



Innst. S. nr. 290

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument nr. 8:95 (2007–2008)

Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om utarbeidelse av en handlingsplan for å gjøre Mattilsynet til en serviceetat

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Mattilsynet ble opprettet etter en sammenslåing av de statlige og kommunale etatene innen næringsmiddeltilsyn og dyrehelse i Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003), jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003). Mattilsynet fikk ansvaret for dyrehelse og næringsmiddelkontroll for både den landbaserte og sjøbaserte matproduksjonen. Formålet med sammenslåingen og opprettelsen av et nytt mattilsyn var å sikre en bedre mattrygghet for norske forbrukere, sikre god dyrevelferd, bedret konkurransevne for norsk mat, unngå dobbeltfunksjoner og således skape en mer fremtidsrettet og effektiv forvaltning på matområdet. Forslagsstillerne mener at ordningen med et felles mattilsyn for land- og sjøbasert matproduksjon er en riktig organisering, men at det bør gjennomføres en evaluering av de erfaringer man har fått gjennom de årene som nå har gått etter at Mattilsynet ble opprettet.

Forslagsstillerne får jevnlig en rekke henvendelser fra næringsdrivende innen matproduksjon som hevder at Mattilsynet ikke opptrer tilstrekkelig servicert overfor næringen. Dette gjelder både den sjøbaserte og den landbaserte matvareproduksjonen.

Forslagsstillerne mener at Mattilsynet må utarbeide en serviceerklæring som gjøres offentlig kjent, slik at det er mulig for samfunnet å føre kontroll med

om Mattilsynet følger viktige servicestandarder som denne typen utadrettede offentlige etater må følge. Folk og bedrifter som kommer i kontakt med Mattilsynet, må oppleve at de blir tatt på alvor, får fremme sine synspunkter og ikke blir overkjørt.

Aktører i næringslivet hevder at det er stor forskjell på hvordan Mattilsynets forskjellige regionkontorer fungerer på dette området. Mattilsynet må ha en felles forvaltningsstandard, og hovedkontoret må sørge for at regionkontorene følger denne i sin eksterne kontakt. Det er derfor god grunn til å stille spørsmål ved om de som blir utsatt for kontroller og vedtak i regi av Mattilsynet, har den tilstrekkelige rettssikkerhet som man må kunne kreve i et moderne rettssamfunn.

Mattilsynet er en stor organisasjon som rår over store ressurser. For slike organisasjoner er det viktig at ressursene blir utnyttet på en samfunnsmessig god måte, og for Mattilsynet er det viktig å sørge for at den utadrettede virksomheten blir tilført mest ressurser. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om fordelingen av ressurser mellom tilsyn/informasjon og regelutforming/byråkrati er riktig.

Det hevdes av mange aktører at Mattilsynet er svært streng i sin fortolkning av internasjonalt regelverk, og da spesielt EUs regelverk.

Mattilsynet har også blitt kritisert av EFTAs overvåkningsorgan ESA for mangelfull kontrollvirksomhet.

Det er også viktig å se nærmere på om Mattilsynet kunne ha håndtert de forskjellige uenighetene med russiske myndigheter på en bedre måte.

I den senere tid har det vært flere dyretragedier. Det må kunne stilles spørsmål ved om noen av disse kunne ha vært unngått ved at Mattilsynet kunne ha hatt bedre kontrollordninger i forhold til landbruket.

Endelig må en evaluering av ordningen med et felles mattilsyn gjennomgå kriseberedskapen og de erfaringer som ble gjort under E. coli-saken.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

I

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en handlingsplan med tiltak for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat.

II

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en evaluering av ordningen med et felles mattilsyn."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinar Gullvåg, Sigvald Oppbøen Hansen og Arne L. Haugen, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, fra Høyre, Torbjørn Hansen og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfonn, fra Senterpartiet, lederen Ola Borten Moe, og fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, viser til forslaget fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om utarbeidelse av en handlingsplan for å gjøre Mattilsynet til en serviceetat. Komiteen viser til at forslagsstillerne ber Stortinget anmode Regjeringen om å utarbeide en handlingsplan med tiltak for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat, og gjennomføre en evaluering av ordningen med et felles mattilsyn.

Komiteen merker seg at bakgrunnen for forslaget er at det bør gjennomføres en evaluering av de erfaringer man har opparbeidet seg etter at ordningen med et felles mattilsyn for land- og sjøbasert matproduksjon ble opprettet. Det gjelder spesielt hvordan Mattilsynet opptrer overfor næringslivet innen matproduksjon. Dette for at personer og næringsliv som har kontakt med og fremmer sine synspunkter overfor Mattilsynet ikke skal bli overkjørt, men føle at de blir tatt på alvor.

Komiteen mener i likhet med forslagsstillerne at ordningen med et felles mattilsyn for land- og sjøbasert matproduksjon er en riktig organisering. Slik vil sammensatte saker som berører hele matproduksjonskjeden, håndteres mer effektivt og helhetlig.

Komiteen viser til brev fra landbruks- og matminister Terje Riis-Johansen, mottatt 15. mai 2008 (vedlagt). Komiteen merker seg at Regjeringen er enig med forslagsstillerne i at det er viktig at Mattilsynet sørger for en god intern ressursfordeling som

gir mest mulig ressurser til det utadrettede arbeidet, noe det er lagt vekt på i styringsdialogen med Mattilsynet, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008).

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at det fortsatt gjenstår utfordringer med å få et mer helhetlig tilsyn i Mattilsynet, som har mer enn 60 desentraliserte distriktskontor. Komiteen viser til at regelverket på matområdet i økende grad gir målrettede krav i motsetning til detaljstyring. Dette innebærer mer bruk av skjønn hos virksomhetene og tilsynsmyndighetene. Et resultat av dette er at man vil få noen variasjoner i utøvelsen av myndighet. Komiteen vil også vise til at det er stor variasjon i de bedriftene Mattilsynet fører tilsyn med, og da er det ofte til næringsdrivendes beste at det kan øves skjønn.

Komiteen mener at klare sentrale retningslinjer vil gi regionkontorene de føringene som skal til for å kunne utføre et helhetlig tilsyn som sikrer trygghet og ivaretagelse av dyrs og menneskers velferd.

Komiteen viser til at det i svarbrevet fra landbruks- og matministeren fremgår at det er satt i verk tiltak for å forbedre Mattilsynet. Det er gjennomført to evalueringer av E. coli-saken, og det er i Mattilsynets regi gjennomført en bred organisasjonsgjennomgang og iverksatt generelle forbedringstiltak. Komiteen mener det bør være et mål for Mattilsynet, og andre offentlige institusjoner, å ha kontinuerlige interne evalueringer av organisasjonen. Dette vil medvirke til at de er i stand til å utføre de oppgaver som de er blitt pålagt.

Komiteen merker seg at Regjeringen er klar over problemstillingen rundt det å fange opp dyretragedier i tide. Dette er en problemstilling Regjeringen vil følge opp i dialog med Mattilsynet og næringen.

Komiteen viser til at i svarbrevet fra landbruks- og matministeren vil ministeren og de fagansvarlige departementene være opptatt av å få grundig rapportering fra Mattilsynet som grunnlag for videre drift.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at enhver offentlig etat bør vurdere sin egen service, og ut fra dette ser ikke flertallet at det er nødvendig med en egen handlingsplan for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat. Videre mener flertallet at en evaluering av felles mattilsyn vurderes løpende og rapporteres årlig til Stortinget gjennom budsjettproposisjonen.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn at forslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at alle offentlige etater bør utarbeide en serviceerklæring som er lett tilgjengelig på etatens nettsider, på samme måte

som mange kommuner har overfor sine innbyggere. Disse medlemmer kan ikke se at Mattilsynet har en slik erklæring på sine nettsider. En serviceerklæring vil bidra til å synliggjøre at Mattilsynet er en serviceetat for de næringsdrivende, i tillegg til den kontrollfunksjon som etaten har. En serviceerklæring bør gi uttrykk for hvilke plikter Mattilsynet har som etat overfor samfunnet og de virksomheter som den skal tjene, men også hvilke rettigheter bedrifter og enkeltpersoner har overfor Mattilsynet.

Disse medlemmer viser til brev fra Sjømatbedriftenes Landsforening (NSL) til næringskomiteen, datert 7. april 2008, hvor det fremkommer mange svært nyttige opplysninger om hvordan Mattilsynet fungerer og hvilket forbedringspotensial Mattilsynet har på flere områder. Disse medlemmer mener det er viktig at Mattilsynet går i dialog med næringslivet slik at områder med forbedringspotensial kan forbedres. Det er viktig å merke seg at mange mener at Mattilsynet opptrer med en forskjellig praksis i de forskjellige regioner. Selv om det skal være muligheter for utøvelse av skjønn i Mattilsynets virksomhet, mener disse medlemmer at det er uheldig dersom det oppleves som om tilsynet har uensartet praksis. Disse medlemmer mener derfor at Mattilsynet må ta dette på alvor og legge mer ressurser inn på å få en mer ensartet forvaltningspraksis.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en handlingsplan med tiltak for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat.

II

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en evaluering av ordningen med et felles mattilsyn."

Komiteens medlemmer fra Høyre har i likhet med forslagsstillerne mottatt henvendelser fra aktører i næringslivet som påpeker at det er stor forskjell på hvordan Mattilsynets forskjellige regionkontorer fungerer. Disse medlemmer er enige i at det er uheldig dersom Mattilsynets opptreden og praksis ikke oppleves som å være et enhetlig tilsyn i de forskjellige regionene. Disse medlemmer mener at Mattilsynet må ha en felles forvaltnings-

standard, og at hovedkontoret må sørge for at regionkontorene følger denne i sin eksterne kontakt. Disse medlemmer mener at dette er nødvendig for at det ikke skal oppstå forskjellsbehandling og uforutsigbarhet. Disse medlemmer ber Regjeringen følge opp Mattilsynet slik at det utformes gode og utfyllende sentrale retningslinjer, for å sikre en enhetlig praksis i organisasjonen.

Disse medlemmer viser videre til at billedbruk er et effektivt kommunikasjonsmiddel og at upresis bruk av billedmateriale kan skape et feilaktig og unødvendig negativt inntrykk. For å sikre en forsvarlig bruk av bilder i forbindelse med Mattilsynets aktiviteter, ber disse medlemmer Regjeringen sørge for at det etableres interne prosedyrer for en profesjonell håndtering av dette.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen utarbeide en handlingsplan med tiltak for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en evaluering av ordningen med et felles mattilsyn.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av samtlige av komiteens medlemmer, unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å fatte følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:95 (2007–2008) – om representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om utarbeidelse av en handlingsplan for å gjøre Mattilsynet til en serviceetat – vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 10. juni 2008

Ola Borten Moe

leder

Leif Helge Kongshaug

ordfører

Vedlegg

Brev fra Landbruks- og matdepartementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 15. mai 2008

Dokument 8:95 (2007-2008) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold om utarbeidelse av en handlingsplan for å gjøre Mattilsynet til en serviceetat

I forslaget har representantene Korsberg, Asmyhr og Fostervold omtalt en rekke enkelthendelser og henvendelser de har mottatt om Mattilsynet. Representantene har konkludert med at det er behov for at Stortinget ber Regjeringen utarbeide en handlingsplan med tiltak for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat og for at Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en evaluering av ordningen med et felles mattilsyn.

Før jeg gir departementets vurdering av de konkrete forslagene fra representantene, vil jeg gi noen kommentarer til de forholdene som trekkes fram som bakgrunn for representantforslaget. Svaret er utarbeidet i samråd med Fiskeri- og kystministeren og Helse- og omsorgsministeren.

Jeg er enig med representantene i at etableringen av ett felles mattilsyn for land- og sjøbasert matproduksjon med tilsynsansvar langs hele produksjonskjeden, var et riktig grep. Erfaring i det løpende arbeidet og fra flere enkelthendelser har vist at det er hensiktsmessig å ha et tilsynsorgan som har kunnskap om hele produksjonskjeden og som kan fordele ressurser og sette inn tiltak der det er mest effektivt for å nå de målene som er satt. Sammensatte saker som berører hele matproduksjonskjeden, kan håndteres mer effektivt og helhetlig.

Jeg er videre enig med representantene i at Mattilsynet er gitt sterke virkemidler til bruk i arbeidet for å bidra til at målene i lovgivningen blir nådd. Disse virkemidlene var det bred politisk tilslutning til ved Stortingets behandling av matloven.

Spørsmålet om Mattilsynet skal være en serviceetat er mer sammensatt. Et avgjørende element i godt tilsynsarbeid er å bidra til at de som det blir ført tilsyn med, har kunnskap om hva regelverket krever. God veiledning om kravene i regelverket er derfor et av virkemidlene tilsynet bruker for å få forbedringer, i tillegg til å kontrollere at regelverket blir fulgt. I St.prp. nr. 1 (2007-2008) fra Landbruks- og matdepartementet har de fagansvarlige departementene uttrykt en forventning om økning i både veilednings- og tilsynsaktiviteten i Mattilsynet.

Mattilsynet skal være en serviceetat i den forstand at de skal gi god veiledning om samfunnets krav slik det er fastsatt i regelverket. De fagansvar-

lige departementene forventer også at Mattilsynet innenfor rammene av de målene som er satt, skal arbeide på en måte som legger til rette for verdiskaping, jf St. prp. nr. 1 (2007-2008).

Den viktigste oppgaven for Mattilsynet er gjennom veiledning og tilsyn å bidra til at målene i den lovgivningen tilsynet forvalter, blir nådd. Disse målene omfatter blant annet trygg mat, god plante-, dyre- og fiskehelse, god dyre- og fiskevelferd samt ivaretagelse av forbrukerhensyn som kvalitet og redelighet. Mattilsynet skal primært påse at næringslivet opptrer på en slik måte at de samfunnsmålene som er satt i lovgivningen, blir ivaretatt. De tiltakene som er nødvendige for å gjennomføre lovgivningens krav, vil kunne oppleves belastende for den enkelte virksomheten.

Mattilsynets hovedoppgave er å sikre trygg mat og ivareta andre viktige hensyn for befolkningen. Undersøkelser viser at befolkningen har høy tillit til Mattilsynet. Representantenes utsagn om at Mattilsynet er ment å tjene næringslivet innen matproduksjon blir derfor ikke fyllestgjørende.

Mattilsynet arbeider fortsatt med den utfordringen som ligger i å få et enhetlig tilsyn i en desentralisert organisasjon med myndighet på mer enn 60 distriktskontorer. Opplæring, erfaringsutveksling og utvikling av et felles elektronisk tilsynssystem er viktige virkemidler for å få en enhetlig praktisering av regelverket i Mattilsynet. Regelverket på matområdet gir i økende grad målrettede krav heller enn detaljerte krav til fysisk utforming, som for eksempel hvor høyt opp på veggen det må være flislagt. Dette innebærer større grad av skjønnsutøvelse både i virksomhetene og hos tilsynsmyndigheten. Jeg ser det som en stor fordel at den kompetansen Mattilsynet har, er nær virksomhetene i en distriktsbasert organisasjon. Jeg vil fortsatt ha oppmerksomhet på arbeidet for større grad av enhet i Mattilsynets tilsynsarbeid. Målrettet regelverk kan imidlertid oppfylles på ulike måter. Dette vil ofte være positivt for næringsutøverne fordi det åpner for fleksibilitet. En konsekvens er at tilsynet kan akseptere ulike løsninger for å fylle de målrettede kravene, noe som av enkeltaktører kan oppleves som forskjellsbehandling.

Regjeringen er opptatt av en åpen, brukerrettet og effektiv forvaltning. For en tilsynsetat som Mattilsynet, er det derfor viktig at brukerne får god informasjon om sine rettigheter og plikter etter det regelverket tilsynet forvalter. Denne informasjonen har Mattilsynet gjort tilgjengelig på sine nettsider. Mattilsynet opplyser at de legger ned betydelige ressurser i å

gjøre denne informasjonen tilgjengelig på en mest mulig brukervennlig måte. Mattilsynet orienterer også om klageadgang og andre rettigheter i både tilsynsrapporter og annen korrespondanse med virksomhetene.

Mattilsynet opplyser at de årlig gjennomfører i størrelsesorden 50.000 tilsyn i enkeltvirksomheter, utover det kontinuerlige tilsynet som skjer i kjøttkontrollen. Mattilsynet er bevisst på at de skal utføre et profesjonelt tilsyn som oppleves som forutsigbart, skikkelig og tydelig av dem de fører tilsyn med. Departementene er også opptatt av at tilsynet oppleves konstruktivt og møter brukerne med en positiv grunnholdning. Mattilsynet opplever at de har stor oppmerksomhet mot å etterleve verdiene åpenhet, raushet, engasjement og redelighet i møte med virksomhetene. I følge Mattilsynet får de ikke mange tilbakemeldinger på at etaten oppleves som lite servicerettet.

Representantene trekker i sitt forslag fram en del enkeltsaker som hevdes å være uheldig behandlet av Mattilsynet.

Når det gjelder vedtak om sanering av fisk smittet med VHS-virus, er dette en sak der Fiskeri- og kystministeren som er fagansvarlig, mener Mattilsynet har handlet i samsvar med lover og forskrifter som gjelder på området, og i samsvar med våre forpliktelser etter EØS-avtalen.

Jeg er enig med representantene i at det er viktig at Mattilsynet sørger for en god intern ressursfordeling som gir mest mulig ressurser til det utadrettede arbeidet. Dette har også departementet lagt vekt på i styringsdialogen med Mattilsynet, jf St. prp. nr. 1 (2007-2008).

Når det gjelder småskala slaktning, er dette også tillatt i Norge i samsvar med EØS-regelverket. Det finnes flere eksempler på vellykkede småskalaslakterier. Mattilsynet har blant annet gjennom et eget prosjekt hatt særlig oppmerksomhet på veiledningsarbeidet overfor små virksomheter.

Departementene og Mattilsynet har lagt vekt på oppfølging av de svakhetene ved Mattilsynets kontrollvirksomhet som ESA har påpekt. ESAs inspeksjoner gir et viktig grunnlag for forbedringsarbeidet i Mattilsynet.

Departementene mener at Mattilsynet har gjort en omfattende og god innsats for å bidra til å tilrettelegge for fortsatt eksport av norsk sjømat til Russland. I følge Mattilsynet er det fra næringen gitt uttrykk for at Mattilsynets samarbeid med russiske myndigheter har gitt Norge en konkurransefordel sammenliknet med andre land i det russiske markedet.

Når det gjelder dyretragedier, er hovedutfordringen å fange opp slike saker i tide ved å etablere og utnytte nettverk i landbruket. Dette er en problemstilling jeg følger opp i dialog med Mattilsynet og næringen.

Den alvorlige saken med smitte av *E. coli* fra spekemat har vært gjenstand for flere evalueringer, både av et regjeringsoppnevnt utvalg og av Det Norske Veritas på oppdrag fra Mattilsynet. Det er gjort tiltak både i og utenfor Mattilsynet for å gjøre evnen til å håndtere lignende saker bedre i fremtiden. Blant annet er samhandlingsrutinene med Nasjonalt Folkehelseinstitutt og andre etater forbedret.

I 2006 fikk Mattilsynet på eget initiativ gjennomført en ekstern gjennomgang av organisasjonen for å gjennomgå status på sentrale områder. Det ble i denne gjennomgangen pekt på flere utfordringer, særlig knyttet til organisering og styring/ledelse. Som oppfølging av denne organisasjonsgjennomgangen, har Mattilsynet iverksatt flere forbedringsprosjekter. Blant annet er ansvaret for hovedkontoroppgaver og fellesfunksjoner for etaten, som utføres både ved hovedkontoret og flere regionkontor, nå samlet under felles ledelse fra hovedkontoret. Mattilsynet har også gjort enkelte endringer på distriktskontorene, og tilsynet har arbeidet med ytterligere klargjøring av oppgaver og ansvar mellom forvaltningsnivåene i etaten. Det er videre gjennomført flere tiltak for å forbedre intern styring og ledelse.

Ut fra det som er anført ovenfor, mener jeg at det ikke er nødvendig å utarbeide en handlingsplan med tiltak for å sikre at Mattilsynet er en serviceetat. Mattilsynet skal primært medvirke til å ivareta de samfunnsinteressene som er nedfelt i lovgivningen på en god måte. Aktiv og god veiledning om regelverkets krav er et av flere viktige virkemidler. Virkemiddelbruken må til enhver tid samordnes og tilpasses forholdene.

Det synes å være bred enighet, også blant forslagsstillerne, om at det var riktig å etablere et felles mattilsyn med ansvar for hele produksjonskjeden fram til siste omsetningsledd av både landbasert mat og sjømat. Det er som anført ovenfor, allerede gjennomført to evalueringer av *E. coli*-saken. Disse evalueringene har gitt godt grunnlag for forbedringsarbeid både i Mattilsynet og i samarbeidende institusjoner. Det er også i Mattilsynets regi gjennomført en bred organisasjonsgjennomgang og iverksatt forbedringstiltak. Min oppfatning er at Mattilsynet har god oppmerksomhet mot læring, forbedring og videreutvikling.

I styringsdialogen med Mattilsynet er jeg sammen med de andre fagansvarlige departementene, opptatt av å få en grundig rapportering fra Mattilsynet som grunnlag for læring og videre oppfølging. Jeg vil fortsatt medvirke til at Mattilsynet utvikler seg videre i tråd med de målene som ble satt ved etableringen, og at etaten fortsetter forbedringsarbeidet i tråd med blant annet de styringssignalene som er gitt i budsjettproposisjonen.

