen (HBA) er liten i forhold til utfordringene og ressursfordelingen i ytre etat.
- ?? Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning (AKKR) har som navnet indikerer, en svært bred oppgavesammensetning.
- ?? Administrasjonsavdelingen er preget av stor spennvidde i oppgavene; fra virksomhetsplanlegging, regnskaps- og budsjettstyring til personaladministrasjon og intern husforvaltning
- ?? EDB-avdelingen er preget av store utfordringer som er knyttet til intern og ekstern kommunikasjon og samordning av interne registre

1.4 Anbefalinger

1.4.1 Ledelse

For det første anbefales en tydeligere ansvarsdeling mellom fiskeridirektør, assisterende fiskeridirektør og administrasjonsdirektør. Slik rollen som fiskeridirektør er, og tradisjonelt har vært utformet; med et klart utadrettet fokus, er det formålstjenlig at assisterende fiskeridirektør får et ansvar for informasjons-, region-, personal- og organisasjonsstaber og at administrasjonsdirektør får ansvaret for interne tjenester.

For det andre vil det være et viktig bidrag til å utvikle en mer enhetlig etatskultur og praksis i hele etaten at det formaliseres et lederforum i tråd med den nye organisasjonen. Det foreslås derfor at det i tillegg til ledergruppen i Bergen, holdes hyppigere lederfora som omfatter regiondirektørene.

For det tredje anbefales det ett ledernivå under avdelingsdirektør med betegnelsen seksjonsleder. Det innebærer i praksis at det blir noe færre lederstillinger. Til gjengjeld vil disse få ansvaret for flere oppgaver og medarbeidere. En seksjon bør normalt ha 10–15 årsverk. Det vil stille større krav til seksjonsledere med hensyn til personalbehandling og tilrettelegging.

1.4.2 Rapporterings- og styringslinjer for ytre etat

Statskonsult foreslår at regiondirektørene rapporterer til assisterende fiskeridirektør. Begrunnelsen er todelt: For det første innebærer arbeidet med å delegerer løpende oppgaver og myndighet til regionene et større ansvar for regiondirektørene, noe som også bør reflekteres i rapporterings- og styringslinjer. For det andre er det uheldig at regiondirektørene formelt sett skal rapportere til én enkelt fagavdeling i Bergen, mens den faglige kontakten ofte er like stor i forhold til øvrige fagavdelinger.

1.4.3 Avdelinger og seksjoner

Statskonsult foreslår at direktoratet i Bergen organiseres i fire avdelinger:

Fiske og ressursforvaltning (FRF)

Statskonsult anbefaler at en ny avdeling for fiske og ressursforvaltning får reguleringer og rettigheter som sine to operative hovedoppgaver, med basis i dagens Avdeling for fiske og fangst. Forslaget innebærer at oppgaver og ressurser overføres fra Fiskeriøkonomisk avdeling.

Oppgavenes art og antall medarbeidere i en ny ressursavdeling, 40–50 årsverk, tilsier at avdelingen bør organiseres med én reguleringsseksjon, én rettighetsseksjon og én utredningsseksjon med oppgaver som er knyttet til fangststatistikk og driftsøkonomi. I tillegg foreslås det en stab for særskilte utviklingsoppgaver. Oppgaver som i dag ligger i Kvotekontrollseksjonen og Kontoret for forsøk og veiledning, foreslås overført til avdelingsdirektørens stab, til en ny kontrollavdeling eller avviklet.

Havbruk og kystsoneforvaltning (HBK)

Oppgaver som er knyttet til kystsonoplanlegging har klare berøringspunkter til havbruksforvaltningen. Samtidig har disse virksomhetsområdene mange felles kontaktpunkter i øvrige etater som har stor innvirkning på utviklingen innen særlig oppdrettsnæringen. En organisatorisk samordning vil derfor være et bidrag til et effektivt grensesnitt mot viktige samarbeidspartnere. Avdelingens hovedarbeidsområde foreslås derfor å omfatte kystsonoplanlegging.

Det innebærer at hovedtyngden av oppgavene til Kontoret for næringsutvikling og planlegging i dagens AKKR, samt enkelte oppgaver fra Fiskeriøkonomisk avdeling, overføres hit. Samlet sett bør den nye avdelingen kunne styrkes med 8–10 årsverk.

Den nye avdelingen foreslås organisert i to seksjoner for henholdsvis havbruk- og kystsoneforvaltning, samt en utredningsenhet. Oppgaver som er knyttet til virksomhetskontroll innen havbruk, foreslås lagt til den nye kontrollavdelingen.

Kontroll og overvåking (KO)

Det foreslås opprettet en ny kontrollavdeling med basis i dagens AKKR. Bakgrunnen for forslaget er behovet for en bedre samordning av kontrolloppgaver internt i direktoratet som vil bety et klarere grensesnitt mot samarbeidende etater som Toll- og avgiftsetaten, Skatteetaten, Kystvakten og Politi- og påtalemyndighet.

Forslaget er også basert på økt fokus på ressurskontroll, men også virksomhetskontroll innen havbruksnæringen, og en klarere rollefordeling mellom operativ kontroll og ansvaret for selve reguleringene. Avdelingen foreslås organisert i to seksjoner med ansvar for henholdsvis analyse/overvåking og samordning av operativ kontroll

Sjømattilsynet (SMT)

Fra kommende årsskifte er det planlagt et nytt statlig mattilsyn, underlagt Landbruksdepartementet, som skal føre tilsyn med produksjon, import og frambud av all mat, med unntak av sjømat. Ansvar for marine produkter er forutsatt lagt til et eget sjømattilsyn, organisert som en del av Fiskeridirektoratet. Viktige oppgaver for sjømattilsynet vil være utvikling av tilsynsmetodikk, områdeovervåking og implementering av regelverk som følge av EU-krav når det gjelder trygg sjømat både til norske og utenlandske forbrukere.

Det krever at Fiskeridirektoratet må styrke sin kompetanse og ressursbruk på mattrygghetsområdet, og at dette synliggjøres også organisatorisk. Dessuten blir det viktig å foreta en klar grenseoppgang mellom oppgaver som er knyttet til øvrige tilsynsoppgaver og sjømattrygghet. Statskonsult anbefaler derfor at det opprettes en egen avdeling for sjømattilsyn, med basis i nåværende kontor for kvalitet og miljø i AKKR. Fordi arbeidsdelingen mellom det nye mattilsynet og sjømattilsynet ikke er avklart per dato, er det imidlertid vanskelig å anslå ressursbehovet for den nye avdelingen.

Konsekvenser for dagens avdelingsstruktur

Anbefalingene ovenfor innebærer at nåværende Fiskeriøkonomisk avdeling og Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning blir nedlagt.

1.4.4 Interne tjenester og staber

Administrasjonsavdelingen

Oppgaver som er knyttet til løpende intern tjenesteyting, hovedsakelig i dagens regnskapskontor og administrasjonskontor, foreslås i hovedsak organisert som i dag. Den viktigste endringen er forslag om å skille ut deler av dagens Personalkontor i en egen personal- og organisasjonsstab, underlagt assisterende fiskeridirektør. Som ledd i dette forslaget foreslås det at lønningsoppgavene, sammen med regnskapsoppgavene, overføres til en ny budsjett- og økonomiseksjon. Samtidig foreslås det at oppgaver som er knyttet til tilskuddsforvaltning, blant annet subsidiekontroll, overføres til den nye kontrollavdelingen.

Fra EDB til IKT

Statskonsult foreslår ingen endringer med hensyn til selve organiseringen av dagens EDB-avdeling. Men både interne og eksterne informanter etterlyser større satsing på IKT, som foreslås som nytt navn på avdelingen for å markere dette. Det anbefales at det foretas en gjennomgang med sikte på å avklare særlig to spørsmål: For det første om direktoratet bør satse mer på å kjøpe IKT-tjenester framfor egenutvikling. For det andre å etablere et klarere ansvarsforhold mellom IKT og fagavdelingene, for eksempel med hensyn til databaseutvikling/drift.

Staber

Statskonsult foreslår to nye sentrale staber, i tillegg til informasjonsstaben:

Regionsstaben som får som oppgave å ivareta samordning og praktisk tilrettelegging for en rapporterings- og styringslinje direkte til assisterende fiskeridirektør, samt oppgaver som er knyttet til organisering og utvikling av ytre etat.

Personal- og organisasjonsstaben som får som hovedoppgave å utvikle og kvalitetssikre at personalpolitiske retningslinjer blir fulgt, herunder overordnet ansvar for kompetanseplaner, rekruttering og lederopplæring. I tillegg bør en slik enhet være pådriver og rådgiver for framtidige organisasjonstilpasninger.

2 Om prosjektet

2.1 Organisering

Formålet med prosjektet er å gi et best mulig beslutningsgrunnlag for en eventuell ny og mer effektiv organisasjonsstruktur for Fiskeridirektoratet i Bergen.

Oppdragsgiver er Fiskeridirektøren. Oppdraget er organisert som et prosjekt med en referansegruppe med representanter for direktoratets ledelse og avdelinger, regiondirektørene i ytre etat, de ansattes organisasjoner og Fiskeridepartementet. Eksterne brukere og samarbeidende etater har ikke vært direkte involvert i selve gjennomgangen, men har vært fortløpende konsultert og invitert til å komme med innspill.

2.2 Rammer og bakgrunn

Rammen for prosjektet er Regjeringens moderniseringsprogram¹, Fiskeridepartementets strategiplan for perioden 2001–2004 som fokuserer på fiskeri- og havbruksnæringen som landets mest voksende eksportnæring, og offentlige dokumenter som omhandler sektoren.

Det har særlig de siste par tiårene vært en kraftig utvikling innen fiskeri- og havbruksnæringen, fiskeriforvaltningen og ulike fiskerifaglige kompetansemiljøer. Denne utviklingen utgjør en viktig bakgrunn for arbeidet i prosjektet.

I 1999/2000 var Statskonsult engasjert i forbindelse med omorganiseringen av Fiskeridirektoratets ytre etat. På bakgrunn av innspill og erfaringer i dette prosjektet anbefalte også Statskonsult at det ble gjort en gjennomgang av den interne organiseringen av Fiskeridirektoratet i Bergen, og styrings- og rapporteringslinjene til ytre fiskerietat.²

2.3 Mandat

I mandatet heter det:

”For at verdiskapningspotensialet i marin sektor skal utløses, kreves det at fiskeriforvaltningen drives mest mulig effektivt. På bakgrunn av dette, ønsker Fiskeridirektøren å foreta en gjennomgang av organiseringen av den sentrale delen av Fiskeridirektoratet.

¹ Jf. Regjeringens redegjørelse for Stortinget ”Fra ord til handling”, om modernisering og forenkling av offentlig sektor, januar 2002.

² Statskonsultrapport 2000:6 ”Organisering av ytre fiskerietat”.

Statskonsult skal gjennomgå den interne organisasjonsstrukturen i Bergen med sikte på å foreslå en mest mulig effektiv organisering av Fiskeridirektoratet sentralt. Fiskeridepartementets strategiplan 2001–2003 ”Verdier fra havet – Norges framtid”, og tiltaksplan 2002–2004, legges til grunn for gjennomgangen sammen med Fiskeridirektoratets virksomhetsplan.

Oppdragstaker bør ta utgangspunkt i Fiskeridirektoratets fire virksomhetsområder: ressursforvaltning, havbruksforvaltning, kvalitet og ernæring, og kystsoneforvaltning. Hensynet til Fiskeridirektoratets brukere er viktig. I tillegg til en hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling og grenseflate mot ytre etat, skal det således ved forslag til organisering, legges vekt på et mest mulig effektivt grensesnitt mot:

- ?? Fiskeridepartementet
- ?? Fiskeri- og havbruksnæringen
- ?? Samarbeidende fagetater og organisasjoner
- ?? Publikum

Oppdragstaker skal også se på ledelsesfunksjonen og vurdere hensiktsmessigheten av nåværende antall ledernivåer, og hvordan direktoratet bør organiseres for å utnytte de faglige, teknologiske og administrative ressursene på en mest mulig effektiv måte.”

2.3.1 Fortolkninger og avgrensninger

Om ernæring og sjømattilsyn

Statskonsult har lagt til grunn at Ernæringsinstituttet skal skilles ut per 1. januar 2003, og at etableringen av et eget sjømattilsyn i forbindelse med opprettelsen av et sentralt mattilsyn, stiller både departementet og direktoratet overfor nye utfordringer. Fordi oppgavene og grenseflatene ikke er klart definert ennå, har det imidlertid vært vanskelig å være konkret med hensyn til oppgaver og dimensjonering for det nye sjømattilsynet.

Oppgaver og ressursbruk

Vår gjennomgang og våre forslag tar utgangspunkt i oppgaver som naturlig følger av overordnede mål og oppgaver. Vi har ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere ressursbruken som er knyttet til enkeltoppgaver i detalj, men har i hovedsak tatt utgangspunkt i direktoratets interne årsverkkartlegging for 2001.

Forholdet til departementet

Et entydig grensesnitt i forhold til departementet har politiske implikasjoner som vi ikke har villet gå nærmere inn på. Men vi har funnet det formålstjenlig å ta med i vurderingen departementets oppgave som sekretariat for politisk ledelse versus direktoratets særskilte oppgaver innenfor rammen av føringene fra departementet. Dette vil også bli viktigere etter hvert som også klagesaksbehandlingen for stadig flere enkeltsaker blir delegert til Fiskeridirektoratet, og videre fra direktoratet sentralt i Bergen til ytre etat.

Forholdet til samarbeidende fagetater og organisasjoner

Vi har lagt vekt på å finne fram til en samorganisering av oppgaver som har felles grenseflater mot andre etater og organisasjoner som har stor innvirkning på overordnede mål innen fiskeri- og havbruksektoren. Det gjelder for eksempel salgslag og statlige kontrolltater innen ressursforvaltning og miljømyndighetene på havbruks- og kystsoneforvaltningsområdet.

Forholdet til publikum eller brukerne

Ut fra kjerneoppgavene vurderer Statskonsult Fiskeridirektoratet som primært å være en tilsynsetat. Vi har derfor valgt å ikke fokusere på publikum, men på brukerne forstått som tilsynsobjekter, samarbeidende etater og næringsorganisasjoner.

2.4 Metode og materiale

Vurderinger og anbefalinger i denne rapporten baserer seg på

Dokumentgjennomgang og vurdering³

- ?? av sentrale offentlige dokumenter, lover og forskrifter, først og fremst slike som omhandler fiskeri- og havbruksnæringen og -forvaltningen
- ?? av interne saksdokumenter, utredninger, budsjett, virksomhetsplaner og årsrapporter
- ?? av ulike Statskonsultrapporter som er relevante for prosjektet

De mest sentrale er det henvist til i teksten eller tatt med som vedlegg.

Intervjuer og møter⁴

- ?? 25 møter med alle avdelingene/kontorene/seksjonene i Bergen
- ?? to møter med referanse- og ledergruppen og med Fiskeridirektøren
- ?? møte med representanter for regionene og de ansattes organisasjoner
- ?? to møter med Fiskeridepartementet
- ?? samtaler med seks aktører i næringen og næringsorganisasjoner
- ?? intervjuer med ni samarbeidende statlige virksomheter

Samtalene har vært gjennomført som åpne intervjuer med tilsendt guide i forkant av møtene. Alle enhetene og enkeltpersonene i Fiskeridirektoratet sentralt har vært invitert til å sende også skriftlige innspill. Det har kommet slike innspill fra alle fagavdelingene og ca. halvparten av seksjonene/kontorene. Disse er blitt vurdert på linje med øvrig materiale som prosjektet har innhentet og bearbeidet, herunder møtereferater.

³ Se oversikt s. 59

⁴ Se oversikt s. 61

Statskonsult har presentert prosjektet, mål, funn og vurderinger på ledersamling og allmøte i Bergen. Oppdragstaker har for øvrig stått fritt i forhold til oppdragsgiver med hensyn til arbeidsform, vurderinger og anbefalinger.

Organisasjonsteoretisk grunnlag

Vi har i rapporten ikke funnet det formålstjenlig å drøfte ulike organisasjonsteoretiske tilnærminger eller erfaringer på mer generell basis fra virksomheter med andre oppgavetyper. I stedet har vi valgt å vurdere oppgaver og funn mer konkret i forhold til hvilke krav som må stilles til en statlig etat som har sektortilsyn som kjerneoppgave, noe det er redegjort for i rapporten.

2.5 Hvordan lese rapporten

Rapporten er organisert i tre deler.

Den første delen består av kapitlene 1–4. Kapittel 1 og 2 omfatter sammendrag med anbefalinger, formål med og organiseringen av prosjektet, mandatet og hvordan prosjektgruppen har arbeidet. Kapittel 3 og 4, gir en sammenfatning av fiskeri- og havbruksforvaltningen, overordnede mål, oppgaver og utfordringer for Fiskeridirektoratet og hvordan etaten er organisert i dag.

Den andre delen består av kapitlene 5 og 6. Kapittel 5 er en gjennomgang av funn og vurderinger av disse, som grunnlag for eventuelle organisasjonsmessige endringer. Og i kapittel 6 gis en gjennomgang av hvilke generelle kriterier Statskonsult legger til grunn for sine anbefalinger, samt en mer overordnet vurdering av mulige alternativer for Fiskeridirektoratet.

Den tredje delen omfatter kapitlene 7–9. Statskonsults konkrete anbefalinger er oppsummert i kapittel 7, mens vi i kapittel 8 har trukket fram tre forhold som ligger på siden av mandatet, men som vi anbefaler blir vurdert i forlengelsen av dette arbeidet. I kapittel 9 har vi sett på eventuelle økonomiske konsekvenser på kort og mellomlang sikt.

Slik rapporten er bygd opp, bør særlig kapitlene 5, 6 og 7 leses i sammenheng.

3 Fiskeri- og havbruksforvaltningen

3.1 Innledning⁵

Norge er i dag verdens største eksportør av sjømat. Det gir landet rundt 30 milliarder kroner i eksportinntekter og sikrer mange lokalsamfunn langs kysten. Myndighetenes fokus har forandret seg de siste 40–50 årene fra mer operativ bistand både til oppbygging av en moderne foredlingsindustri langs kysten og enkeltaktører i næringen – både fiskere og virksomheter – til dagens fokus på ressursforvaltning og miljøutfordringer både til havs og langs kysten.

Fiskeridirektoratet er myndighetenes fremste rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltning i Norge. Som fagetat skal Fiskeridirektoratet til enhver tid besitte kunnskap for best mulig å kunne ivareta oppgaven som ansvarlig etat.

Når det gjelder den tradisjonelle fiskerinæringen, har vi å gjøre med en fornybar naturressurs som ikke er underlagt privat eiendomsrett. Det offentlige har derfor et særskilt ansvar for å påse at denne ressursen utnyttes på en måte som gir et optimalt langtidsutbytte. For å nå dette målet, er det nødvendig at vi har et effektivt og faglig sterkt forvaltningsapparat som er organisert slik at det på landsbasis kan ivareta helheten i næringen, det vil si alle de forskjellige delene i fiskerinæringen sett i sammenheng: fangst, oppdrett – inklusive havbeite, omsetning, foredling og eksport.

Norge forhandler med andre land, ikke bare om kvotefordeling, men også for å komme fram til forsvarlige forvaltningsregimer for fellesbestander. Deltakelse i slike forhandlinger og i internasjonale organisasjoner som for eksempel Det internasjonale råd for havforskning ICES, Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon NEAFC, Den nordatlantiske fiskeriorganisasjon NAFO, FNs matvareorganisasjon FAO, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling OECD, Den internasjonale hvalfangstkommisjonen IWC, krever en sterk sentral fiskeriforvaltning.

3.2 Målet for fiskeripolitikken

3.2.1 Strategisk utgangspunkt

Fiskeridepartementet har i sin strategiplan⁶ fastslått som sin visjon: ”Verdier fra havet – Norges framtid”. Visjonen omfatter ressurser både *fra* havet og *i* havet, og uttrykker en ambisjon om at den verdiskapningen som havet kan gi grunnlag for, er av sentral betydning for nasjonens framtidige velferd. Næringen har de siste årene hatt en betydelig vekst og Norges forskningsråd har anslått et årlig verdiskapningspotensiale for norsk marin sektor til 150 milliarder kroner fram

⁵ Basert på Fiskeridirektoratets vevsider.

⁶ ”Verdier fra havet – Norges framtid”, strategiplan 2001– 2002.

til 2020.⁷ Selv om at dette er et radikalt anslag, indikerer det at næringen representerer et betydelig potensiale framover.

3.2.2 Overordnet mål

Overordnet mål for departementet, på det området som Fiskeridirektoratet forvalter, er å ”sikre rammebetingelser for en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring og annet marint basert næringsliv, slik at disse næringene de nærmeste ti årene kan realisere en verdiskapning mange ganger dagens.”⁸

Fiskeridepartementets hovedmål er spesifisert slik:

- ?? Aktiv og samordnet ivaretagelse av Norges interesser som havnasjon i internasjonalt handels-, miljø- og ressursamarbeid
- ?? Realisering av det langsiktige avkastningspotensialet fra fiskebestandene gjennom en ansvarlig ressursforvaltning, rasjonelle beskatningsstrategier og ansvar for det biologiske mangfoldet
- ?? Realisering av vekstpotensialet for havbruk og havbeite gjennom optimal, bærekraftig og miljøriktig utnyttelse av naturgitte fortrinn og tilgang til nødvendig sjøareal
- ?? Sikre god markedsadgang for norske marine produkter og gode ordninger for omsetning og eksport av marine produkter
- ?? Norsk sjømat skal oppleves som trygg og av riktig kvalitet i alle markeder
- ?? En fiskeflåte og fiskeindustri som er kapasitetstilpasset et bærekraftig ressursuttak
- ?? En fiskeri- og havbruksnæring som får dekket sine behov for kompetanse og arbeidskraft
- ?? Høy forskningsinnsats som gjør Norge ledende innen marin FOU

3.3 Fiskeridirektoratets mål og oppgaver

Fiskeridirektoratets hovedmål er avledet av departementets strategiplan:

”Fiskeridirektoratet skal bidra til å sikre en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring med fokus på økt verdiskaping.”⁹

Målsettingen uttrykker to ulike hensyn, som også i noen sammenhenger kan oppleves som motstridende. Direktoratet må finne en avveining, både organisasjonsmessig og med hensyn til ressursbruk, mellom arbeidet med å sikre en langsiktig, bærekraftig utvikling gjennom en forsvarlig ressursforvaltning, og næringens krav til mer kortsiktig verdiskapning/lønnsom drift. Dette er en gjennomgående utfordring når direktoratet skal utforme sine egne strategier og virksomhetsplaner.

⁷ Opcit.

⁸ Opcit .

⁹ St. prp. nr. 1, 2001–2002 Fiskeridepartementet.

3.3.1 Kort historikk¹⁰

Forløperen til Fiskeridirektoratet ble opprettet i Bergen i 1900 under navnet Fiskeristyrelsen. I 1906 skiftet de navn til Fiskeridirektoratet, og Johan Hjort ble konstituert som den første fiskeridirektøren. Direktoratet var underlagt departementet som hadde ansvar for handel og næringsliv inntil Fiskeridepartementet ble opprettet i 1947.

Samme året ble Havforskningsinstituttet opprettet som egen avdeling, men ble skilt ut som egen virksomhet i 1989. På samme tid ble det også opprettet en avdeling for vitaminundersøkelser som et ledd i utbyggingen av Fiskeridirektoratets kjemisk-tekniske forskningsinstitutt. I 1983 fikk instituttet nytt navn: Fiskeridirektoratets Ernæringsinstitutt.

I 1971 ble rettledningstjenesten for fiskerinæringen etablert gjennom en egen lov. Virksomheten ble gjort statlig i 1981, og det ble samtidig opprettet et eget kontor for rettledning og informasjon i administrasjonsavdelingen. I 1998 ble rettledningstjenesten slått sammen med Fiskeridirektoratets Kontrollverk til en felles ytre etat da lov om rettledningstjenesten ble opphevet.

Fiskeriøkonomisk avdeling ble opprettet på 1970-tallet. Fra starten av var EDB-kontoret en del av denne avdelingen. Tidlig på 1980-tallet ble det etablert et eget kontor for driftsøkonomiske undersøkelser, med oppgaver særlig knyttet til avtalen mellom Staten og Norges Fiskarlag. Noe senere ble det også opprettet egne kontorer for henholdsvis statistikk og utredninger. EDB ble egen avdeling i 1990.

Avdeling for kvalitetskontroll hadde sitt utspring i lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer av 1959, som satte fokuset på kontroll med fiskeeksportprodukter. Avdelingen fikk i 1998 samordnings- og styringsansvaret for den nye regionale fiskeriforvaltningen, og skiftet navn til Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning. Samtidig ble sentrale oppgaver fra kontoret for rettledning og informasjon overført hit, og det ble etablert en sentral informasjonsenhet i stab under fiskeridirektøren.

På 1980-tallet ble det i tråd med utviklingen av oppdrettsnæringen, etablert et eget havbrukskontor i avdeling for fiske og fangst. Kontoret ble i 1990 skilt ut som egen havbruksavdeling.¹¹

¹⁰ En kort oversikt over milepæler i direktoratets historie, se vedlegg 2.

¹¹ Jf. kapittel 4.2.4.

3.3.2 Hovedoppgaver

For å få en oversikt over Fiskeridirektoratets hovedoppgaver, har vi brukt flere kilder: Departementets strategiplan og tiltaksplan, departementets budsjettproposisjon og tildelingsbrev, virksomhetsplan, årsrapport og fiskeridirektørens instruks¹².

Fiskeridirektoratets hovedoppgaver kan oppsummeres slik:

- ?? Fiskeridirektoratet skal sørge for rasjonell og effektiv administrasjon av direktoratet sentralt og den ytre etaten i samarbeid med de ansatte.
- ?? Fiskeridirektoratet skal sikre en bærekraftig forvaltning av de marine ressursene innenfor fiskeri- og havbruksområdet. Direktoratet har ansvaret for å foreslå tiltak på dette feltet og å gjennomføre regulerende tiltak.
- ?? Fiskeridirektoratet skal bidra til trygg sjømat for forbrukere både innenlands og utenlands.
- ?? Fiskeridirektoratet skal fremme utviklingen av fiskerinæringen og foreslå tiltak som er tjenlige for å bedre lønnsomheten i næringen og som for øvrig er i samsvar med fiskeripolitiske mål og retningslinjer fastlagt av Fiskeridepartementet, herunder tiltak som er nødvendige for å sikre en rimelig balanse mellom fangstinnsats og ressursgrunnlag.
- ?? Fiskeridirektoratet skal føre tilsyn med at avtaler og reguleringer av fisket overholdes i norsk økonomisk sone og i vernesonen ved Svalbard og Jan Mayen og innenfor havbruksvirksomheten.
- ?? Fiskeridirektoratet skal fremskaffe det nødvendige statistiske materialet og sørge for å informere så vel departementet som publikum om viktige trekk i utviklingen innenfor fiskeri- og havbruk.

3.4 Direktoratets omgivelser

De nære omgivelsene som har særlig betydning både for oppgaver og organisering, kan deles i tre: Næringen som omfatter både tilsynsobjekter og samarbeidspartnere, offentlige samarbeidspartnere og fiskerifaglige kompetansemiljøer. Nedenfor følger en kort oversikt.

3.4.1 Fiskeri- og havbruksnæringen

Over 90 prosent av den norske fangsten eksporteres i mer enn 2 000 produktvarianter til over 150 land. Eksportverdien av fisk og fiskeprodukter har i de senere årene økt, og var på vel 30 milliarder kroner i 2001, hvorav havbruk utgjorde vel 10 milliarder kroner. Den direkte sysselsettingen i fiskerinæringen har en nedadgående tendens, og har siden 1985 gått tilbake med 13 prosent til vel 40 000 i dag. Havbruksnæringen har hatt en motsatt tendens, men de sysselsetter likevel ikke mer enn 4 000 personer.

¹² Fiskeridirektørens instruks er gjengitt i vedlegg 1.

Fiskere og fartøyer

Gjennom 1990-tallet har antall fiskere blitt redusert med 25 prosent. I fiskermanntallet er det registrert i underkant av 20 000 fiskere. Av disse har ca. 75 prosent fiske som hovedyrke.

I tråd med fiskeripolitikken, er fiskefartøyene blitt færre, men større. I dag er det vel 10 000 fiskefartøyer, og om lag en fjerdepart er helårsdrevne eller knyttet til fiske som hovedinntektskilde.

Fiskeindustrien

Strukturen i den norske landbaserte fiskeindustrien er preget av små og mellomstore bedrifter og stor geografisk spredning, selv om utviklingen går i retning av større enheter. De største anleggene i Norge er likevel små i internasjonal sammenheng. Utviklingen mot større og mer mobile fiskefartøyer og nye omsetningssystemer har gjort fiskeindustrien mindre avhengig av nærhet til fangstfeltene. Til sammen er der vel 1 100 bedrifter, inkludert fryse- og fabrikkfartøyer.

Havbruk

Produksjonen av laks og ørret har vokst sterkt siden 1986 og den overveiende delen av produksjonen går til eksport. Eksportverdien har økt fra omlag 1,5 milliarder kroner i 1986 til 10 milliarder kroner i 2001. Laks og ørret er dominerende, men nye arter er under utvikling.

I 2001 forvaltet direktoratet 837 matfiskkonsesjoner for laks og ørret i Norge, 310 settefiskkonsesjoner og 29 stamfisk, 869 på skjell og 369 andre konsesjoner. I tillegg til oppdrettsanlegg, fører direktoratet tilsyn med fôrfabrikker og slakte- og tilvirkningsanlegg. Direktoratet fører også tilsyn med fiskemel- og fiskeoljeprodusenter.

Bransjeorganisasjoner

Næringens organisasjoner er viktige samarbeidsparter og forhandlingspartner til direktoratet. I takt med utviklingen i næringen, har vi sett en utvikling fra mange små, til få store næringsorganisasjoner.

I fiskerisektoren er trekk fra den korporative staten fortsatt opprettholdt, først og fremst gjennom salgslagene, som er eid av fiskerne selv. Disse har foruten lovregulert monopol på førstehåndsomsetning av fangstfisk¹³ også myndighetsoppgaver som er knyttet til ressursforvaltning.

¹³ Lov av 14. desember 1951 om omsetning av råfisk.

3.4.2 Offentlige samarbeidspartnere

Statens Næringsmiddeltilsyn

Statens Næringsmiddeltilsyn har som formål at maten er og oppleves som trygg med hensyn til helse, riktig kvalitet og redelig frembud. SNT fører tilsyn med all mat og med fisk og fiskevarer på innenlandsmarkedet etter kvalitetskontrollloven. (SNT er således en sentral samarbeidspartner til Fiskeridirektoratet.

Statens dyrehelsetilsyn

Statens dyrehelsetilsyn er samarbeidspart på havbruksområdet i Fiskeridirektoratet, og i hovedsak tillagt forvaltningen av fiskesykdomsloven¹⁴. På områder som berører slakteri- og tilvirkningsbedrifter, er tilsynsmyndigheten delegert til Fiskeridirektoratet.

Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning

Andre sentrale statlige samarbeidsparter er Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for naturforvaltning, i tillegg til myndigheter på regionalt og lokalt nivå i forbindelse med kystsoneforvaltning.

Kystvakten, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, politi- og påtalemyndighet

Disse etatene er alle viktige samarbeidsparter for utøvelse av kontrollvirksomheten, enten denne skjer i regi av Fiskeridirektoratet eller øvrige kontrolltater. Kystvakten er særlig viktig i ressurskontrollsammenheng, og etaten bruker over 70 prosent av sine ressurser på fiskerioppgaver.

Ekspertutvalget for fisk

Ekspertutvalget for fisk ble opprettet i henhold til fiskeeksportloven. Utvalget ivaretar godkjenning og kontroll av eksportører, informasjon til næringen og felles markedsføring av norsk sjømat i inn- og utland, og er rådgiver til Fiskeridepartementet. Virksomheten er i sin helhet finansiert av næringen gjennom lovpålagt avgift og ledes av et styre. Hovedkontoret er plassert i Tromsø og totalt antall ansatte inkludert utekontorene er 60.

3.4.3 Fiskerifaglige kompetansemiljøer

Fiskeriforvaltningen er avhengig av en rekke forsknings- og utredningsmiljøer. Noen av disse har sitt utspring i Fiskeridirektoratet, som Havforskningsinstituttet og etter hvert Ernæringsinstituttet. I tillegg har det også vokst fram andre forsknings- og kompetansemiljøer i tilknytning til fiskeri- og havbrukssektoren.

¹⁴ Lov av 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr.

Havforskningsinstituttet (HI)

Havforskningsinstituttet med sine 500 ansatte, er i dag den største forskningsinstitusjonen innenfor ressursforvaltning, havmiljø og havbruk i Norge. HI er underlagt Fiskeridepartementet. Kjerneområdene er de marine ressursene, havmiljø og havbruk. En viktig oppgave er å levere grunnlag for vurdering av fiskebestandene og faglige råd til fiskerimyndigheter, både i forbindelse med nasjonale reguleringsforhandlinger og internasjonale kvoteforhandlinger.

Ernæringsinstituttet (EI)

Ernæringsinstituttet blir utskilt fra Fiskeridirektoratet 1. januar 2003. Instituttets forskning er knyttet til ernæring, fôr og sjømat i human ernæring. EI er nasjonalt referanselaboratorium for næringsmiddelkjemiske analyser. I tillegg til ernæringsforskning, driver instituttet i dag flere overvåkningsprogrammer og leverer analyseresultater til Fiskeridirektoratet for oppfølging. EI vil få sentrale oppgaver i forhold til sjømattilsynet på området risikovurdering.

Fiskeriforskning A/S

Norsk institutt for fiskeri- og havbruksforskning A/S (Fiskeriforskning), som har om lag 100 ansatte, er et selskap i forskningskonsernet NORUT-Gruppen som eier 51 prosent. Staten ved Fiskeridepartementet eier de resterende 49 prosentene av aksjene. Fiskeriforskning har som formål å drive forskning og utvikling som skal gi en konkurransedyktig fiskeri- og havbruksnæring og en best mulig utnyttelse og forvaltning av havets ressurser.

Fiskeriforskning A/S er organisert i fem forskningssentra: Økonomi og marked, Industriell foredling, Marin bioteknologi, Havbruk og Marine ressurser. Instituttet dekker alle ledd i verdikjeden – ”fra bunn til munn” – med hovedvekt på foredling.

Institutt for fiskeri- og marinbiologi (IFM)

Instituttet, som er en del av Bergen Universitet, driver forskning og undervisning innen fagområdene marinbiologi, fiskeribiologi, akvakultur og fiskehelse. I tillegg tilbys undervisning i ernæringsbiologi og Master of Philosophy-studium i ”Fisheries biology and management”. IFM har ca. 90 ansatte. Instituttet disponerer laboratoriefasiliteter og har tilgang til Marinbiologisk stasjon og forskningsfartøy.

Norges fiskerihøgskole(NFH)

Norges fiskerihøgskole er en del av Universitetet i Tromsø, og utdanner kandidater for fiskerirettet forvaltning og forskning. NFH har et nasjonalt ansvar for oppbygging av kunnskap og kompetanse innen fiskeri- og havbruksnæringen.

NFH er organisert i seks institutter: fiskeriteknologi, akvatiske ressurser, miljøbiologi, marin biokjemi, marin- og ferskvannsbibliologi, samfunns- og markedsfag, økonomi. NFH tilbyr studium i: ”International Fisheries Management”.

Sammen med Fiskeriforskning disponerer høgskolen tre forskningsfartøyer og en forskningsstasjon for akvakultur.

Akvaforsk

Akvaforsk er eid av offentlige institusjoner og driver FoU-virksomhet nasjonalt og internasjonalt innen oppdrett av fisk og skalldyr. Særlig vektlagte forskningsområder er avl og genetikk, ernæring, produktkvalitet, driftsoptimalisering og marin yngelproduksjon. Hovedkontoret ligger på Ås i tilknytning til Norges Landbrukshøgskole. Akvaforsk har 85 ansatte.

SINTEF Fiskeri og havbruk

SINTEF Fiskeri og havbruk AS eies av SINTEF (96,7 prosent) og Norges Fiskarlag (3,3 prosent) og er et forskningsinstitutt under SINTEF GROUP. Tverrfaglige satsingsområder er utnyttelse av biprodukter, levende fisk-teknologi, skjellproduksjon og yngelproduksjon. SINTEF Fiskeri og havbruk utfører oppdragsforskning i samarbeid med NTNU både for offentlige organer og næringsliv. Instituttet har ca. 70 ansatte.

MARINTEK

Marintek er et forskningsinstitutt som også er en del av SINTEF GROUP. Instituttet leverer forskning og tjenester innen marinteknologi til myndigheter og nasjonale og internasjonale bedrifter. MARINTEK samarbeider med fakultetet for marin teknologi ved NTNU.

Norges Handelshøyskole(NHH)

Norges Handelshøyskole er landets ledende vitenskapelige høyskole innenfor økonomisk-administrative fag. Høyskolen har godt over 2 800 heltidsstudenter og 331 ansatte. NHH skal gi høyere utdanning innen de økonomisk-administrative fagområdene, og drive forskning med et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor sine fagområder. NHH driver i tillegg oppdragsforskning, også innenfor fiskeriøkonomiske fagfelt.

Høgskolen i Bodø

Avdeling for fiskeri og naturfag ved Høgskolen i Bodø tar opp ca.100 studenter til sine studier hvert år og har totalt over 200 studenter og 15 faste vitenskapelige tilsatte. Avdelingen disponerer forsknings- og undervisningslaboratorier, forskningsstasjon, forskningsfartøy og feltstasjon for praksisundervisning.

Avdelingen tilbyr utdanning innenfor fiskeri- og havbruk, blant annet ettårig studium i fiskeri og akvakultur, toårig bachelor i fiskeri- og akvakultur og treårig bachelor i fiskeriøkonomi.

Institutt for Fiskeforedling og Konserveringsteknologi (NORCONSERV)

Stiftelsen NORCONSERV er et bransje- og oppdragsinstitutt innenfor næringsmiddelsektoren. Hovedaktivitetene er forskning, utvikling og opplæring som er knyttet til industriell framstilling av produkter med forlenget holdbarhet.

Næringsmiddelteknisk skole ved instituttet er en privat skole som har til formål å utdanne fagpersonell til næringsmiddelindustrien, og tilbyr grunnkurs i hotell og næringsmiddelfag, videregående kurs I i industriell næringsmiddelproduksjon og 2-årig Teknisk fagskole og næringsmiddellinje. Virksomheten finansieres ved hjelp av avgifter fra industrien, oppdragsinntekter og offentlige bevilgninger. Instituttet har 50 ansatte.

4 Virksomhetsområder og organisering

4.1 Virksomhetsområder

Totalbudsjettet for Fiskeridirektoratet i 2002 er på vel 333 millioner kroner, hvorav ca. 10 prosent eller 35 millioner kroner gjelder Ernæringsinstituttet. Samlet innebærer dette en økning på ca 10 prosent fra året før.¹⁵ Inntektsbudsjettet for hele direktoratet er på vel 58 millioner kroner, hvorav EI har 8,5 millioner kroner. Nesten halvparten av direktoratets inntekter er knyttet til gebyrer for kvalitetskontroll, mens øvrige gebyrinntekter er hovedsakelig fra havbruk og fiskefôrkontroll, merkeregistrering og ervervstillatelser.

	Fiskeridirektoratet	Ledelse	Informasjonsstaben	Avdeling for fiske og fangst	Fiskerikonomisk avdeling	Havbruksavdelingen	Avdeling for kvalitetskontroll og regelverksforenkling	Ytre etat	Ernæringsinstituttet	EDB-avdelingen	Administrasjons-avdelingen
1. Ressursforvaltning	151,38	0,73	0,00	28,7	20,22	0,43	8,13	87,49	0,00	5,13	0,55
2. Havbruksforvaltning	52,94	0,23	0,00	0,1	2,17	12,45	0,00	37,31	0,00	0,68	0,00
3. Kvalitet og ernæring	112,83	0,44	0,00	0,35	0,00	0,00	9,99	73,64	27,32	1,09	0,00
4. Ernæringsforskning	45,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45,62	0,00	0,00
5. Hav og kystzone	28,77	0,23	0,00	1,17	0,00	0,40	2,56	24,35	0,00	0,06	0,00
6. Info, IT, adm.	127,18	0,37	5,40	2,03	0,77	0,82	5,59	45,23	8,52	8,95	49,50
7. Diverse	31,18	0,00	0,60	1,70	1,45	0,26	3,30	14,81	0,19	0,62	8,25
8. Sum årsverk 2001	549,90	2,00	6,00	34,05	24,61	14,36	29,57	282,83	81,65	16,53	58,30

Oppgavene i Fiskeridirektoratet er inndelt i virksomhetsområder som vist ovenfor¹⁶ og er utgangspunktet for Fiskeridirektoratets virksomhetsplan og årsrapportering. For inneværende år er det planlagt en økning på ca 5 prosent, eller 25 årsverk til totalt 575 årsverk. Det meste av økningen er innenfor ressurs- og havbrukskontroll, med henholdsvis ni og sju årsverk.

Utskillelsen av Ernæringsinstituttet fra kommende årsskifte innebærer at ressursbruken her vil utgå. Tilsvarende vil om lag en fjerdepart av ressursene i ytre etat under punkt 3, Kvalitet og ernæring, utgå som følge av at de regionale laboratoriene blir overført til Ernæringsinstituttet.

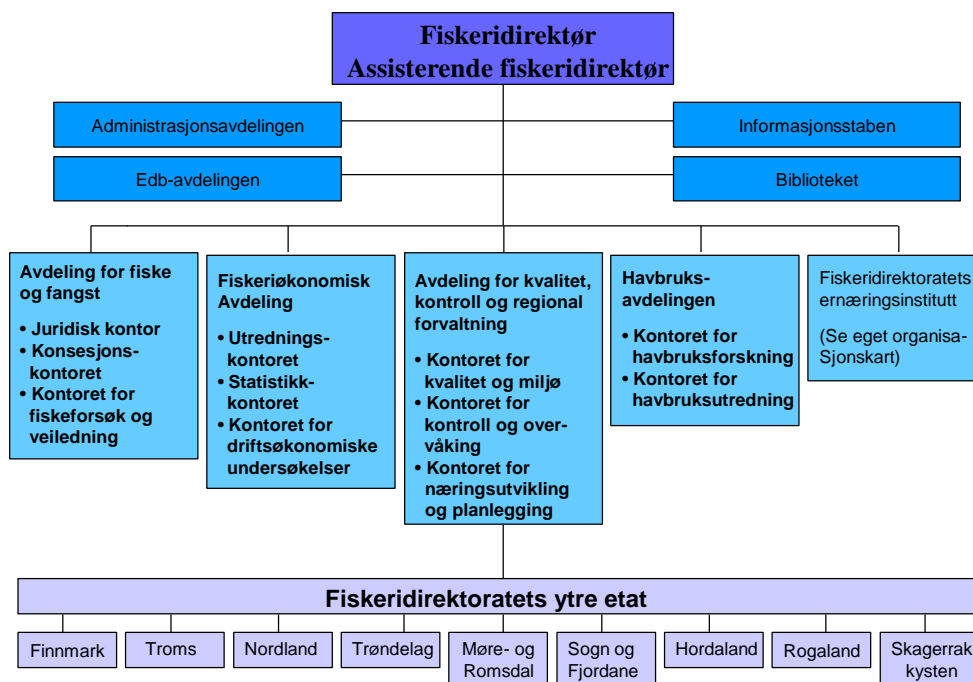
¹⁵ Budsjett og regnskapstall er gjengitt i vedlegg 3.

¹⁶ For en mer detaljert oversikt over virksomhetsområdene, se vedlegg 4.

4.2 Dagens organisering

4.2.1 Fiskeridirektøren/toppleddelsen

Direktoratets toppleddelse består av fiskeridirektør og assisterende fiskeridirektør. Selv om fordeling og ansvarsforhold ikke er formalisert, så er det – og har vært – tradisjon for at fiskeridirektøren primært har en utadrettet funksjon.



4.2.2 Avdeling for fiske og fangst (AFF)

Hovedoppgaven for avdelingen er reguleringer av fiske, herunder å utarbeide og gjennomføre reguleringer, kontroll med bestemmelsene og reaksjoner på overtredelser. Avdelingen har videre ansvaret for kvotekontroll med utenlandske fartøyer i norsk økonomisk sone og norske fartøyer i andre lands soner. Øvrige arbeidsområder er utprøving av nye ressursvennlige fiskeredskap, overvåking av fiskefelt og arbeidet med oljesaker.

AFF har ansvaret for register over fiskefartøyer eller merkeregisteret, konsesjonsregisteret og deltakerregisteret.¹⁷ Disse registrene er et viktig grunnlag for ressurskontrollen. Avdelingen bruker også betydelige ressurser på internasjonalt fiskeriforvaltningsarbeid, herunder kvoteforhandlinger. Sentrale samarbeidspartner er Kystvakten og fiskesalgslagene.

Avdelingen har i underkant av 40 medarbeidere fordelt på tre kontorer, hvorav juridisk kontor er det største med i overkant av 15 årsverk.

¹⁷ Hjemlet i lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).

Juridisk kontor

Juridisk kontor har hovedansvaret for ressursreguleringene, i samarbeid med FiØ. I dette ligger både lovforarbeid på oppdrag fra departementet og utforming av forskrifter som ledd i løpende regulering av fisket. I hovedtyngden av sakene er kontoret første instans og departementet klageinstans.

En sentral oppgave for kontoret er deltakelse i internasjonalt samarbeid som er knyttet til reguleringssaker, utforming av regelverk og som rådgiver i internasjonale forhandlinger. Videre har kontoret ansvaret for å følge opp de juridiske sidene ved overtredelser og samarbeidet med politi- og påtalemyndighet. Kontoret, som disponerer ca. 15 årsverk, er delt i tre seksjoner for henholdsvis bunnfisk¹⁸, pelagisk fisk og kvotekontroll.

Bunnfiskseksjonen har ansvaret for fortløpende reguleringer av bunnfisk. Pelagisk seksjon har ansvaret for sild, lodde og makrell. I tillegg har seksjonen ansvaret for regulering av krabbe og hummer, forskning- og skolefangst og lokale reguleringer. Begge seksjonene samarbeider tett med FiØ.

Kvotekontrollseksjonen har ansvaret for kontroll med utenlandske fartøyer i aktivitet i norske farvann, samt norske fartøyer som er underlagt rapporteringsordninger i utenlandske farvann. Seksjonen er også sterkt involvert i arbeidet med internasjonale kvoteforhandlinger.

Konsesjonskontoret

Konsesjonskontoret, som disponerer om lag 12 årsverk, er organisert i to seksjoner for henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge.

Kontoret har ansvaret for konsesjonssaker vedrørende eksisterende fartøyer ved ombygginger eller eierendringer, og søknader vedrørende fortsatt drift av fartøyer ved salg til nye eiere eller utskifting av fartøyer med samme eier. Ved ombygginger skal det for eksempel vurderes om dette innebærer at det vil kreves konsesjon i henhold til regler for ulike fiske. Ved eierendringer må det vurderes om nye eiere, enkeltpersoner eller selskap, tilfredsstiller kravene i deltakerloven. En positiv behandling innebærer at båten kan innføres i eller forbli i merkeregisteret¹⁹, og deretter at eier kan bli innført i deltakerregisteret.

Kontoret har mye kontakt med ytre etat som mottar og vurderer søknader om ervervstillatelse og innføring i merkeregisteret.

¹⁸ Bunnfisk er først og fremst torsk, sei, hyse, uer, blåkkeite, mens pelagisk omfatter sild, makrell og lodde.

¹⁹ For fartøyer under 50 fot, får man automatisk såkalt ervervstillatelse ved innføring i Merke-registeret. For fartøyer over 50 fot, kreves det særskilt ervervstillatelse ved overdragelse eller kontrakt om nybygg, før innføring i Merke-registeret. Deltakerloven fastlegger visse aktivitetskrav for den som søker om ervervstillatelse.

Kontoret for fiskeforsøk og veiledning

Kontoret, som har sju ansatte, arbeider med utprøving av nye ressursvennlige fiskeredskaper, som ledd i arbeidet med en strengere ressursforvaltning. Dessuten har kontoret ansvaret for driften av satellittsporingssystemet, i samarbeid med EDB-avdelingen. I forbindelse med utprøving av fiskeredskaper har kontoret mye kontakt med oljeselskaper og næringens organisasjoner.

4.2.3 Fiskeriøkonomisk avdeling (FiØ)

Avdelingens hovedarbeidsområder er produksjon av fiskeristatistikk, utredninger og saksforberedelser i forbindelse med reguleringer, bidra til gjennomføringer av nasjonale og internasjonale reguleringer og deltakelse i kvoteforhandlinger med andre land og kvotekontroll av utenlandsk fiske i områder under norsk jurisdiksjon.

Dessuten har avdelingen ansvar for Budsjettnemndas²⁰ lønnsomhetsundersøkelser for helårsdrevne fiskefartøyer; direktoratets lønnsomhetsundersøkelser for matfisk og settefiskoppdrett av laks og ørret, samt innsamling av sentrale produksjonsdata fra norsk oppdrettsnæring.

Fiskeriøkonomisk avdeling har i samband med forvaltnings- og reguleringsarbeidet ansvaret for oppfølging av fisket gjennom året ved hjelp av sluttstatistikk, oppfølging av kvoteutnyttelsen i norske farvann og for å stoppe fisket når kvotene er tatt. Avdelingen disponerer vel 25 årsverk, fordelt på tre kontorer.

Kontoret for driftsøkonomiske undersøkelser

Hovedoppgavene for kontoret, som har ni ansatte, er lønnsomhetsundersøkelser for helårsdrevne fiskefartøyer, kapasitets- og strukturspørsmål for fiskeflåten, lønnsomhetsundersøkelser i oppdrettsnæringen og oppdrettsstatistikk.

Kontoret kartlegger fiskeflåten, foretar lønnsomhetsundersøkelser og utarbeider deltakelsesprognoser. Kontoret leverer data og analyser i henhold til faste avtaler til statsregnskapet, Statistisk Sentralbyrå, Norges Fiskarlag, Fiskeridepartementet og OECD/FAO. Videre blir økonomiske data fra kontoret anvendt i utviklingen av beskatningsstrategier og ulike konsekvensutredninger internt i fiskeriforvaltningen og stilt til rådighet for blant annet næringsorganisasjoner og forskningsinstitusjoner.

Kontoret utarbeider også lønnsomhetsundersøkelser for mat- og settefiskproduksjon av laks og ørret og innhenter sentrale produksjonsdata fra matfisk- og settefiskoppdrett av laks og ørret, oppdrett av marin fisk samt oppdrett av skalldyr. Dataene blir bearbeidet i Fiskeridirektoratet og blir oversendt Statistisk Sentralbyrå for publisering. Et viktig satsingsområde er knyttet til bioøkonomiske forvaltningsmodeller og miljøspørsmål. Internt samarbeider

²⁰ Budsjettnemnda er ansvarlig for å tilrettelegge det nødvendige grunnlagsmaterialet for de årlige støtteforhandlingene mellom Norges Fiskarlag og Staten

kontoret særlig med Juridisk kontor og Konesjonskontoret i Avdeling for fiske og fangst, Havbruksavdelingen og EDB-avdelingen.

Statistikkontoret

Statistikkontorets største oppgave er å samle inn grunnlagsinformasjon som gir et datagrunnlag for fiskeriforvaltningen i arbeidet med å overvåke utviklingen av fisket og å sikre at fiskebestandene ikke blir overfisket. For dette formålet samarbeider kontoret tett med blant annet Utredningskontoret, Havforskningsinstituttet og fiskesalgslagene.

Datagrunnlaget for statistikken som utarbeides er hovedsakelig to juridiske dokumenter, fangstdagbok og salgsdokumentet (sluttseddelen) mellom fisker og kjøper ved første hånds omsetning. Kontoret har derfor et løpende samarbeid med fiskesalgslagene.²¹ Utover egen avdeling, har kontoret et utstrakt samarbeid med Kontoret for kontroll og overvåking og leverer grunnlagsdata for ressurskontrollen.

Sentrale oppgaver er produksjon og kvalitetssikring av foreløpig og endelig statistikk, utarbeiding av grunnlaget for de rapporteringsforpliktelsene som direktoratet har nasjonalt og internasjonalt, herunder forskningsfangst og skolekvoter; til ICES, NAFO, NEAFC, EUROSTAT og FAO,²² og utvikling og kvalitetssikring av nasjonale og internasjonale standarder i samarbeid med CWP. Kontoret er også ansvarlig for data til Norsk offentlig statistikk (NOS).

Statistikkontoret har også betydelige oppgaver som er knyttet til tilrettelegging for elektronisk innhenting, bearbeiding og tilrettelegging av data, herunder utvikling og implementering av databaser.

Utredningskontoret

Kontorets hovedoppgaver er knyttet til internasjonalt samarbeid, herunder deltakelse i kvoteforhandlinger med EU, Russland, Færøyene, Island og Grønland, nasjonal fiskeriforvaltning, kontrollsamarbeid, langsiktige beskatningsstrategier, utarbeidelser av prognoser med videre.

Utredningskontoret har også oppgaver som er knyttet til arbeidet i internasjonale organisasjoner som ICES, NEAFC, NAFO, FAO og NORAD.

Når det gjelder norsk fiskeriforvaltning utarbeider kontoret underlagsmaterialet for Reguleringsrådet²³ hvert halvår, følger med i fisket og foreslår justeringer av reguleringer og eventuelt fiskestopp. Videre utarbeider og leverer Utredningskontoret sentrale underlagsdokumenter blant annet til bruk i departementet, og

²¹ Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag, Vest-Norges Fiskesalgslag, Rogaland Fiskesalgslag, Skagerrakfisk og Norges Sildesalgslag.

²² ICES: Det internasjonale rådet for havforskning; NAFO: Den nordatlantiske fiskeriorganisasjon; NEAFC: Den nordøstatlantiske fiskeriorganisasjon; Eurostat: EUs statistikkontor; FAO: FNs matvareorganisasjon.

²³ Reguleringsrådet utnevnes av FID, ledes av Fiskeridirektøren og har 11 medlemmer fra Norges Fiskarlag, FNL, NNN, Norsk Sjømannsforbund og Sametinget. Etter behandling i rådet, fremmer Fiskeridirektøren forslag til regulering av (det norske) fisket overfor departementet.

har løpende kontakt med næringen omkring praktiske konsekvenser av ulike reguleringer. Kontoret har et nært samarbeid med Havforskningsinstituttet, særlig i forbindelse med bioøkonomi og reguleringsspørsmål.

4.2.4 Havbruksavdelingen (HBA)

Avdelingen har det overordnede ansvaret for forvaltningen av oppdrettsloven²⁴, samt det overordnede faglige ansvaret for støtte og kvalitetsikring overfor ytre etat for at de oppdrettspolitiske målene blir fulgt opp. Avdelingen disponerer 15 årsverk og er organisert i to kontorer.

Kontrolloppgavene innenfor havbruksområdet omfatter kontroll med fôrkvoter, regnskapskontroll i bedriftene, kontroll med eierforholdene og fysisk kontroll i bedriftene. Kontrollen utføres i dag i regionene, mens Havbruksavdelingen sentralt har ansvaret for å utforme kontrolltiltak og å følge opp kontrollen.

Kontor for havbruksforvaltning

Kontoret har hovedansvaret for å forvalte oppdrettsloven. Førsteinstansbehandlingen foregår i ytre etat, unntatt laksekonsesjoner. Kontoret behandler klagesaker, er høringsinstans, deltar i utvalg og gir veiledning på området.

De viktigste grenseflatene internt er til seksjon for næringsutvikling og planlegging angående arealbruk og kystsoneforvaltning, og seksjon for kvalitet og miljø i AKKR og til FIØ når det gjelder lønnsomhetsundersøkelser og statistikk vedrørende oppdrettsanlegg.

Kontor for havbruksutredning

Kontorets oppgaver er regelverksutforming og -utvikling innenfor havbruksområdet. Reguleringen av havbruksnæringen skjer gjennom adgangsbegrensning gjennom konsesjoner og regulering av produksjonsvolumet gjennom fôrkvoter. Kontoret behandler FoU-konsesjoner.

4.2.5 Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning (AKKR)

Avdelingen leder og administrerer Fiskeridirektoratets ytre etat og har ansvaret for at de nasjonale fiskeripolitiske målene blir fulgt opp administrativt, faglig og praktisk ved regionkontorene. Fiskeridirektoratets ytre etat er organisert i 9 regionkontorer og 19 lokale fiskerikontorer²⁵. Ytre etat har ansvaret for direktoratets forvaltnings- og kontrollvirksomhet på regionalt nivå.

Avdelingen har fagansvaret for kontroll av fisk og fiskeprodukter med hensyn på mattrygghet og kvalitet og samordning av ressurs- og reguleringskontroll. AKKR har videre ansvaret for beredskap, havovervåking og planarbeid. I tillegg til staben som har ansvaret for styring og oppfølging av ytre etat, består avdelingen av tre kontorer.

²⁴ Lov av 14. juni 1985 nr. 68, om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.

²⁵ Ytre etat er under omorganisering som innebærer en reduksjon til 19 fiskerikontorer.

Kontoret for kvalitet og miljø

Kontoret for kvalitet og miljø har som hovedoppgaver å sikre produksjon av helsemessig trygg sjømat. I dette ligger utforming av norsk regelverk, implementering av EU-regelverk og deltakelse i internasjonale fora. I tillegg har kontoret oppgaver som er knyttet til markedsadgang, for eksempel kontakt og avtaler med andre lands myndigheter og utstedelse av sunnhetsattester og erklæringer ved fiskeeksport. Som ledd i tilsynsansvaret utarbeider kontoret veiledere og instruksjoner for den operative kontrollen i ytre etat. Kontoret for kvalitet og miljø er klageinstans og overtilsyn.

Viktige samarbeidspartnere er Ernæringsinstituttet, Statens Næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Landbrukstilsynet. Kontoret består av tre seksjoner som disponerer inntil 22 årsverk, hvorav to er lokalisert til Trøndelag.

*Seksjon for veterinær grensekontroll*s hovedoppgaver er å koordinere arbeidet med kontroll av fisk og fiskevarer fra tredjeland og fra EØS-land. Fiskeridirektoratet har ansvaret for 12 veterinære grensekontrollstasjoner og 30 kontrollsentra der det årlig kontrolleres om lag 1 600 fiskepartier fra land utenfor EØS. Koordinering av det faglige arbeidet ved grensekontrollstasjonene gjøres fra Bergen, men disse er likevel selvstendige forvaltningsenheter.

Seksjon for fôr/mel, skjell og overvåkning av miljø har ansvar for virksomheter som produserer fiskefôr, fiskemel og fiskeolje. Videre er seksjonen ansvarlig for skjell, pigghuder og snegler, samt overvåking av oppdrettsfisk med hensyn til uønskede stoffer og medisinrester.

Seksjon for kvalitet og marked har ansvaret for at fisk og fiskevarer som produseres i Norge blir behandlet i henhold til regelverket slik at de fyller de kravene som stilles til trygg sjømat. Seksjonen har det faglige ansvaret for at det utøves et forsvarlig tilsyn etter kvalitetslovgivningen for fisk og fiskevarer hos fiskeindustribedrifter, både på fartøy og virksomheter på land, samt ansvaret for godkjenning og tilsyn av fiskeslakterier, tilvirkningsanlegg med videre, som er delegert fra Landbruksdepartementet. Seksjonen har også fagansvaret for utstedelse av sunnhetsattester²⁶ og erklæringer.

Kontoret for kontroll og overvåkning

Kontoret disponerer ca. 12 årsverk og har ansvaret for ressurskontrollen, det vil si kontrollen til sjøs og ved landinger. Sentrale oppgaver er overvåkning av fiskefelt med hensyn til åpning og stenging, jf. Saltvannsfiskeloven og overvåking av fangst- og størrelsessammensetning, herunder utkast av fisk og ressurskontroll på sjøen. Kontrollen på land omfatter kai-, omsetnings-, bedrifts- og eksportkontroll. Kontoret har ansvaret for å videreutvikle kontrollmetoder og å følge opp ytre etat, som står for mesteparten av den utøvende kontrollen.

²⁶ De fleste land utenfor EU som importerer norsk fisk og fiskevarer krever sunnhetsattester og/eller erklæringer.

Analyseenheten ved kontoret har ansvaret for strategiske analyser og for mer konkrete analyser som grunnlag for å vurdere behovet for operativ kontroll.

Samarbeidet internt er først og fremst knyttet til Avdeling for fiske og fangst, som har ansvaret for kvotereguleringene nasjonalt og internasjonalt. Viktige samarbeidsparter er Kystvakten, salgslagene, Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet og politi- og påtalemyndigheten.

Kontoret for næringsutvikling og planlegging

Kontoret disponerer om lag fem årsverk og hovedoppgavene er å legge til rette for fiskeri- og havbruksnæringen i planarbeid på fylkes- og kommunenivå med særlig vekt på kystsoneplaner og verneplaner. Dette ansvaret innebærer deltakelse i planprosesser etter plan- og bygningsloven og Naturvernloven, samarbeidsavtaler med kommunene og fylkeskommunene og SND.

Andre viktige oppgaver de har i samarbeid med Kystverket, er arbeidet med fiskerihavner, beredskapsarbeid og konsekvensutredninger, særlig etter plan- og bygningsloven. Ansvaret for fiskermanntallet²⁷ er lagt til kontoret, men føringen av registeret skjer ved fiskerikontorene i ytre etat.

4.2.6 Administrasjonsavdelingen

Avdelingen organiserer interne støttefunksjoner for fagavdelingene og er hovedadministrasjon for hele etaten inklusive ytre etat. Virksomhetsområdene kan grovt deles i intern administrasjon, budsjett/virksomhetsplanlegging/økonomistyring og personaladministrasjon. Fiskerdirektoratets bibliotek og subsidiekontrollen er knyttet til Administrasjonsavdelingen. Avdelingen har vel 55 ansatte fordelt på tre kontorer og diverse oppgaver som er knyttet til blant annet renhold og vaktmestertjenester

Administrasjonskontoret

Kontoret har 33 ansatte, og ledes av én kontorsjef. Kontoret er ikke inndelt i seksjoner. Oppgavene spenner over et vidt spekter, fra renhold, kantine og eiendomsforvaltning, til budsjett og virksomhetsplanlegging.

Personalkontoret

Personalkontoret har ni ansatte og ledes av personalsjefen. I tillegg til løpende personalsaker, forhandlinger, ansettelse og kompetansetiltak, er kontoret også lønningskontor.

Regnskapskontoret

Kontoret har 13 ansatte som ledes av en kontorsjef, og har ansvaret for all internt regnskap, og rapportering til ledelsen og til overordnet myndighet i tråd

med økonomireglementet. Dessuten er tilskuddsforvaltning, herunder subsidiekontrollen, av midler som kommer fra avtalen mellom Staten og Norges Fiskarlag lagt hit.

4.2.7 EDB-avdelingen

Avdelingen som ledes av EDB-sjefen, har 19 ansatte. Avdelingen er delt i to seksjoner, teknisk seksjon for drift og systemseksjon. EDB-avdelingen har ansvaret for gjennomføringen av direktoratets strategi på området. Planlegging og utvikling skjer i samarbeid med fagavdelingene, og omfatter innkjøps-, opplærings-, støtte- og driftsfunksjoner på EDB-området.

Avdelingens arbeidsområder omfatter edb og informasjonsteknologi og den har ansvaret for at direktoratet over hele landet til enhver tid har en slik teknisk infrastruktur at det kan operere på en mest mulig hensiktsmessig måte. Planlegging og utvikling skjer i samarbeid med direktoratets fagavdelinger.

Avdelingen har ansvaret for kommunikasjon med Kystvakten, salgslagene og næringsaktørene som rapporterer elektronisk til Fiskeridirektoratet. EDB-avdelingen har ansvaret for den tekniske driften av direktoratets registre.

4.2.8 Informasjonsstab og bibliotek

Informasjonsstaben

Informasjonsstaben har sju ansatte og ledes av informasjonssjefen. Staben er ansvarlig for direktoratets informasjonsstrategi, utgivelse av Fiskets Gang, Inform og direktoratets intranett og websider.

Biblioteket

Biblioteket, som har fem ansatte, ledes av hovedbibliotekaren. Det er administrativt knyttet til administrasjonskontoret, men fysisk lagt til Havforskningsinstituttet. Biblioteket fungerer som fagbibliotek også for Ernæringsinstituttet, og er serviceorgan for eksterne brukere.

4.3 Utfordringer for Fiskeridirektoratet

Fangstfiske

Økt press på fiskebestandene og for stor kapasitet i fiskeflåten i forhold til tilgjengelig ressursgrunnlag og tildelte kvoter, stiller økte krav til internasjonalt samarbeid og forhandlinger, til nasjonale reguleringer og til utøvelsen av ressurskontrollen.²⁸

²⁸ St. prp. nr. 1, 2001–2002 Fiskeridepartementet.

Havbruk

Utviklingen av oppdrett står også overfor store utfordringer. Det gjelder først og fremst på miljøsidene i forhold til rømt oppdrettsfisk, spredning av lakselus og utslipp fra oppdrettsanlegg. Fiskesykdommer forventes også å bli en større utfordring i takt med veksten i næringen framover, som for eksempel satsing på nye fiskeslag og andre marine arter. Utvikling av nye reguleringer blir derfor en viktig oppgave. Konkurransen om arealer i kystsonen er også en sentral utfordring for direktoratet, spesielt for havbruksområdet.²⁹

Trygg sjømat

Økt fokus på mattrygghet og implementering av internasjonalt regelverk og tilsynsmetodikk, stiller også direktoratet overfor store utfordringer med hensyn til sjømattilsyn, både faglig og administrativt.

Forskyvning i oppgavefokus

Som konsekvens av utviklingen i fiskeri- og havbruksnæringen har det skjedd en forskyvning i oppgavefokus i Fiskeridirektoratet. Den over 100 år gamle etaten har vært gjennom en utvikling fra å være den sentrale aktøren i oppbygging av næringen fra 1950-tallet, til en i hovedsak regulerende rolle. Fremming av næringsutvikling skjer først og fremst gjennom reguleringsvirkemidler som for eksempel konsesjoner og kvoter.

Bærekraftig næringsutvikling

Endrede rammebetingelser tilsier at Fiskeridirektoratets hovedfokus framover vil være utforming av regelverk for å tilrettelegge for en bærekraftig næringsutvikling på fiskeri- og havbrukssektoren, forvalte regelverket gjennom myndighetsutøvelse i konkrete saker, og føre kontroll med aktørene i forhold til reguleringene. I tillegg er Fiskeridirektoratet pålagt å fremme fiskeriinteresser i forbindelse med planprosesser lokalt og regionalt, herunder arealutnyttelse.

Rettsikkerhet og likebehandling

Hensynene til rettsikkerhet og likebehandling, er grunnleggende for Fiskeridirektoratet, men kravene til oversikt og tilgjengelighet for brukerne er også viktig. Utfordringen i denne sammenhengen er forenkling av regelverket og delegering mellom nivåene for å utvikle et mer brukervennlig forvaltningssystem for næringsaktørene. I forbindelsen med økt delegering av oppgaver til regionene, er etablering av lik praksis over hele landet en viktig premiss. Det forutsetter systematisk styring og gode oppfølgingsrutiner.

Bruk av IKT og elektronisk saksbehandling

Satsing på elektronisk saksbehandling vil på sikt forenkle og effektivisere saksbehandlingen i hele direktoratet og kunne gi et bedre grunnlag for lik saksbehandlingspraksis i hele etaten. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien

²⁹ St. meld. nr. 12, 2001–2002 – Rent og rikt hav.

i direktoratet vil i denne sammenhengen være et nyttig virkemiddel for økt effektivitet og bedret brukervennlighet både for interne og eksterne brukere. Dette gjelder også satsingen på å utvikle mer brukerrettede registre som vil kunne bidra til en bedre informasjonsutveksling internt og eksternt.

5 Sentrale funn og vurderinger

5.1 Generelt

5.1.1 Faglig sterkt, uklart strategisk fokus

Direktoratet oppfattes av omgivelsene som faglig sterkt. Men informantene mener at det kan gjøres mye for å forbedre samordningen internt og kommunikasjonen eksternt. Med det kompliserte regelverket som direktoratet forvalter, herunder utstrakt bruk av tidsbegrensede forskrifter med store økonomiske konsekvenser for næringsutøvere, blir saksbehandlingstid, tilbakemeldinger og generell kommunikasjon svært viktig.

Både i skriftlig materiale og i intervjuer er det ofte litt uklart hva som er Fiskeridirektoratets særskilte rolle, innenfor rammen av departementets overordnede politiske fokus, og i forhold til andre offentlige aktører, både innenfor sektoren og utenfor, for eksempel miljømyndigheter, forskningsmiljøer og andre. Det er blant annet ulike tolkninger av hvordan ”fokus på verdiskapning” skal forstås. At direktoratet har en viktig rolle som langsiktig forvalter av fiskeressursene, er det bred enighet om. Det kan imidlertid oppleves som motstridende å skulle regulere og kontrollere næringsaktørene og samtidig vektlegge de mer kortsiktige konsekvensene av sanksjonene.

Statskonsults vurderinger

Årsaken til at det strategiske fokuset er litt uklart, har etter vår vurdering sin bakgrunn i tre forhold. For det første en historie der direktoratet var en aktiv medspiller i direkte individrettet næringsutvikling. Dette henger ennå litt igjen, selv om oppgavene har endret seg betydelig – særlig det siste tiåret. For det andre uttalte distrikts- og næringspolitiske forventninger til direktoratet som ikke nødvendigvis er sammenfallende med etatens oppgaver.

For det tredje er det vår vurdering at det fra departementets side gis tvetydige signaler som ikke skiller klart mellom overordnede mål og avveininger, som er og skal være, gjenstand for politiske beslutninger, og direktoratets spesifikke rolle som tilsynsetat for sektoren. I Fiskeridirektørens instruks går det for eksempel tydelig fram at fokuset skal være på tilsynsoppgaver. Men i departementets egen strategiplan skiller det ikke like klart mellom underliggende etaters ulike roller og oppgaver, i relasjon til et mer overordnet fokus på verdiskapning.

5.1.2 Sentralisert beslutningsstruktur, mange ledernivåer

Direktoratet preges av en relativt sentralisert beslutningsstruktur, både med hensyn til faglige oppgaver, økonomi- og personalforvaltning. I samsvar med generell forvaltningsutvikling som vektlegger ”brukerorientering”, og med

bakgrunn i føringer fra politisk ledelse og departementet, forsettes det at alle oppgaver skal delegeres til lavest mulig nivå.³⁰

Vi har i denne rapporten ikke kunnet gå i detalj omkring hvilke oppgaver som kan og bør kunne utføres i ytre etat. Hva som er mulig og ønskelig å delegere, vil også avhenge av virksomhetsområde. For eksempel er det delegert langt flere oppgaver innenfor havbruk, enn innenfor fiske og fangst. Dels avspeiler dette at oppdrettsnæringen er en ny næring som hadde et visst offentlig forvaltnings- og virkemiddelapparat lokalt før havbruksavdelingen i Bergen ble opprettet. Og dels avspeiler det ulike oppgavetyper. For eksempel vil det være vanskeligere å delegere reguleringer av pelagiske fiskebestander.

Når det gjelder fagoppgaver, er der det gjort en intern utredning³¹ som peker på oppgaver som bør kunne delegeres til regionene. Det gjelder særlig oppgaver som er knyttet til rettigheter, for eksempel inn- og utføring av fiskermanntallet, merkeregister, og registre over konsesjonsbetingelser og deltakeradgang. To forutsetninger er nevnt som viktige i den forbindelsen. For det første, at nåværende registre blir kvalitetssikret og gjort mer brukervennlig og tilgjengelig for hele etaten, og at dette fases inn i takt med innføring av elektronisk saksbehandling. Og for det andre, at regionene får tilført tilstrekkelig kompetanse, både gjennom opplæring og nyrekruttering.

Statskonsults vurdering

Når en skal vurdere hva som kan og bør delegeres, er det nødvendig å skille mellom oppgaver som er knyttet til personal- og økonomiforvaltning, og fagoppgaver med de kompetanse- og formkravene som stilles til forsvarlig saksbehandling. På det første området er det mye gjort. Det gjelder for eksempel budsjett og økonomioppfølging, kontorforvaltning, tilsetninger og øvrige personalforhold innenfor rammen av tildelt budsjett og eksisterende regelverk.

I praksis vil det bety at administrasjonsavdelingen i større grad får ansvaret for tilrettelegging, utvikling og kvalitetssikring av felles retningslinjer. Det er vanskelig å tenke seg at en skal stille større krav til ledere med ansvar for egne oppgaver og ressursbruk, uten at det skjer en tilsvarende delegering av ansvaret for personal- og økonomiforvaltning. Det gjelder både internt i Bergen og fra direktoratet sentralt til regionene. Her må det likevel tas forbehold om hva som er mulig innenfor rammen av dagens regionsstruktur, jf. kapittel 8.1.

Det er relativt mange ledere i Fiskeridirektoratet, selv om det varierer ganske mye fra avdeling til avdeling. Og det er ikke alltid samsvar mellom formell lederposisjon og innhold eller krav til stillingen. Det er framkommet tydelige signaler i retning av at lederoppgavene ikke blir tatt alvorlig nok i forhold til de faglige oppgavene som er tillagt stillingene.

³⁰ Jf. blant annet tildelingsbrevet for 2001.

³¹ Intern arbeidsrapport, mars 2002.

5.1.3 Overlappende arbeidsoppgaver og ansvarsforhold

Overlappende arbeidsoppgaver og uklare ansvarsforhold mellom ulike avdelinger og/eller kontorer, er en tilbakevendende problemstilling både fra ansatte og fra omgivelsene. Et flertall av de vi har intervjuet, har for eksempel tatt opp at det kan være vanskelig å få tak i rett person eller kontor, eller som en uttrykte det: ”vi bruker veldig mye tid på å samordne direktoratet internt”.

Statskonsults vurdering

At det fins en del overlappende oppgaver er selvsagt ikke til å unngå, når mange forhold skal avveies og behandles både horisontalt mellom avdelinger og seksjoner, og vertikalt både i Bergen og i forhold til ytre etat. Men det er vår vurdering at dagens organisering på en rekke områder bidrar til unødvendig dobbeltarbeid og uklarhet i ansvarsforhold, noe som igjen fører til at tilliten hos brukerne svekkes.

Overlapping med hensyn til ansvar, kommer også til uttrykk i måten virksomhetsplanen er bygd opp på: Under rubrikken for ”Ansvarlig” for oppgaver eller sett med oppgaver, er det vanlig å føre opp flere avdelinger og/eller ytre etat/regioner. Selv om dette reflekterer at flere enheter er involvert, så vil det være tydeligere både internt og eksternt dersom en klargjorde hvilken enhet som har ansvaret, og heller kombinerer dette med en egen kolonne for enheter som deltar i, eller er bidragsyter til gjennomføringen av en gitt oppgave.

5.1.4 Uklare styringslinjer og roller i forhold til ytre etat

Allerede ved Statskonsults gjennomgang av ytre etat for to år siden, kom det klare synspunkter på at det var uheldig at regionene ble styrt via én fagavdeling. I mandatet for dette oppdraget, er det også sagt at styrings- og rapporteringslinjene mellom direktoratet i Bergen og ytre etat skal vurderes.

Det er særlig tre forhold som har vært påpekt. For det første, at det er uheldig at én fagavdeling har *styringsansvaret* når ytre etat forholder seg til alle avdelingene. For det andre, at med økt myndighet og ansvar som legges til regionene, er det naturlig at regiondirektørene rapporterer direkte til fiskeridirektøren, på linje med avdelingsdirektørene. Og for det tredje, at ulike tilnærminger og prioriteringer i ulike regioner, fører til ulik behandling i likeartede saker.

Statskonsults vurdering

Ledelsesmessig henger spørsmålet om styrings- og rapporteringslinjer sammen med en vurdering av forholdet mellom lederansvaret og fagansvaret. Vårt utgangspunkt er at dette er det vanskelig å skille. En leder for en fagavdeling, eller seksjon, vil i utgangspunktet representere et fagmiljø og en spisskompetanse som både direktoratet som sådan og regiondirektøren er avhengig av.

Men avveiningen mellom de ulike fagoppgavene, og disponeringen av ressursene for å få utført disse – innenfor rammen av vedtatte planer og oppgaver – må ligge hos regiondirektøren. I motsatt fall vil en kortslutte ansvarsforholdene og gjøre det vanskelig å stille vedkommende leder ansvarlig for at egne prioriteringer er i samsvar med etaten for øvrig. En tilsynelatende sterk styring fra fagavdelingenes side, kan dermed paradoksalt nok ofte føre til mer uensartet praksis over tid, selv om målsettingen er motsatt.

5.1.5 Behov for samordning av kontrolloppgaver

Både dokumentgjennomgang og informasjoner fra medarbeidere og samarbeidende etater, gir klart uttrykk for at kontrolloppgavene i Fiskeridirektoratet er sterkt fragmentert. Hva som er en kontrolloppgave er også lite presist. For eksempel skilles det ikke mellom utarbeiding av datagrunnlag for reguleringer, forskriftsutforming og den mer operative kontrollen med tilhørende sanksjoner.³²

Den operative kontrollen omfatter både ressurskontroll, fiskekvalitetskontroll, veterinær grensekontroll og havbrukskontroll. Vi tror at det er nyttig å skille mellom to ”kontrollkjeder”, nemlig ressurskontroll og kontroll av særlig konsesjonsvilkår og produksjonsregulerende tiltak innenfor havbruk som retter seg mot næringsaktørene, og kontroll som sikter mot mattrygghet ut fra forbrukerhensyn.

Disse to kontrollkjedene har ulike formål, krever til dels ulik kompetanse med hensyn til å vurdere hva som er formålet med kontrollen, og de er hjemlet i ulike lover og regelverk – til dels også forankret i ulike departementer. Likevel vil ofte kontrollobjektene være de samme. Og kontrollen vil i begge tilfeller kunne involvere det samme kontrollpersonalet i ytre etat.

Både ressurskontroll og havbrukskontroll har fått økt fokus gjennom 1990-tallet og med nye kontrollmetoder.³³ Når det er knappe ressurser både med hensyn til fiske og arealer for oppdrettslokaliteter vil de økonomiske incentivene for regelbrudd være sterke, med tilsvarende behov for kontroll og sanksjoner.

Kontrolloppgavene innenfor havbruksområdet omfatter kontroll med fôrkvoter, regnskapskontroll i bedriftene, kontroll med eierforholdene og fysisk kontroll i bedriftene. Kontrollen utføres i dag i regionene, mens Havbruksavdelingen sentralt har ansvaret for å utvikle og utforme kontrolltiltak, og følge opp kontrollen som utføres i ytre etat. Oppbygging av et eget sjømattilsyn vil også føre til økt kontrollbehov, i regi av etaten eller i samarbeid med andre.

Samtidig som kontroll har fått økt prioritet, har det skjedd en endring i forståelsen av og utøvelsen av kontroll i direktoratet. Utviklingen har gått fra nesten utelukkende stikkprøver, til utstrakt dokumentkontroll (regnskaps-, omsetnings- og fangstdokumenter), i kombinasjon med operativ tilstedeværelse på havet,

³² Se også kapittel 6.2.1

³³ Internt notat om tiltak for å styrke ressurskontrollen, Fiskeridirektoratet 2001, St. prp. nr. 1, 2001–2002.

ved landinger og i den enkelte virksomheten. Utvikling av internkontroll eller egenkontroll³⁴ har vært et satsningsområde. Men fortsatt har bare hver fjerde fiskerivirksomhet fått godkjent et internkontrollsystem.

Fiskeridirektoratet her derfor de siste par årene rekruttert ny kompetanse innenfor økonomi og jus og taktisk etterforskning til Kontoret for kontroll og overvåking. Det er også etablert et satellittbasert overvåkingssystem som kan spore fiskefartøyenes identitet, fart og posisjon. Systemet er både et virkemiddel for overvåking av aktiviteten på fiskefeltene og et framtidig virkemiddel for å kunne gi forbrukerinformasjon om opprinnelsen til fangstfisk.

Statskonsults vurdering

Ut fra en økt satsning på den operative kontrollen både på ressursiden og havbruksiden, er det viktig å unngå å bygge opp dobbeltkompetanse på et felt som er så nært knyttet til direktoratets kjerneoppgaver. Det er vår vurdering at den mest optimale løsningen derfor er å samordne kontrollvirksomhet som har klare likhetstrekk, enten det dreier seg om ressurskontroll, kontroll med utenlandske fartøyer eller deler av havbrukskontrollen. En slik organisering vil dessuten gi en bedre grenseflate mot samarbeidende kontrolletater, men også i forhold til næringsorganisasjoner som for eksempel Norges Råfisklag, som også har oppgradert sin kontrollvirksomhet.

Hensynet til samordning skulle tilsi at også operativ kontroll som er knyttet til mattrygghet legges til samme enhet. Her er det imidlertid andre hensyn som også må tas i betraktning. Det dreier seg for det første om en ”kontrollkjede” som er knyttet opp mot et annet regelverk både nasjonalt og internasjonalt, der formålet er et annet enn ressursforvaltning i vid forstand. For det andre vil også grenseflaten mot andre etater, særlig koblingen til det nye mattilsynet både sentralt og regionalt, være helt forskjellig, jf. kapittel 7.4.

5.1.6 Kritiske innspill fra brukerne

Vi har flere steder i rapporten basert oss på, og henvist, til kritiske innspill fra ulike brukergrupper. En tilbakevendende og overordnet problemstilling er knyttet til for lite eller for dårlig informasjon, ulik behandling av saker både vertikalt og horisontalt (mellom regionene), ulik tilnærming og vektlekking fra ansatte i etaten, og generelt lang saksbehandlingstid.

Statskonsults vurdering

Disse tilbakemeldingene fra omgivelsene er en stor utfordring. Tilsvarende kritikk er for så vidt ikke uvanlig i forvaltningen. Men fordi regelverk og enkeltvedtak har så store økonomiske konsekvenser i fiskerisektoren, blir det ekstra viktig for Fiskeridirektoratet å ta slike innspill på alvor. Med knapphet på verdifulle ressurser, må en også regne med økende pågang fra næringsaktører

³⁴ I fiskerisektoren brukes begrepet egenkontroll.

som med rette eller urette mener seg forskjellsbehandlet eller påberoper seg store økonomiske tap som følge av feil i myndighetutøvelsen.

Den kanskje største utfordringen etaten står overfor er derfor å sikre at delegering av oppgaver og myndighet til regionene ikke forsterker denne kritikken. Viktige virkemidler vil være en stram overordnet styring og kvalitetssikring, kombinert med fokus på kompetanseutvikling, utvikling av felles strategi- og rolleforståelse og systematisk intern erfaringsutveksling.

5.1.7 Personal- og organisasjonsutvikling er undervurdert

Dagens personalkontor er preget av rutinepregede driftsoppgaver, slik som lønn, formaliteter rundt ansettelse, forhandlinger og annet, mens det er mindre fokus på ledelses-, organisasjons- og kompetanseutvikling. Det mangler både en tydelig kommunisert personalpolitikk, en overgripende kompetanseplan, og lederutviklingsprogram. Dette har også vært tatt opp i flere samtaler med medarbeidere og i møte med organisasjonene.

Statskonsuls vurdering

Dagens fokus i personalkontoret henger etter vår vurdering sammen med flere forhold. For det første reflekterer det at personal- og lederutvikling ikke har vært prioritert høyt nok i etaten. For det andre at personalkontoret, som også har vært vanlig i statlige etater, er organisert som en enhet i administrasjonsavdelingen og dermed er knyttet til et miljø med fokus på løpende drift og intern forvaltning. Og for det tredje, at dette fokuset er blitt ytterligere forsterket over tid ved at lønningsenheten også er en del av dagens personalkontor.

5.2 Fagavdelingene

5.2.1 Avdeling for fiske og fangst

AFF preges av stor løpende ”produksjon” som er knyttet til saksbehandling og forskriftsarbeid, både rettet mot næringsaktørene, fortløpende reguleringer av fiske og som innspill til departementet. Juridisk kontor, i samarbeid med utredningskontoret i FiØ, utarbeider for eksempel nærmere 300 forskrifter per år. Dette medfører at mer utviklingspregede oppgaver, langsiktig arbeid med regelverk og annet, lett blir nedprioritert. Generelt har Fiskeridirektoratet store utfordringer når det gjelder å bidra til å modernisere og forenkle lov- og regelverket, eventuelt som innspill til departementet som resultat av egne faglige vurderinger og kontakt med brukerne. Mange aktører trekker fram at regelverket er vanskelig å forstå, noe som forsterkes av at også internt i etaten tolkes regelverket til tider ulikt.

Næringsaktører har også trukket fram at saksbehandlingstiden i avdelingen er uforståelig lang i mange saker, og at tilbakemeldingene er for dårlige. Også

samarbeidende etater peker på det samme. En innføring av serviceerklæringer fra 1. september 2002 antas å bedre disse forholdene.

Fagbakgrunnen både ved Juridisk kontor og Konesjonskontoret er gjennomgående juridisk. Samtidig er mange av oppgavene avhengig av nært samarbeid med FiØ. I utgangspunktet er det vår vurdering, at en tverrfaglig organisering rundt oppgavene vil bidra til en mer effektiv saksbehandling og samordning av kontakten mot eksterne aktører. En motforestilling mot å organisere tverrfaglige enheter rundt oppgaver, er at dette vil bidra til at fagmiljøer forvitrer, og spisskompetanse forsvinner over tid. I mange organisasjoner søker en å motvirke dette ved å etablere faglige nettverk på tvers av linjeorganiseringen.

Samlet disponerer Juridisk kontor og Konesjonskontoret i dag ca. 25 årsverk. Ifølge innstillingen fra en intern arbeidsgruppe som har vurdert oppgaver som kan delegeres til ytre etat fra disse kontorene³⁵, vil dette i løpet av en 1–2 års periode kunne frigjøre anslagsvis fem til seks årsverk i Bergen. I hvilken grad ressursbehovene vil øke tilsvarende for å få utført disse oppgavene i ytre etat er vanskelig å beregne. Det avhenger blant annet av hvorvidt alle regionene skal overta slike oppgaver, i hvilken grad det forekommer dobbeltarbeid i dag – slik at en delegering av den formelle myndigheten ikke nødvendigvis betyr at ressursbehovet i ytre etat blir så mye større, og omfanget av klagesaksbehandlingen som blir overført fra departementet til direktoratet i Bergen.

Det er videre vår vurdering at oppgaver fra Kvotekontrollen bør overføres den foreslåtte kontrollavdelingen, samt at oppgaver som er knyttet til andre marine arter enn fisk, overføres til Havbruksavdelingen. Selv på relativt kort sikt, synes det derfor realistisk å omdisponere 5–6 årsverk fra denne avdelingen til Havbruksavdelingen og Kontrollavdelingen.

5.2.2 Fiskeriøkonomisk avdeling

Avdelingen preges av til dels sammensatte oppgavetyper. Delvis arbeider avdelingen med faglig ”sektorovervåking” og innhenter og bearbeider underlagsdata både til departementet, internt i direktoratet og til omverden – blant andre Statistisk Sentralbyrå og Norges Fiskarlag. Delvis arbeider avdelingen mer operativt i forbindelse med løpende reguleringer, og delvis utfører avdelingen oppgaver på vegne av direktoratet i internasjonale fora.

Organisering og benevnelse på de enkelte kontorene og seksjonene er ikke presise med hensyn til oppgavetyper. For eksempel er Utredningskontorets oppgaver like mye knyttet til løpende forvaltning og regulering av fisket som til mer langsiktige utredninger. Og kontoret for driftsøkonomiske undersøkelser har i dag til dels andre oppgaver enn tidligere, særlig før 1990 da næringen var preget av sterk subsidiering, noe som medførte et stort behov for oppdaterte kunnskaper om aktørenes økonomiske status. Slike oppgaver er i dag delvis

³⁵ Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av fiskeridirektøren for å vurdere delegasjon av myndighet fra direktoratet sentralt til ytre etat, avlevert mars i 2002.

avløst av oppgaver som er knyttet til kapasitets- og strukturspørsmål og satsing på nye områder som arbeid med miljøspørsmål og bioøkonomiske modeller.

Statistikkkontoret har delvis rene statistikkfaglige oppgaver, delvis oppgaver som er mer knyttet til innhenting og tilrettelegging av kvantitative data som bearbeides til bruk både internt i Fiskeridirektoratet, for fiskerpolitiske formål eller i ulike forskningsmiljøer og delvis oppgaver som grenser opp mot eller overlapper oppgaver som kunne ha ligget i EDB-avdelingen.

Endring av oppgavetyper i avdelingen, behovet for en mer tverrfaglig organisering av kjerneoppgaver etter virksomhetsområder og utviklingen av fiskerifaglige kompetansmiljøer utenfor Fiskeridirektoratet særlig de siste 10–20 årene, reiser etter Statskonsults vurdering tre spørsmål:

Det første er i hvilken grad det er samsvar mellom de faktiske oppgavene i dag og måten avdelingen er organisert på. Et stykke på vei synes det å være det. Etter oppdelingen i to kontorer for henholdsvis utredning og statistikk i 1991, er oppgavene som er knyttet til selve reguleringsarbeidet og innhenting og bearbeiding av data som grunnlag for dette, blitt organisert for seg. På den annen side er det uklare grenseflater mellom Statistikkkontoret og Kontoret for driftsøkonomiske undersøkelser, for eksempel ved at sistnevnte kontor har ansvaret for opprettstatistikk.

Det andre spørsmålet er hvorvidt det er mer hensiktsmessig å organisere oppgavene slik at de mer konsekvent følger virksomhetsområdene. I dagens FiØ er det meste av ressursene knyttet opp til fangstfiske, selv om avdelingen også har viktige oppgaver som er knyttet til havbruk. Fordelen med å organisere oppgavene i FiØ etter virksomhetsområde, er at det vil bringe disse tettere opp mot de enhetene som er avhengig av den kompetansen og det datatilfanget som FiØ i dag representerer. Det vil også bidra til at en unngår at de enkelte virksomhetsområdene setter inn ressurser på tilstøtende oppgaver. Ulempen er at det til en viss grad organisatorisk vil splitte disse fiskeri- og statistikkfaglige miljøene. Det er likevel Statskonsults vurdering at dette kan kompenseres gjennom ulike uformelle faglige nettverk

Det tredje spørsmålet er hvorvidt det er ønskelig i større grad å få utført oppgaver som har preg av mer langsiktig utredning eller forskning i andre fiskerifaglige miljøer. For det første kan det være hensiktsmessig som ledd i å få et tydeligere fokus på direktoratets kjerneoppgaver, for det andre fordi det uansett kan være vanskelig, og i hvert fall ressurskrevende, å skulle konkurrere med andre forsknings- og utredningsmiljøer. Det krever imidlertid at det opprettholdes tilstrekkelig ”bestillerkompetanse” internt, og at det skilles mellom det løpende datagrunnlaget som er nødvendig for direktoratets tilsynsvirksomhet og mer langsiktig kunnskapsutvikling på sektoren.

5.2.3 Havbruksavdelingen

I forhold til fiske- og fangstsiden, er Havbruksavdelingen i Bergen relativt liten, også i forhold til de totale antall årsverkene innenfor virksomhetsområdet –

inkludert ytre etat. Ved årsskiftet var antall årsverk 53, hvorav 37 i ytre etat. Et anslag over ressursbruken i virksomhetsområdet ”Bruk av hav og kystsoner”, indikerer dessuten at i hvert fall halvparten av 29 årsverk, de fleste i ytre etat, er relatert til havbruksnæringen.

Dersom vi ser havbruk og kystsoneforvaltning under ett, så preges de av at ressursene for en stor del er knyttet til ytre etat. Dels henger det sammen med oppgavens natur, men er sannsynligvis også i noen grad et resultat av at oppdrettsnæringen er ung og havbruksavdelingen relativt ny som egen enhet.

Relativt sett er oppdrett nå den mest voksende delen av fiskerinæringen. Politisk, økonomisk og forskningsmessig er det også her oppmerksomheten vil være størst i årene som kommer³⁶. En kraftig økning innenfor havbruk, vil imidlertid medføre en mer aktiv og pågående avveining av næringsinteresser, miljøforhold og alternativ arealbruk i de nære kystområdene.

Store økonomiske interesser, som både er knyttet til lokalsamfunn og konsekvsjonsrettigheter, vil innebære store utfordringer for havbruksforvaltningen både faglig og med hensyn til forsvarlig forvaltningsmessig praksis. Derfor er det også dette virksomhetsområdet, sammen med ressurskontrollen, som har fått tilført ekstra ressurser det siste året. Det er vår vurdering at dette også kan – og bør – skje gjennom overføring av oppgaver og ressurser internt i direktoratet. Det gjelder særlig oppgaver som er knyttet til kystsoneforvaltning fra AKKR, statistikk/utredning i FiØ og marine arter fra AFF.

5.2.4 Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning

Som navnet indikerer, har avdelingen en bred oppgavesammensetning som bærer preg av bakgrunnen for at avdelingen ble etablert sent på 1990-tallet. Som følge av at Lov om rettleiingstjenesten i fiskerinæringen ble opphevet³⁷, ble rettleiingstjenesten og det tidligere Kontrollverket slått sammen til én ytre etat. Dermed ble det behov for å forankre ytre etat sentralt på en måte som sikret god styring, også med løpende oppgaver i en oppbyggingsperiode.

Samtidig ble det tidligere kontoret for rettleiing og informasjon delt i et kontor for planlegging og næringsutvikling, som ble lagt til den nye AKKR, og en ny informasjonsenhet som stab under fiskeridirektøren. I tillegg var det en utvikling på 1990-tallet med økende oppmerksomhet på ressurskontroll, som til en viss grad avløste fokuset på eksport-kvalitetskontroll.³⁸ Som en følge av dette, er ressurskontrolloppgaver lagt til Kontoret for kontroll og overvåking.

Kontoret for kvalitet og miljø har sitt utspring delvis fra tidligere Avdeling for kvalitetskontroll hvor kvalitetskontroll av villfanget og marin fisk var i fokus, og delvis fra utviklingen av havbruksnæringen på områdene medisinrest- og

³⁶ Jf. blant annet St. meld. nr. 51 (1997–1998): Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring, St. meld. nr. 12 (2001–2002): Rent og rikt hav og St. meld. nr. 48 (1994–1995) om Havbruk.

³⁷ Ot. Prp. nr. 2 (1997–1998).

³⁸ Lov av 28. mai 1959 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer, endret i 1992?

førkontroll. Ved utvidelsen av EØS-avtalen ble kontoret fra 1. januar 1999 gitt ansvaret for veterinær grensekontroll med fiskevarer. Kontoret har dermed en klart todelt målstruktur, med oppgaver som både retter seg mot mattrygghet og næringsfremmende oppgaver som for eksempel utstedelse av sunnhetsattester for fiskeeksport til en rekke land over hele verden.

5.3 Interne tjenester og staber

5.3.1 Administrasjonsavdelingen

Avdelingen har – i samarbeid med fagavdelingene – ansvaret for blant annet arbeid med virksomhetsplan, årsverksrapportering og budsjettarbeid. Det siste er delegert til AKKR/ytre etat, EI og delvis til EDB-avdelingen og Personalkontoret, men ikke til de øvrige fagavdelingene. Statskonsult vil anbefale at det blir gjort en vurdering av hvordan både ansvar og oppgaver knyttet til økonomiforvaltning ytterligere kan delegeres til både fagavdelinger og regioner.

Administrasjonskontoret er det klart største med i overkant av 30 årsverk. Kontoret har blant annet ansvaret for husforvaltning, renhold, kantine og vaktmester- og sjåførtjenester, også for Ernæringsinstituttet. Både utskillelsen av EI og en generell delegering av økonomiforvaltningen og -ansvaret, vil måtte medføre en vurdering av hvilke tjenester som fremdeles skal ivaretas sentralt i direktoratet.

Regnskapskontoret har primært ansvaret for intern regnskapsføring, rapportering og i tillegg oppgaver som er knyttet til forvaltning av ulike tilskuddsordninger, herunder midler i henhold til Fiskeriavtalen. Etter vår vurdering, bør den interne økonomiforvaltningen, herunder budsjett, lønn og regnskap, utgjøre en ny budsjett- og økonomiseksjon. I praksis innebærer det at oppgaver fra de to øvrige kontorene i avdelingen overføres hit, mens tilskuddsforvaltningen kan overføres til en ny kontrollavdeling.

Personalkontoret preges i for stor grad av driftsoppgaver i forbindelse med personalforvaltning, og har for liten oppmerksomhet på personal- og lederutvikling og kompetansetiltak. Det er etter vår vurdering uheldig at personalkontoret ligger i en administrasjonsavdeling i en etat med så store utfordringer med hensyn til personal- og organisasjonsutvikling. At kontoret i dag også har ansvaret for lønningsoppgaver, forsterker driftsfokuset. Slike oppgaver bør derfor overføres til en budsjett- og økonomiseksjon.

Etter Statskonsults vurdering vil delegering av oppgaver til ytre etat og større vekt på personalansvaret hos ledere i hele direktoratet, gi bedre muligheter for å dreie fokuset fra driftsoppgaver til mer strategiske personalforvaltningsoppgaver.

5.3.2 EDB-avdelingen

Både interne og eksterne informanter har påpekt stort behov for å bedre både datakommunikasjon og database-/registerdrift. Det er i gang et internt arbeid som forventes å bedre dette betraktelig. Delegering av oppgaver og myndighet, overgang til elektronisk saksbehandling og krav til ekstern informasjon, tilsier at satsingen på IKT ytterligere bør forsterkes. Hvorvidt dette hovedsakelig skjer i egenregi, eller ved å kjøpe ferdigvare og/eller konsulentstøtte, er imidlertid et strategisk valg som ledelsen må ta.

Et spørsmål som har vært reist, er hvorvidt avdelingen skal ha et utvidet ansvar for registerføring, eventuelt i et eget registerkontor. De fleste registre er imidlertid etablert, og blir ajourført, som følge av saksehandling med hjemmel i ulike forskrifter. Det er derfor vår vurdering, at ansvaret for innlegging og kvalitetssikring av data, må ligge nærmest mulig datakilden, mens IKT-avdelingen bør konsentrere seg om datadriften. Generelt er det viktig å skille mellom den datamessige utviklingen og drifting av en tjeneste, og innholdsmessig kvalitet.

Erfaringer fra andre virksomheter og kanskje særlig statlige etater, tilsier at det ofte brukes for mye ressurser på egenutvikling, og for lite på overordnet styring og på å kjøpe riktige tjenester til rett tid. En bør derfor vurdere hvorvidt ressursene på IKT burde dreies mot å kjøpe flere tjenester, snarere enn å ha egenregien på alle oppgavene. Problemstillingen er også aktuell fordi avdelingen sliter med relativ stor utskifting av medarbeidere.

5.3.3 Staber

For vårt formål skiller vi mellom internt tjenesteytende avdelinger – EDB-avdelingen og administrasjonsavdelingen, og staber som har som hovedformål å være en støtte for toppledelsen. I praksis brukes staber ofte for å øke ledelsens kapasitet og muligheter til å styre og samordne linjeoppgaver, samt å ivareta særskilte utviklingsoppgaver av mer strategisk karakter for hele virksomheten.

Vurderingen av staber har variert opp gjennom årene, fordi disse også har en tendens til å vokse seg store og forkludre linjeansvaret når de opptrer som styringsenheter på vegne av toppledelsen. Avgjørende for om en stabsorganisering blir vellykket, er at linjeenhetene – fagavdelingene og regionene – ikke blir "fratatt" sitt ansvar.

I dagens organisering er det én stab; informasjonsenheten, som ble opprettet på slutten av 1990-tallet. Hovedutfordringen for informasjonsstaben er å bidra til at andre deler av direktoratet, ikke minst lederne, opptrer proaktive og bevisste i forhold til omgivelsene, og setter av ressurser til dette.

Tilsvarende vil en personal- og organisasjonsstab i en større organisasjon normalt ha ansvaret for overordnede retningslinjer, utviklingsarbeid og å kvalitetssikre personal- og organisasjonspolitikken i hele virksomheten, uten at linjelederne fratras – eller unngår å ta – sitt ansvar. I vår vurdering av en egen

stab på dette området, inngår det erfaringer og innspill som tilsier at slike oppgaver lett drukner i et driftsmiljø som normalt vil prege en intern serviceenhet som administrasjonsavdelingen.

Dersom ytre etat skal ha rapporterings- og styringslinjer direkte til toppledelsen, innebærer det et behov for en stabsfunksjon for å samordne denne styringen. Dette reiser imidlertid to viktige spørsmål. Det første er om en slik enhet kan legges til administrasjonsavdelingen. Når vi ikke vurderer dette som en god løsning, er det fordi det lett vil ta bort utviklingsfokuset også fra denne enheten, i en periode der ytre etat står overfor meget store utfordringer.

Det andre spørsmålet er forholdet mellom en slik regionstab, og lederne for fagavdelingene, som igjen henger sammen med hva slags faglig styringsansvar disse har i forhold til regiondirektørene. Prinsipielt kan spørsmålet besvares tilsynelatende enkelt, nemlig at fagdirektørene har et faglig ansvar, mens linjen for øvrig går direkte mellom regiondirektører og fiskeridirektør – med regionstaben som en støtte- og samordningsenhet. I praksis er dette ikke like enkelt, noe også direktoratet har erfaringer med fra tidligere år.

6 Grunnlaget for framtidig organisering

6.1 Generelle krav

6.1.1 Formålseffektivitet

Det er viktig at organiseringen av Fiskeridirektoratet er robust og fleksibel med tanke på både dagens oppgaver, framtidige tilpasninger og endrede prioriteringer, og med hensyn til at det blir lagt stor vekt på tilsyn og regelverksutforming.

Formålseffektivitet vil handle om etatens evne til å sikre en forsvarlig ressursforvaltning, en utvikling av havbruksnæringen som tar hensyn til miljø- og andre samfunnsinteresser, og sjømattrygghet. Det vil også handle om å bidra til områdeovervåking og kunnskapsutvikling om fiskerinæringen og hevde sektorinteressene i forhold til andre samfunnsområder.

6.1.2 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet setter fokuset på en optimal fordeling av oppgaver, ressurser og kompetanse mellom avdelingene og nivåene i direktoratet. Viktige forhold som avveies er

- ?? behovet for spesialisering versus tverrfaglig oppgaveløsning
- ?? at forholdene legges til rette for utstrakt delegering
- ?? et ”kontrollspenn” som innebærer at det er et optimalt forhold mellom oppgaver og antall medarbeidere som hver enkelt leder har ansvaret for

6.1.3 Ryddig rolleutøvelse og klare ansvarsforhold

Fokus på verdiskapning og tilsynsrollen kan oppleves som motstridende, både internt og overfor omgivelsene. Det er derfor viktig å synliggjøre disse rollene og kommunisere tydelig, og poengtere at rettsikkerhet og likebehandling er sentrale krav for å skape tillit hos næringsaktører og samarbeidspartnere.

Tydelige ansvarslinjer og klart definert ansvar både horisontalt og vertikalt er viktig. Ofte blandes ansvarslinjer og samarbeidsformer. Utgangspunktet bør være at jo tydeligere ansvarsforhold, både nedover og til siden, jo lettere vil det være å etablere mer uformelle nettverk som enhver organisasjon trenger.

En hovedutfordring er å kombinere behovet for faglig spesialisering og kompetanse, med en tverrfaglig organisering rundt oppgavene.

6.1.4 Brukerorientering og tilgjengelighet

Brukerorientering er et vidt begrep som favner både forholdet til omgivelsene og å gjøre informasjon og kunnskap tilgjengelig.

I praksis handler det om kvaliteten på informasjonen og brukervennlighet, altså hvor lett det er for ulike brukergrupper å nyttiggjøre seg denne. For Fiskeridirektoratet vil brukergruppene først og fremst være samarbeidende offentlige etater, næringsorganisasjoner, næringsaktører og politiske myndigheter, men også ulike enheter i egen etat. Brukerorientering, forstått som kvalitet og tilgjengelighet for tjenesteproduksjon, er mindre aktuelt.

Utfordringen med hensyn til organiseringen av etaten er derfor å skape tydelige ansvarsforhold og grensesnitt mellom enheter som har som primær oppgave å være ”innholdsleverandør”, og enheter som har som hovedansvar å tilrettelegge spesiell informasjon til bruk for interne oppgaver. Ett eksempel er forholdet mellom informasjonsenheten og fagavdelingene/seksjonene, et annet er forholdet til IKT-avdelingen som skal sørge for at de riktige systemene er på plass. Et tredje eksempel er grensesnittet mellom en fagavdeling som leverer grunnlagsdata og en mer operativ kontrollenhet.

6.2 Fiskeridirektoratets kjerneoppgaver

6.2.1 Tilsynsoppgaver

”Tilsyn” brukes som navn på en rekke ulike etater, instanser, kommisjoner og liknende. 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 og eventuelt også som oppgavebetegnelse, kan innholdet i hva som kontrolleres og på hvilken måte det gjøres, variere mye.

Det samtlende ved de ulike definisjonene som brukes er likevel at tilsynsetater utøver en myndighetsoppgave som er knyttet til å utvikle, kontrollere og sikre etterlevelse av et formelt regelverk – lov og forskrift eller enkeltvedtak – som *et pliktobjekt* er forpliktet til å følge. Og som en følge av dette, at det reageres ved avvik. Dette kan virke åpenbart, men begrepet benyttes både i regelverk og som oppgavebetegnelse – ofte også utenfor denne rammen.

Med utgangspunkt i ovennevnte definisjon, har Statskonsult kartlagt ca. 50 tilsynsetater, hvorav Fiskeridirektoratet er én.³⁹ Hvilke virkemidler som er mest sentrale i den enkelte tilsynsetaten, kan imidlertid variere. For oversiktens skyld kan det være nyttig å dele virkemidlene i Fiskeridirektoratet som tilsynsetat inn i fire kategorier:

³⁹ Prosjekt på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet som er forventet ferdig i juli 2002.

-
- a) operativ kontroll av at et bestemt pliktsubjekt etterlever formelle krav
 - b) regulering gjennom utarbeiding av forskrifter og annet regelverk, og enkeltvedtak
 - c) informasjon om reguleringens formål, regelverket selv og annet av betydning for dem regelverket retter seg mot
 - d) områdeovervåking, forstått som innsamling og systematisering av kunnskap av betydning for reguleringsområdet

Den operative kontrollen er altså bare ett av flere virkemidler eller arbeidsoppgaver som særpreger en tilsynsetat. Alle fagavdelingene, regionene og de fleste kontorene/seksjonene i Fiskeridirektoratet, vil derfor ha tilsynsoppgaver, eller utføre oppgaver som har som formål å understøtte etatens tilsynsoppgaver. Dette fokuset vil bli ytterligere forsterket når det skal bygges opp et eget sjømattilsyn innenfor rammen av direktoratet.

Ut fra denne inndelingen vil også områdeovervåking og det meste av kunnskapsproduksjonen og mer generelt informasjonsarbeid i direktoratet, punkt c) og d), være et resultat av eller støtte til a) og b).

I vårt arbeid bruker vi altså begrepet kontrolloppgaver i betydningen ett av flere virkemidler innenfor rammen av tilsynsansvaret. Det betyr at for eksempel kvalitetskontroll som ledd i å utvikle norsk fiskeeksport faller utenfor⁴⁰.

Løpende saksbehandling innebærer også former for kontroll, for eksempel innføring i fiskermanntallet og deltakerregisteret, utstedelse av ervervstillatelser og ulike konsesjonsbetingelser som er knyttet til fiske. For vårt formål vil vi likevel begrense kontrollbegrepet til mer operativ kontroll, først og fremst ressurs- og havbrukskontroll, etter hvert også miljøkontroll.

6.2.2 Øvrige forvaltningsoppgaver

Begrepet forvaltningsoppgave er altomfattende og upresist. Generelt brukes det om enhver oppgave som skjer i regi av et offentlig forvaltningsorgan. Ut fra vår inndeling, er mer enn 80 prosent – utenom intern administrasjon – av årsverkressursene i direktoratet, knyttet til tilsynsoppgavene. Den øvrig ressursbruken, hvorav det meste i ytre etat, er knyttet til det vi vil kalle forvaltning av sektorinteresser, hvorav det meste er knyttet til kystsoneforvaltning. Her opptrer direktoratet på vegne av fiskeri- og havbruksnæringen for eksempel i forbindelse med planlegging, høringer og annet, som berører grenseflater eller konfliktområder i forhold til øvrige samfunnsinteresser.

I forhold til Fiskeridirektoratets historie kan det være grunn til å presisere at forvaltning av sektorinteresser selvsagt har som mål å bidra til verdiskapningen totalt sett. Men det er likevel en annen oppgavetype enn direkte engasjement i enkeltvirksomheter eller næringsutøvere som preget direktoratet tidligere.

⁴⁰ Jf. Lov om kvalitetskontroll fra 1959, som i mange år var styrende for kontrollarbeidet i direktoratet.

6.2.3 Tjenesteproduksjon

Tjenesteproduksjon som skjer i regi av et offentlig organ, vil utfra den generelle definisjonen ovenfor, betegnes som en forvaltningsoppgave, selv om begrepsbruken kan forandre seg over tid. I vår sammenheng, er det viktig at tjenesteproduksjon skiller seg prinsipielt fra oppgavene i en tilsynsetat.

Klassisk offentlig tjenesteproduksjon er helse og utdanning. Det som ofte blir sett på som tjenesteproduksjon i tilsynsetater, er imidlertid primært knyttet til de strategiske oppgavene, for eksempel råd og veiledning i forståelse av regelverk, praktisk bistand til å oppnå rettigheter som en har krav på, innføring i fiskermanntallet og annet. Dette er likevel ikke tjenesteproduksjon, heller ikke interne tjenester som har som hovedformål å levere kunnskap eller underlagsmateriale for politikktutforming, særlig til departementet, eller som bidrag til forskriftsutvikling eller informasjon om sektoren.

Ett eksempel på tjenesteproduksjon er råd og veiledning i rene driftsspørsmål, som historisk sett var sentrale oppgaver for Fiskeridirektoratet, både i forbindelse med oppstart og drift av virksomheter og overfor enkeltfiskere. Denne formen for konsulenttjenester utgjør imidlertid i dag en meget liten del av direktoratets arbeidsområde.

På ett område driver imidlertid Fiskeridirektoratet fortsatt en form for tjenesteproduksjon, nemlig kvalitetskontroll av eksporten og utstedelse av sunnhetsattester.⁴¹ Dette er en oppgave som har sitt grunnlag i Kvalitetsloven av 1959. I andre sektorer blir tilsvarende oppgaver ofte utført som en privat tjenesteproduksjon, i mange tilfeller ved at offentlig ansvar for regelverk kombineres med en sertifiseringsordning for private tjensteleverandører.

6.3 Overordnede avveininger

6.3.1 Generell vurdering

Med utgangspunkt i beskrivelsen av direktoratets formål, oppgaver, organisering og utfordringer, vil vi her gi en oppsummerende vurdering.

I dag er direktoratets strategiske fokus uklart og Fiskeridirektoratet framstår fragmentert og uoversiktlig med en organisasjonsstruktur som ikke på en god måte reflekterer etatens kjerneoppgaver. Strukturen har vokst fram over tid og er ikke tilpasset dagens utfordringer. Den er i stor grad spesialisert etter fag, og krever derfor unødvendig mye koordinering for å løse oppgavene. Dette gir også et effektivitetstap i oppgaveløsningen.

Som en altfor fragmentert organisasjon, har direktoratet en utfordring med hensyn til å framstå enhetlig overfor sine omgivelser. På mange områder har direktoratet gode informasjonsrutiner, men mangler allikevel en felles holdning

⁴¹ Det utstedes rundt 40 000 slike attester per år, og dette utgjør en betydelig oppgave i ytre etat

til hvordan de ønsker å framstå. Brukerne har påpekt at informasjonen i forbindelse med konkrete saker er dårlig. Saksbehandlingstiden er også tatt opp som en stor utfordring.

Ledelses-, personal- og organisasjonsutvikling er viktige satsingsområder som er viktige for å få samlet virksomheten mot felles mål framover. Nøkkelgrepet er desentralisering av ansvar og myndighet, kombinert med rammestyring og gode rutiner ved avvik. Styrings- og ansvarsfordeling mellom nivåene er i dag uklare og fungerer utilfredsstillende. Endringene må utformes i den hensikten å oppnå en mer desentralisert beslutningsstruktur, en samling om de strategisk viktige oppgavene og utvikling av en mer enhetlig praksis.

Når det gjelder selve oppgaveutøvelsen er det i dag et kompetansegap mellom de kravene som stilles til direktoratet og hvordan oppgavene utføres. Kontrolloppgavene må bedres både med hensyn til kvantitet og kvalitet. Nye metoder krever ny kompetanse, sentralt og regionalt. Dette er en utfordring for alle virksomhetsområdene. Dessuten er det et tydelig behov for å samordne den operative kontrollen.

6.3.2 Virksomhetsorganisering som grunnprinsipp

Vi har lagt til grunn at så langt det er mulig, bør både avdelinger og seksjoner organiseres rundt felles oppgavetyper. Som det framgår av anbefalingen i neste kapittel, er dette utgangspunktet for forslaget om en ny fiske- og ressursavdeling og en ny avdeling for havbruk og kystsoneforvaltning. Forslaget om å organisere oppgaver som er knyttet til mattrygghet som en egen avdeling, er drøftet spesielt i kapittel 7.4. Det innebærer også at disse virksomhetsområdene bør være mest mulig komplette med hensyn til ansvaret for det datagrunnlaget og den kunnskapsbasen som direktoratet er avhengig av for å få utført avdelingenes kjerneoppgaver.

Utskillelsen av Ernæringsinstituttet og laboratorievirksomheten, og en tydelig grenseoppgang mellom oppgavene som går ut og gjenværende og tilstøtende oppgaver, vil i seg selv gi et klarere forhold mellom virksomhetsområder og -planer og organisasjonsstrukturen. Som følge av å organisere et sjømattilsyn som egen avdeling, vil det også være naturlig å definere dette som et tredje virksomhetsområde for sjømat og kvalitet. Og selv om operativ kontroll i realiteten vil få oppgaver på tvers av disse virksomhetsområdene, bør det vurderes om det kanskje vil være hensiktsmessig å definere en eventuell ny kontrollavdeling som et eget "virksomhetsområde".

6.3.3 Hvorfor egen kontrollavdeling?

Et viktig hensyn er også et mest mulig felles og tydelig grensesnitt mot de samme brukerne, enten disse er kontrollsubjekter eller samarbeidende etater – eller internt i etaten.

Anbefalingen om å samle ansvaret for operative kontrolloppgaver i en egen avdeling, bryter tilsynelatende med prinsippene som ligger til grunn for anbefalingene for de øvrige fagavdelingene. Vi har imidlertid valgt å vektlegge behovet for å synliggjøre fokuset på ressurs- og havbrukskontroll, behovet for å samordne og utvikle kontrollkompetanse, et felles grensesnitt mot viktige samarbeidsetater, og en mest mulig effektiv koordinering av operativ kontroll overfor de samme tilsynsobjektene. En egen kontrollavdeling vil også gi en tydeligere rollefordeling mellom klagesaksbehandling og utøvende kontroll som i mange saker vil danne grunnlaget for førsteinstansvedtak.

6.3.4 Alternative modeller

I tilknytning til vurderingen ovenfor, er det også reist spørsmål om hvorvidt en såkalt divisjonsmodell kan være aktuell for Fiskeridirektoratet. Det vil i så fall innebære at virksomhetsområdene ble organisert slik, at de fikk totalansvaret for alle funksjonene, både faglige og administrative. Konsekvensen av et slikt organiserende prinsipp ville vært at både kontrolloppgavene og det meste av de interne tjenestene og stabsfunksjoner ble lagt til den enkelte ”divisjonen”. Det ville også tilsi at Fiskeridirektøren fikk en rolle som ”konsernsjef”.

Det er Statskonsults vurdering at en slik organisasjonsform ikke er formålstjenlig for direktoratet. For det første ville det innebære at de ulike tilsynsvirkemidlene ville bli organisert inn i hver divisjon, slik at uklarheter som er der i dag vil bestå. For det andre ville det gjøre samordningen av ytre etat vanskelig, så lenge en ikke organiserer divisjonene helt ned til laveste nivå, altså med to ytre etater. Og for det tredje ville det innebære at fagkompetanse og miljøer ville bli enda mer splittet enn i vår anbefaling.

I tilknytning til hvordan den kunnskapsproduksjonen som i dag ligger i FiØ skal organiseres, er det spilt inn forslag om å organisere et eget dokumentasjons- og utredningssenter som en intern tjenesteenhet på linje med IKT-avdelingen. Fordelen med en slik organisering, er at mer av den fiskeriøkonomiske kompetansen ville blitt beholdt samlet.

Når vi ikke anbefaler en slik løsning, har det flere årsaker. For det første vil det lett føre til at virksomhetsavdelingene bygger opp delvis parallell kompetanse, fordi de ikke får levert ønskede data i en form som oppfattes som tilfredsstillende for respektive forvaltningsformål. For det andre er det sannsynlig at det vil skje en økning i bestillinger fra Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet av kunnskapsproduksjon hos de øvrige fiskerifaglige miljøene, bestillinger som bør skje fra den enkelte fagavdelingen.

6.3.5 Ledelse og samordning

Både på direktoratsnivå og i den enkelte organisasjonsenhet er koordinering av oppgaver og ressurser sentrale lederoppgaver. Vi legger til grunn at den nye organisasjonsstrukturen delvis vil gi bedre rammebetingelser for nødvendig

koordinering, og delvis vil synliggjøre på en bedre måte hvor behovet for koordinering er størst.

Evnen og viljen til å ivareta koordineringsoppgavene vil uansett bli avgjørende for hvorvidt Fiskeridirektoratet klarer å utføre sine hovedoppgaver på en formåls- og kostnadseffektiv måte. Dette er en utfordring som er spesiell stor i Fiskeridirektoratet i tilknytning til arbeidet med å delegere vedtaksmyndighet til ytre etat på stadig flere områder.

Også etter en omorganisering vil det derfor være et stort behov for å vurdere hvordan ledelsen organiserer seg med sikte på å ivareta et felles styrings- og koordineringsbehov. En mer enhetlig utvikling i hele etaten, faglig og styringsmessig, tilsier et behov for å tydeliggjøre ett felles lederforum. Begrunnelsen for flere av anbefalingene tilsier også at Fiskeridirektoratets ledergruppe burde omfatte både fagdirektørene i Bergen og regiondirektørene. Det vil imidlertid innebære en stor og vanskelig håndterbar formell ledergruppe.

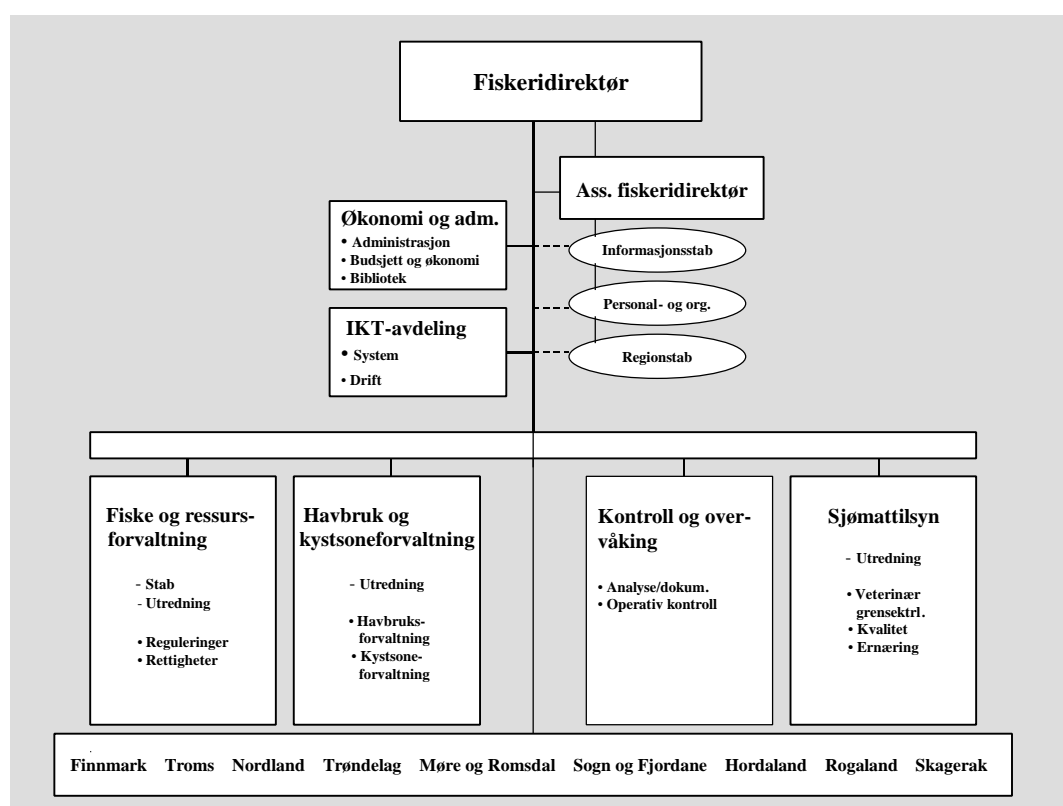
Økt delegasjon av vedtaksmyndighet til ytre etat, med Fiskeridirektoratet i Bergen som klageinstans, reiser også spørsmålet om hvorvidt *det* er forenlig med en ledergruppe som omfatter regiondirektørene. Den interne arbeidsgruppen, som har vurdert oppgaver som kan delegeres til ytre etat, har lagt til grunn at direktoratet på disse områdene kan betraktes som to organer i forhold til forvaltningslovens krav til to-instansbehandling, men har ikke drøftet hvilke organisasjonsmessige implikasjoner dette kan få. Vår vurdering er imidlertid at dette innebærer at den formelle ledergruppen i Fiskeridirektoratet ikke bør omfatte regiondirektørene, selv om andre hensyn tilsier at det hadde vært ønskelig.

7 Anbefalinger

7.1 Ledelse

7.1.1 Toppledelsen

Statskonsult anbefaler at det gjennomføres en tydelig rollefordeling mellom fiskeridirektør og assisterende fiskeridirektør. Rollen som fiskeridirektør har vært, er og forventes å bli utadrettet med fokus på overordnede oppgaver som er tillagt etaten. Det vil derfor være hensiktsmessig at assisterende fiskeridirektør, i tillegg til rollen som stedfortreder, får ansvaret for staber og samordning og styringen av ytre etat.



7.1.2 Avdelingsnivå

Statskonsult foreslår at lederne på avdelingsnivå får stillingsbetegnelser som klart indikerer faglig ansvars- og virksomhetsområder som samtidig harmoniserer med tilsvarende ansvarsområder og betegnelser utenfor etaten. Forslag til stillingsbetegnelser er derfor ressursforvaltningsdirektør, havbruksdirektør og direktør for henholdsvis kontroll og overvåking, og sjømattilsynet. Lederbetegnelser for interne serviceavdelinger foreslås endret til henholdsvis administrasjonsdirektør og direktør for IKT-avdelingen. Ulike stillingsbetegnelser er ikke uttrykk for føringer med hensyn til formell innplassering som vi forutsetter kan være som tidligere.

7.1.3 Seksjoner og staber

Vi anbefaler at det etter omorganiseringen blir ett linjeledernivå under avdelingsnivået, med betegnelsen seksjonsleder, uavhengig av personlig lønnsinnplassering.

For større stabsenheter med egen ledelse vil det være naturlig å bruke egne stillingsbetegnelser som informasjonssjef, og personal- og organisasjonssjef. For øvrig bør rådgiverbetegnelser ikke brukes om linjeledere. Det betyr ikke at ikke en rådgiver kan fungere som seksjonsleder.

7.1.4 Ledergruppen

Vi vil, i tråd med vurderingene i kapittel 6.3.5, anbefale at ledergruppen i Fiskeridirektoratet fortsatt består av lederne på avdelingsdirektørnivå i Bergen. For å ivareta intensjonene som ligger til grunn for den nye organisasjonsstrukturen, og særlig punktet om nye styrings- og rapporteringslinjer for ytre etat, anbefaler vi at dagens regiondirektørmøter oppgraderes til et eget lederforum. Dette organet bør ha fokus på koordinering og strategiske oppgaver og ikke enkeltsaker, noe vi foreslår nedfelles i et eget mandat.

7.2 Rapporterings- og styringslinjer for ytre etat

Statskonsult anbefaler at styrings- og rapporteringslinjen går direkte fra regiondirektørene til assisterende fiskeridirektør, på vegne av fiskeridirektøren. Vi har også vurdert en mulig styringslinje via administrasjonsavdelingen, noe vi imidlertid fraråder fordi dette impliserer at styringen av ytre etat primært vil være av internadministrativ karakter.

Anbefalingen innebærer at det vil bli behov for en regionstab, som støtte til samordningen og utviklingen av ytre etat. Forslaget forutsetter en gjennomgang av ansvar og roller mellom fagavdelinger, regiondirektører, assisterende fiskeridirektør og regionstab.

7.3 Nye fagavdelinger og seksjoner

7.3.1 Fiske og ressursforvaltning (FRF)

Det foreslås at det opprettes en avdeling for Fiske og ressursforvaltning, etter en tverrfaglig virksomhetsmodell. Hovedarbeidsområdene blir oppgaver som er knyttet til fangstfiske og dermed en videreføring av hovedoppgavene i dagens AFF, samt deler av oppgavene i Fiskeriøkonomisk avdeling. I praksis innebærer det at avdelingen organiseres i tre seksjoner og én stab:

Reguleringsseksjon

Seksjonen bør omfatte oppgaver vedrørende regulering av fangstfiske fra dagens Juridisk kontor. I tillegg foreslås oppgaver og ressurser overført hit fra FiØ, særlig fra dagens Utredningskontor. Oppgaver som er knyttet til havbruks- og/eller kystsoneforvaltning, blant annet i forhold til skjell, tang og tare, og fiskerihavner, foreslås overført til havbruksavdelingen.

Rettighetsseksjon

Denne seksjonen vil omfatte vesentlige deler av oppgavene til nåværende Konesjonskontor, samt kvalitetssikring og tilsyn med oppgaver som er eller vil bli delegert til regionkontorene. Det omfatter føring av merkeregister, fiskermanntall, enkeltvedtak i henhold til deltakerloven og konsesjoner og ervervs-tillatelse knyttet til mindre båter. Seksjonen vil også være klageinstans for forvaltningsvedtak i ytre etat.

Utredningsseksjon

Dette vil bli en stabsseksjon med hovedoppgaver fra dagens Statistikkontor, delvis også fra Kontoret for økonomiske undersøkelser. En del oppgaver fra disse kontorene foreslås imidlertid overført til havbruksavdelingen, se nedenfor. Begrunnelsen for å vurdere utredningsseksjoner som stabsenheter, er at disse har som primær oppgave å utvikle og levere kunnskapsunderlag for å kunne gjennomføre kjerneoppgavene i de øvrige seksjonene.

Avdelingsstab

Statskonsult foreslår en mer formalisert avdelingsstab med ansvaret for særlig to oppgavetyper: langsiktig utviklingsarbeid, særlig regelverkforenkling/samordning, og internasjonalt arbeid. En slik stab kan alternativt samordnes med utredningsseksjonen hvis det er mest hensiktsmessig.

Konsekvenser i forhold til AFF, er at Kontoret for forsøk og veiledning blir nedlagt, og at oppgavene delvis vil bli overført til en ny kontrollavdeling – satellittsporing, delvis til en ny utredningsseksjon og delvis bli avvirket. Det foreslås videre at Kvotekontrollseksjonen legges ned og at oppgavene overføres til rettighetsseksjonen, kontrollavdelingen og avdelingsstaben.

7.3.2 Havbruk og kystsoneforvaltning (HBK)

Det foreslås en ny avdeling som vil omfatte virksomhetsområdene havbruk og kystsoneforvaltning. Hovedbegrunnelsen er at dette er virksomhetsområder der et flertall av oppgavene griper inn i hverandre, og at det blir et felles grensesnitt mot mange eksterne aktører både innen forvaltningen og næringen.

Det innebærer for det første at kontoret for næringsutvikling og planlegging overføres hit fra nåværende AKKR, med de fleste av de nåværende oppgavene bortsett fra fiskermanntallet. Og at disse oppgavene også utgjør kjernen i en ny *seksjon for kystsoneforvaltning*. Både avdelingsbetegnelsen og den nye sek-

sjonen vil dermed synliggjøre kystsoneforvaltning som et sentralt virksomhetsområde.

I tillegg er det oppgaver på havbruks- og kystsoneforvaltningsområdet som i dag ligger i andre avdelinger og som bør overføres hit. Det gjelder for eksempel havbruksstatistikk og driftsøkonomiske undersøkelser i dagens FiØ, og oppgaver som er knyttet til marine kystnære arter utover fiskeoppdrett, slikt som blant annet skjell, tang, tare og kystsel. Samlet sett innebærer dette at ressurser tilsvarende 8–10 årsverk, bør kunne overføres til den nye avdelingen.

På den andre siden foreslås det at fagansvaret for oppgaver som er knyttet til havbrukskontroll, blant annet virksomhets- og dokumentkontroll, overføres til kontrollavdelingen.

7.3.3 Kontroll og overvåking (KO)

Forslaget om en egen avdeling for kontroll og overvåking har sin bakgrunn i særlig tre forhold:

For det første, at en egen kontrollavdeling vil være i tråd med politiske signaler om styrket kontrollregime for å sikre en langsiktig bærekraftig fiskeforvaltning, og bidra til å synliggjøre dette. For det andre vil det imøtekomme behovet for en samordning av tverrfaglig kompetanse som grunnlag for mer effektive kontrollmetoder med vekt på systemkontroll, og samarbeid nasjonalt og internasjonalt i forhold til andre kontrolletater. Og for det tredje, en vurdering av at operative kontrolloppgaver innenfor virksomhetsområdene ressursforvaltning og havbruk har mange likhetstrekk, vil trekke på de samme personellressursene i ytre etat, og at en egen kontrollavdeling vil bidra til å tydeliggjøre de ulike rollene og virkemidlene i Fiskeridirektoratet som tilsynsetat, jf. kapittel 6.2.

Kjernen i den nye avdelingen for kontroll og overvåking vil være nåværende kontor i AKKR. I tillegg foreslås det å overføre oppgaver og ressurser fra Kontoret for forsøk og veiledning – særlig satellittsporing – fra Havbruksavdelingen og fra regnskapskontoret – særlig tilskuddsforvaltning. Det siste forslaget er pragmatisk begrunnet i at kontrollavdelingen vil ha bruk for ytterligere økonomikompetanse og at tilskuddsforvaltning ikke nødvendigvis hører hjemme i en intern regnskapsenhet. Totalt innebærer dette en intern ressursoverføring tilsvarende 6–8 årsverk.

En ny kontrollavdeling vil dermed disponere 20–25 stillinger, som foreslås organisert i to seksjoner med ansvaret for henholdsvis analyse/overvåking og samordning av den operative kontrollen både i forhold til ytre etat, salgslagene og øvrige statlige kontrolletater.

Også rollemessig vil det være en riktig grenseoppgang at kontrollen med aktørene i etterkant holdes atskilt fra de forvaltningsmessige oppgavene i fagavdelingene.

7.4 Eget sjømattilsyn (SMT)

7.4.1 Bakgrunn

Landbruksdepartementet har ansvaret for å etablere ett nytt statlig tilsyn som skal føre tilsyn med produksjon, import og frambud av all mat, med unntak av marine produkter som et sjømattilsyn vil få ansvaret for. Statskonsult har her lagt til grunn at det blir etablert et eget sjømattilsyn fra kommende årsskifte, og at dette skal organiseres som en del av Fiskeridirektoratet.

En viktig avklaring er at Fiskeridirektoratets laboratorievirksomhet nå er tilknyttet Ernæringsinstituttet, som skilles ut som egen virksomhet fra 1. januar 2003. I den forbindelse er det avgjørende for tilliten til det nye sjømattilsynet at prinsippet om å skille risikovurdering og -håndtering legges til grunn for oppgavefordelingen mellom Ernæringsinstituttet og Fiskeridirektoratet.

7.4.2 Formål og oppgaver

Viktige oppgaver for avdeling for sjømattilsyn vil være utvikling og implementering av regelverk som følge av EU- og EØS-krav når det gjelder trygg sjømat og kvalitet, både til norske og utenlandske forbrukere. Opplæring og innføring av egenkontroll på produksjons- og foredlingsanlegg vil stå sentralt, i tillegg til enkeltkontroller i virksomhetene, veterinær grensekontroll og internasjonalt samarbeid.

Sjømattilsynet vil få det faglige ansvaret og forvaltningen av regelverket og områdeovervåking. Men selve den operative kontrollen utføres i ytre etat. Med bakgrunn i at slike kontroller vil være hjemlet i ulikt regelverk for forskjellige formål, mens de i praksis vil skje overfor mange av de samme tilsynsobjektene, krever det god koordinering internt i forhold til regionene og kontrollavdelingen, og eksternt i forhold til det nye mattilsynet.

7.4.3 Organisering og styring

Opprettelsen av et eget sjømattilsyn innebærer både en intern grenseoppgang med hensyn til oppgaver og ansvar ved etableringen⁴², og utfordringer med hensyn til den politiske styringen av, og ansvaret for, sjømattrygghet. At Norge velger en delt løsning, med et eget sjømattilsyn, tilsier at Fiskeridirektoratet må styrke sin kompetanse både sentralt og i regionene, både faglig og med hensyn til tilsynsmetodikk. Den delte løsningen vil også stille store krav til samordning og klare grenseoppganger i forhold til brukerne og tilsynsobjektene.

Forutsatt at tilsynet med sjømat skal ligge i Fiskeridirektoratet, anbefaler vi at det opprettes en avdeling for sjømattilsyn. Det nye sjømattilsynet vil i utgangspunktet ha basis i dagens Kontor for kvalitet og miljø i AKKR. Siden arbeids-

⁴² Jf. utfordring med hensyn til virksomhetsplanlegging, se også kapittel 4.1 og kapittel 6.3.2.

delingen mellom de to tilsynene ikke er avklart, er det imidlertid vanskelig å anslå ressursbehovene for den nye avdelingen.

Dersom det skulle bli endringer i det formelle ansvaret for sjømattrygghet på et senere tidspunkt⁴³, så vil Fiskeridirektoratet etter Statskonsuls vurdering uansett få en viktig rolle med å ivareta oppgaver som er knyttet til mattrygghet og kvalitet.

Fordi mattilsynet vil bli opprettet som eget organ direkte underlagt Landbruksdepartementet, er det stilt spørsmål ved rapporterings- og ansvarsforholdene for det nye sjømattilsynet. Vår vurdering er at det ikke bør røkkes ved fiskeridirektørens rolle som øverste ansvarlig for et nytt sjømattilsyn, så lenge dette organiseres som en del av Fiskeridirektoratet. Dersom sjømattilsynsdirektøren skulle ha direkte styrings- og rapporteringslinjer til departementet, så vil det innebære at ansvarsforholdene mellom fiskeridirektøren og sjømattilsynet blir kortsluttet. Det vil gjøre det vanskelig å få til en god styring av Fiskeridirektoratet samlet, og vil være svært uheldig med tanke på behovet for intern koordinering av oppgaver som dels henger nøye sammen og dels krever en klar grenseoppgang.

Skulle det derimot bli nødvendig å etablere direkte styrings- og ansvarsforhold mellom departementet og sjømattilsynet for visse formål, så bør dette tydeliggjøres som unntak fra fiskeridirektørens generelle ansvar i instruks og i tildelelsesbrev. Hvis det viser seg over tid at departementet blir nødt til å ta et direkte styringsansvar i forhold til sjømattilsynet, så må en vurdere hvorvidt sjømattilsynet bør skilles ut som selvstendig organ direkte underlagt departementet.

7.5 Interne tjenester og staber

7.5.1 Administrasjonsavdelingen

Det anbefales at administrasjonsavdelingen gjennomgås med sikte på å delegere personal- og økonomiforvaltningsoppgaver nedover i etaten, eventuelt på sikt å vurdere å sette oppgaver ut. Følgende endringer foreslås iverksatt i forbindelse med de øvrige anbefalingene i rapporten:

For det første, at oppgavene i dagens personalkontor gjennomgås med sikte på å skille mellom driftspregede og mer strategiske og utviklingspregede oppgaver. Det mest nærliggende er å overføre lønningsoppgaver med tilhørende ressurser til en ny budsjett- og økonomiseksjon. Gjennomgangen må ses i lys av forslaget om å opprette en egen personal- og organisasjonsstab.

For det andre anbefales det at oppgaver som er knyttet til budsjettarbeid overføres fra administrasjonskontoret til budsjett- og økonomiseksjonen. Oppgaver som er knyttet til tilskuddsforvaltning foreslås overført til kontrollavdelingen.

⁴³ I forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett i juni d.å., heter det at ”Det fremmes sak om ett mattilsyn, på egnet måte høsten 2002”.

7.5.2 Fra EDB til IKT

Det foreslås ingen organisasjonsmessige endringer eller status nå. Et forslag om å skifte navn til IKT-avdelingen innebærer at oppmerksomheten dreier fra tradisjonell edb til å vektlegge brukerorienterte kommunikasjonsløsninger.

Ut fra de innspillene som er gjort i prosjektet, er det behov for å tydeliggjøre ansvar og oppgaver i forhold til særlig informasjonsstaben, personalstaben og fagavdelingene. Statskonsult foreslår at redaktøransvaret for blant annet registre ligger i fagavdelingene, mens IKT-avdelingen får ansvaret for utvikling, implementering og drift. En tilsvarende klargjøring er også viktig i forbindelse med innføring av elektronisk saksbehandling og i forhold til intern edb-opplæring.

Det anbefales også at direktoratet gjør en gjennomgang med sikte på å avklare hvorvidt en bør satse mindre på egenregi og heller kjøpe systemer og kompetanse, eventuelt også opplæringsbistand, fra prosjekt til prosjekt.

7.5.3 Informasjonsstaben

Det foreslås ingen endring når det gjelder den organisasjonsmessige plasseringen av informasjonsstaben. Vi ønsker likevel å presisere, i tråd med funn og vurderinger gjort tidligere i rapporten, at informasjons- og kommunikasjonsfeltet må prioriteres i hele etaten, og derfor bør inngå som et sentralt element i blant annet lederopplæringstiltak.

7.5.4 Nye staber

Regionstab

Det foreslås en ny regionsstab (jf. kapittel 7.2.), som samordnings- og støtteenhet for assisterende fiskeridirektør. Statskonsult antar at den bør disponere 3–4 årsverk i starten, med tanke på de ufordringene som ytre etat står overfor. En slik stab bør kunne gjøres mindre og eventuelt avvikles om noen år. Vi kan ikke se at det er behov for en egen regionstabsleder. Det ville også bidra til å forstyrre styrings- og rapporteringslinjene, og forholdet til fagavdelingene.

Personal- og organisasjonsstab

Vi anbefaler i tråd med vurderingene foran, at det opprettes en egen personal- og organisasjonsenhet, knyttet direkte til toppledelsen i direktoratet. Staben bør anslagsvis få tilført ressurser tilsvarende 6–8 årsverk og bør ledes av en egen personal- og organisasjonssjef.

8 Forhold som bør vurderes

8.1 Regionstrukturen

Det pågår i dag en rekke større prosesser med sikte på en regionalisering av ulike statlige etater til et nivå mellom de tradisjonelle forvaltningsnivåene stat og fylke. Regionaliseringen av helse- og veiforvaltningen er velkjent, men det foregår også tilsvarende prosesser innenfor en rekke statlige virksomheter, jf. politi- og lensmannsetaten, trykdeetaten, likningsetaten og andre.

Disse prosessene er delvis et resultat av endringer i oppgaver, delvis endret demografi og kommunikasjonsforhold og delvis behovet for å utvikle tilstrekkelig regional kompetanse som ledd i å delegerer oppgaver og myndighet både ut av departementene, og fra de sentrale direktoratene.

Den regionaliseringen som berører fiskeriforvaltningen mest, er organiseringen av det nye mattilsynet som Landbruksdepartementet forbereder. Men også utviklingstrekk internt i fiskeriforvaltningen med vekt på delegering av enkeltoppgaver, etter hvert også sett av oppgaver, innebærer at den nåværende regioninndelingen bør vurderes nærmere.

8.2 Rolleavklaring mellom departement og direktorat

Det har ligget utenfor rammen for dette prosjektet å gå nærmere inn på arbeidsdelingen mellom Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet. Men vi konstaterer at det hersker uklarheter i deler av direktoratet med hensyn til hva som er egne kjerneoppgaver, og forholdet mellom departementet som sekretariat for politisk ledelse med et bredt fokus på verdiskapning og hele næringen, og direktoratet som fagetat med særlig ansvar for tilsynsoppgaver og forvaltning av sektorinteresser.

En oppbygging av sjømattilsynet vil ytterligere forsterke behovet for å avklare de ulike rollene innenfor visjonen "Fra fjord til bord", ikke minst i forhold til hvilke føringer EØS-regelverket og forvaltningsutviklingen i EU gir. Vi vil derfor anbefale at det blir satt i gang en prosess i direktoratet, i tett kontakt med departementet, for å bidra til en mer enhetlig rolleforståelse internt og vis a vis departementet.

8.3 Lederutvikling

Vi har tidligere pekt på at et bevisst lederutviklingsprogram er mangelvare i direktoratet. Ny oppmerksomhet på personalbehandling, brukerorientering og delegering av oppgaver og ansvar som skal kombineres med kravene om likebehandling og rettsikkerhet, vil føre til at kravene til ledere vil øke.

Statskonsult vil derfor anbefale at direktoratet utarbeider et eget lederutviklingsprogram som retter seg inn mot mellomledere, eventuelt i samarbeid

med en ekstern konsulent/leverandør. Målsettingen bør være tosidig: For det første å gi lederne et praktisk fundament for sine lederoppgaver, og for det andre å utvikle en felles etatskultur og rolleforståelse som kan bidra til en mest mulig enhetlig praksis, både i forhold til direktoratets ansatte og eksterne brukere. Et slikt program vil være i tråd med politiske føringer fra Regjeringen, tildelingsbrevet og innspill fra enkeltpersoner og organisasjonene i direktoratet.

9 Økonomiske konsekvenser

9.1 På kort sikt

I en kortere periode på 2–3 år, vil omorganiseringen kreve noe ekstra ressurser. Omfanget avhenger blant annet av i hvilken grad nye og ledige lederstillinger blir besatt internt eller eksternt. Det må også påregnes at de omstillingene som etaten er inne i, og som nok vil være mer omfattende enn normalt, også i de nærmeste årene, vil kreve ekstra ressurser knyttet til arbeidet med å utvikle kompetanse og rutiner som følge av organisasjonsendringen, implementering av elektronisk saksbehandling, økt brukerorientering og delegering av oppgaver til ytre etat.

Det er vanskelig å tallfeste dette eksakt, men et overslag på 4–5 årsverk med tilhørende variable kostnader er sannsynlig, hvilket i praksis betyr at fortløpende rasjonaliseringer som følge av delegering eller bortfall av oppgaver, nok vil bli ”forbrukt” som omstillingskostnader. Vurdert som omstillingskostnader, er dette ikke mer enn hva som må forventes. Oppbyggingen av et eget sjømattilsyn er ikke tatt med i denne vurderingen.

9.2 På mellomlang sikt

Med de utfordringene og den dynamikken som preger både fiskerisektoren og fiskeriforvaltningen, er det vanskelig å vurdere hvorvidt direktoratet har en optimal bemanning hvis vi ser 5–7 år fram i tid. Det er også erfaringsmessig vanskelig å ta ut en effektiviseringsgevinst i en periode der en virksomhet får tilført betydelige oppgaver, slik som blant annet sjømattilsynet. Det vil uansett kreve stor omstillingsevne og -vilje hos enkeltmedarbeidere, stram styring fra ledelsen og tydelige styringssignaler fra departementet med fokus på kjerneoppgaver.

Dersom Fiskeridirektoratet i Bergen klarer å effektivisere driften 5 prosent, så utgjør det omlag 10 årsverk som kan overføres til nye oppgaver.

Referanseliste

Offentlige dokumenter

Lov av 14. juni 1985 nr. 68, om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.
Lov av 28. mai 1959 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer
Lov av 3. juni 1983 nr 40 om saltvannsfiske mv.
Lov av 14. desember 1951 om omsetning av råfisk
Lov av 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr.
Lov av 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven).
Lov av 23. mars 1973 nr 18 om tilsyn med forvarer
Lov av 21. desember 2000 nr 118 om havbeite

Forskrift av 26. september 1983 nr 1495 Forskrift om føring av manntall for fiskere, fangstmenn mv.
Forskrift av 22. februar 1950 nr 01 om merking av fiske- og fangstfarkoster
Forskrift av 18. mars 1999 nr 364 om forvarer til fisk
Forskrift av 23. desember 1998 nr 1471 om tilsyn og kontroll ved import og eksport av næringsmidler og av produkter av animalsk opprinnelse innen EØS, og av ikke-animalske næringsmidler fra tredjeland
Forskrift av 18. desember 1998 nr 1409 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg
Forskrift av 29. februar nr 223 om produksjonsregulerende tiltak for oppdrett av laks og ørret
Forskrift av 20. desember 1997 om tildeling, etablering, drift- og sykdomsforebyggende tiltak ved settefiskanlegg for laksefisk og annen ferskvannsfisk (settefiskforskriften).

Ot. prp. nr. 2 (1997–1998).

St. prp. nr. 1, 2001–2002 Fiskeridepartementet
St. prp. nr. 1, 2000–2000 Fiskeridepartementet

St.meld. nr. 12, 2001–2002 Rent og rikt hav.
St. meld. nr. 51 (1997–1998): Perspektiver på utviklingen av norsk fiskerinæring
St. meld. nr. 48 (1994–1995) om Havbruk

Annet

Regjeringens redegjørelse for Stortinget om modernisering og forenkling av offentlig sektor, ”Fra ord til handling”. Januar 2002
Havbrukspolitiske redegjørelse 2001
Fiskets gang
Fiskeridepartementet: Strategiplan 2001– 2002 ”Verdier fra havet – Norges framtid”
Fiskeridepartementet: Informasjonsstrategi 2001-2003. ”Fokus på havets verdier”
Fiskeridepartementet og Norges Fiskarlag: Informasjonshefte om Norsk fiskerinæring 2000

Fiskeridirektoratet

Økonomiske og biologiske nøkkeltall frå dei norske fiskeria 2000

Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2000

Virksomhetsplan 2001 og 2002

Årsrapport 2001

Intern arbeidsrapport om delegasjon av myndighet på ressursforvaltningsområdet fra direktoratet sentralt til ytre etat, mars 2002.

Internt notat om tiltak for å styrke ressurskontrollen, Fiskeridirektoratet 2001

Organisering av den offentlige matforvaltningen, delprogram 4. Rapport fra en prosjektgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet, 15. februar 2002

Saksdokumenter til møte i Reguleringsrådet 21. og 22. november 2001

Fiskeridirektørens instruks

Tildelingsbrevet for 2001

Forvaltningsinfo 20001: Rapport fra forprosjekt om elektronisk saksbehandling

Statskonsultrapport 2000:6 ”Organisering av ytre fiskerietat”

Intervjuliste

Fiskeridepartementet
Fiskeridirektoratet, alle avdelinger, kontorer og seksjoner i Bergen,
toppledelsen, fire regiondirektører

Samarbeidspartnere

Toll- og avgiftsdirektoratet, Kontrollavdelingen, seksjon for økonomisk
kontroll
Skattedirektoratet, Avdeling Næring, seksjon for revisjon
Kystvakten (Nord og Sør)
Fylkesmannen i Hordaland
Statens næringsmiddeltilsyn
Direktoratet for naturforvaltning
Havforskningsinstituttet
Ernæringsinstituttet
ESA, Eftas overvåkningsorgan

Næringsorganisasjoner

Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening, FHL Havbruk, FHL industri,
FHL fór
Norges Sildesalgslag
Norges Råfisklag
Norges Fiskarlag

Næringsaktører

Lerøy Seafood Group ASA
Marin Harvest Norway AS

Vevsider/årsmeldinger

For de flestes vedkommende er det også sjekket vevsider og/eller årsmeldinger

Vedlegg 1

Instruks for Fiskeridirektøren

-
- ?? Fiskeridirektøren er underlagt Fiskeridepartementet, og er den administrative lederen av Fiskeridirektoratet og den ytre fiskerietaten. Han skal føрге for rasjonell og effektiv administrasjon av direktoratet og den ytre etaten i samarbeid med de ansatte. Han skal utarbeide forslag til budsjett og virksomhetsplaner, og lede virksomheten i samsvar med denne instruksen og de målene og retningslinjene som fastlegges av Fiskeridepartementet.
- ?? Fiskeridirektøren er rådgiver for Fiskeridepartementet i firskeri-, havmiljø- og havbruksfaglige spørsmål, og står for den praktiske gjennomføringen av tiltak som pålegges ham av de politiske myndighetene eller som følger av lov, forskrifter og denne instruksen.
- ?? Fiskeridirektøren skal i særlig grad arbeide for et optimalt og mest mulig stabilt naturgrunnlag for fiskeriene. Fiskeridirektøren har ansvaret for å foreslå tiltak på dette feltet og skal innenfor rammen av gitte fullmakter på egen hånd gjennomføre regulerende tiltak med dette for øye.
- ?? Fiskeridirektøren skal for øvrig søke å fremme utviklingen av fiskerinæringen og foreslå tiltak som er tjenlige for å bedre lønnsomheten i næringen og skal for øvrig være i samsvar med firskeripolitiske mål og retningslinjer som er fastlagt av Fiskeridepartementet, herunder tiltak som er nødvendige for å sikre en rimelig balanse mellom fangsinnsats og ressursgrunnlag.
- ?? Fiskeridirektøren skal følge utviklingen på havbruksområdet og fremme forslag overfor Fiskeridepartementet om tiltak på dette området som finnes tjenlige. Han skal gjennomføre praktiske tiltak i samsvar med de retningslinjene som trekkes opp av departementet.
- ?? Fiskeridirektøren skal nøye følge fiskerivirksomheten i norsk økonomisk sone og i vernesonen ved Svalbard og i Jan Mayen-sonen. Han skal i samarbeid med Kystvakten føre tilsyn med at avtaler og reguleringer av fisket overholdes. I samarbeid med fiskerne og deres organisasjoner, skal han søke å løse konflikter mellom redskapsgruppene. Fiskeridirektøren skal videre holde seg orientert om norsk fiske på det frie havet og i andre lands jurisdiksjonsområder og medvirke til at norske forpliktelser i disse områdene overholdes.
- ?? Fiskeridirektøren skal arbeide for at norske fiskeprodukter har høy kvalitet slik at de tilfredsstillende de kravene som markedene stiller. Han skal sørge for at kontroll foretas i nødvendig utstrekning, og at båter, produksjonsanlegg og varer har tilfredsstillende hygiensik standard.
- ?? Fiskeridirektøren skal holde seg orientert om den firskerimessige utviklingen, herunder fremskaffe det nødvendige statistiske materialet og sørge for å informere så vel departementet som publikum om viktige trekk i utviklingen.

Vedlegg 2

Historiske milepæler

-
- 1900 Fiskeridirektoratet opprettes i Bergen under navnet Fiskeristyrelsen underlagt Departementet for handel, sjøfart, håndverk og industri
- 1906 Fiskeristyrelsen skifter navn til Fiskeridirektoratet (Dr. Johan Hjort konstitueres som første fiskeridirektør)
- 1946 Fiskeridepartementet opprettes
- 1947 Havforskningsinstituttet opprettes – videre ble Avdeling for vitaminundersøkelser opprettet som et ledd i utbyggingen av Fiskeridirektoratets kjemisk-tekniske forskningsinstitutt
- 1959 Ny lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer til erstatning for en rekke eldre bestemmelser
- 1971 Rettledningstjenesten for fiskerinæringen innføres ved lov
- 1974 Kontoret for driftsøkonomiske undersøkelser omgjøres til Fiskeriøkonomisk avdeling EDB-kontoret opprettes under Fiskeriøkonomisk avdeling
- 1975 Avdeling for vitaminundersøkelser omorganiseres til Fiskeridirektoratets vitamininstitutt Fiskeridirektoratets kjemisk-tekniske forskningsinstitutt og Fiskeridirektoratets bygnings- og maskintekniske avdeling omorganiseres til Avdeling for kvalitetskontroll og Sentrallaboratoriet - og Teknisk avdeling
- 1981 Rettledningstjenesten blir statlig. Kontoret for rettledning og informasjon etableres under Administrasjonsavdelingen
- 1983 Fiskeridirektoratets vitamininstitutt skifter navn til Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt
- 1986 Havbrukskontoret opprettes under Avdeling for fiske og fangst
- 1989 Havforskningsinstituttet skilles ut fra Fiskeridirektoratet (Fiskeridirektoratet flytter til Nordnes) Teknisk avdeling nedlegges
- 1990 Havbrukskontoret skilles ut fra Avdeling for fiske og fangst og Havbruksavdelingen opprettes EDB-kontoret skilles ut fra Fiskeriøkonomisk avdeling og EDB-avdelingen opprettes
- 1998 Kontrollverket og Rettledningstjenesten slås sammen til Fiskeridirektoratets ytre etat med 9 regioner – og sentralt forankres ytre etat i Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning
- 2001 Sentrallaboratoriet overføres fra Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning til Ernæringsinstituttet som samtidig reorganiseres internt

Vedlegg 3

Virksomhetsregnskap og årsverk

Virksomhetsregnskap

Fiskeridirektoratets Virksomhetsregnskap	Budsjett 2000	Regnskap 2000	Antall årsverk 2000	Pr årsverk 2000	Budsjett 2001	Regnskap 2001	Antall årsverk 2001	Pr årsverk 2001	Budsjett 2002
Ressursforvaltning	95.869	102.505	148.96	688	98.000	107.125	151.38	708	107.000
Havbruksforvaltning	22.377	23.990	44.31	541	24.000	31.008	52.95	586	31.000
Kvalitet/Ernæring	75.788	86.845	151.95	572	85.000	101.231	158.45	639	100.000
Konk.bruk av hav og kystsone	10.232	14.395	28.01	514	13.000	15.753	28.77	548	15.500
Info - IT - Adm.	53.554	66.821	129.07	518	58.300	67.392	127.18	530	69.790
Diverse	8.940	10.818	22.75	476	10.000	15.070	31.18	483	10.000
SUM	266.730	305.373	525.05	582	288.300	334.579	549.91	608	333.290

Tall i 1 000 kroner

* Regnskapstallene ligger høyere enn budsjettallene fordi de inkluderer MERUTGIFTER mot A. MERINNTEKTSFULLMAKTER, B. TILLEGGSBEVILGNINGER, C. REFUSJONER, D. OVERFØRTE BELØP OG E. KOMPENSASJONER (lønn, prisstigning, MVA o.l.)

Årsverk 1992–2001

Fiskeridirektoratet	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Ressursforvaltning	152,52	180,63	181,36	164,38	168,81	156,46	151,04	148,96	151,38
2. Havbruksforvaltning	48,36	41,37	44,08	39,24	37,74	41,18	42,29	44,31	52,95
3. Kvalitet/ernæring	157,40	151,29	142,81	141,26	147,68	147,37	149,43	151,95	158,45
4. Konk.bruk av hav og kystsone	21,64	20,06	21,34	24,68	25,56	25,44	21,77	28,01	28,77
5. Info - IT - Adm.	118,34	93,45	90,86	103,42	108,30	108,07	109,79	129,07	127,18
6. Diverse	12,83	17,67	15,58	17,63	22,38	19,76	19,02	22,75	31,18
SUM	511,09	504,47	496,03	490,61	502,47	498,28	493,34	525,05	549,91

REFERANSER

Tittel:	”Fra fjord til bord” Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen – med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur
Forfatter(e):	Haagen Sund, Janne K.Kjøllestad
Statskonsults rapportnummer:	2002:9
Prosjektnummer:	688
Prosjektnavn:	Fiskeridirektoratets sentrale organisering
Prosjektleder:	Haagen Sund
Oppdragsgiver(e):	Fiskeridirektoratet
Resymé:	Rapporten er en gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur. Statskonsult foreslår at det opprettes to nye avdelinger, én for sjømattilsyn og én for kontroll og overvåking. Samtidig foreslår vi at avdelingene organiseres i mest mulig tverrfaglige seksjoner, slik at kontorer utgår som organisasjonsheter.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Fiskeridirektoratet, fiskeriforvaltning, intern organisering, tilsyn, sjømattrygghet
Dato:	20.06.02
Sider:	61
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

Vedlegg 4

Detaljert oversikt over virksomhetsområdene

(ikke lagt ved denne versjonen)

REFERANSER

Tittel:	”Fra fjord til bord” Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen – med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur
Forfatter(e):	Haagen Sund, Janne K.Kjøllestad
Statskonsults rapportnummer:	2002:9
Prosjektnummer:	688
Prosjektnavn:	Fiskeridirektoratets sentrale organisering
Prosjektleder:	Haagen Sund
Oppdragsgiver(e):	Fiskeridirektoratet
Resymé:	Rapporten er en gjennomgang av Fiskeridirektoratet i Bergen med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur. Statskonsult foreslår at det opprettes to nye avdelinger, én for sjømattilsyn og én for kontroll og overvåking. Samtidig foreslår vi at disse avdelingene organiseres i mest mulig tverrfaglige seksjoner, slik at kontorer utgår som organisasjonsenheter.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Fiskeridirektoratet, fiskeriforvaltning, intern organisering, tilsyn, sjømattrygghet
Dato:	20.06.02
Sider:	61
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO