



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet

Dokument 3:8 (2011–2012)



5 664 -577 -7 285 18 66 315 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-154-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet

Dokument 3:8 (2011–2012)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2011–2012)
Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet.

Riksrevisjonen, 31. januar 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	10
5	Landbruks- og matdepartementets svar	10
6	Riksrevisjonens uttalelse	15

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	21
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	25
3	Revisjonskriterier	27
4	Fakta: I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne?	32
5	Fakta: I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt?	47
6	Fakta: I hvilken grad sikrer eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet at tilsynets virksomhet er enhetlig og effektiv?	57
7	Vurderinger	61
8	Referanseliste	64

Landbruks- og matdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet

1 Innledning

Mattilsynet ble etablert 1. januar 2004 og overtok ansvaret for oppgavene til Statens næringsmiddeltilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsynene, Fiskeridirektoratets sjømatkontroll, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn. Mattilsynet er administrativt underlagt Landbruks- og matdepartementet, men forvalter også ansvarsområder på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Sentrale virkemidler for Mattilsynet er matloven, dyrevelferdsloven, husdyravlsloven, planteforedlerloven, kosmetikkloven og dyrehelsepersonelloven med tilhørende forskrifter. Mattilsynet er en desentralisert etat med ett hovedkontor, åtte regionkontorer og 54 distriktskontorer.

Ved etableringen av Mattilsynet sluttet Stortingets næringskomité seg til regjeringens forslag om at Mattilsynet skal framstå som et samordnet og enhetlig tilsyn.

Stortingets næringskomité fastsatte ved behandlingen av matloven også et mål om en kostnadsreduksjon i Mattilsynet på ca. 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene. Videre la næringskomiteen til grunn at reformen skulle bidra til å skape et bedre og mer kostnadseffektivt mattilsyn.

Mattilsynet har, som ledd i arbeidet med å etablere et enhetlig og effektivt tilsyn, utviklet et felles elektronisk tilsynssystem, MATS. Utviklingsarbeidet ble sluttført i 2010, jf. Prop 1 S (2010–2011). Ifølge Landbruks- og matdepartementet skulle tilsynssystemet MATS gi støtte til bedre og mer effektive arbeidsprosesser i det utøvende tilsynet og bidra til økt kostnadseffektivitet.

Departementet har et overordnet ansvar for at Mattilsynet gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt og skal planlegge sin styring av virksomheten i både ettårig og flerårig perspektiv.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad Mattilsynets virksomhet er enhetlig og har gitt forutsatte effektiviseringsgevinster. Følgende problemstillinger er undersøkt:

- I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne?
- I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt forutsatte effektiviseringsgevinster?
- Har tilsynssystemet MATS bidratt til en mer effektiv og enhetlig saksbehandling?
- I hvilken grad sikrer eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet at tilsynets virksomhet er enhetlig og effektiv?

Undersøkelsen har hovedfokus på det utøvende tilsynsarbeidet i Mattilsynet. Å føre tilsyn utgjør om lag to tredeler av Mattilsynets samlede tidsbruk. Mattilsynet har et bredt spekter av virkemidler for å nå sine mål. Andre virkemidler er blant annet veiledning, kartlegging, samt regelverksutvikling.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et rapportutkast ble forelagt Landbruks- og matdepartementet i brev av 6. september 2011. Departementet har i brev av 30. september 2011 og 17. oktober 2011 gitt kommentarer til rapporten. Landbruks- og matdepartementet har også innarbeidet kommentarer fra Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i sitt svar. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen gjelder perioden fra Mattilsynet ble etablert 1. januar 2004, til og med midten av 2011. For å belyse problemstillingene er dokumentanalyse, saksgjennomgang, intervjuer og vignettundersøkelse benyttet.

Det er gjennomført intervjuer med Mattilsynets hovedkontor, to regionkontorer og seks distriktskontorer, og med Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (eierdepartementene).

I dokumentanalysen er aktuelle stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og komitéinnstillinger gjennomgått. Videre er relevante styringsdokumenter fra Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynets årsrapporter til departementet, Mattilsynets interne styringsdokumenter som etatsrevisjoner, virksomhetsplaner, budsjett-disponeringsskriv, samt mottatte dokumenter fra distrikts- og regionkontorer gjennomgått.

For å belyse i hvilken grad forutsetningen fra Stortingets næringskomité om at Mattilsynet skal framstå som et enhetlig tilsyn, er realisert, har Riksrevisjonen i undersøkelsen lagt til grunn det grunnleggende ulovfestede prinsippet for forvaltningens saksbehandling at like saker skal behandles likt dersom det ikke er saklige grunner for forskjellsbehandling (likhetsprinsippet). Dette er undersøkt gjennom en vignettundersøkelse der like tilsyns-, godkjennings- og klagesaker er sendt distrikts- og regionkontorene i Mattilsynet. Vignettundersøkelsen omfatter alle distriktskontorene og alle regionkontorene. Sakene omhandler Mattilsynets arbeid på sentrale områder som dyrevelferd, drikkevann og mattrygghet. Mattilsynets hovedkontor kvalitetssikret sakene før de ble sendt ut.

For å belyse om Mattilsynet har oppnådd forutsatte effektiviseringsgevinster, er det innhentet tallmateriale fra Mattilsynet og fra stortingsproposisjoner og -meldinger, årsrapporter og fra Statistisk sentralbyrå. Ved å analysere disse dataene vurderes også eventuelle produktivitetsemdringer i tilsynsproduksjonen, målt i antall tilsyn over tid. Videre sammenstilles kostnadsutviklingen fra opprettelsen og fram til og med 2010.

Kvantitative data for Mattilsynets produksjon av tilsyn, regelverksutvikling m.m. i perioden 2004–2007 er ufullstendige. Når det gjelder perioden 2008–2010, er derimot de kvantitative dataene gode nok til å kunne gjøre en vurdering av volumet av Mattilsynets årlige produksjon av tilsyn, regelverksutvikling og veiledning.

Det er også innhentet tallmateriale fra statsregnskapet for hele undersøkelsesperioden og fra Mattilsynet for å undersøke sammenhengen mellom Mattilsynets ressursinnsats og gebyr- og avgiftsinntekter.

Intervjuer og analyse av styringsdokumenter (tildelingsbrev, referat fra etatsstyringsmøter og årsrapporter) er brukt for å belyse i hvilken grad

eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet sikrer at tilsynets virksomhet er enhetlig og effektiv.

3 Oppsummering av funnene

Undersøkelsen viser at det har vært en positiv utvikling på flere sentrale områder av mattilsynsforvaltningen etter opprettelsen av Mattilsynet. Mattilsynet har etablert et system for risikobasert tilsyn og dette er fortsatt under utvikling. Mattilsynets tilsynsrapporter er blitt mer like når det gjelder hjemmelsgrunnlag og struktur etter innføringen av tilsynssystemet MATS. Undersøkelsen viser også at de totale gebyr- og avgiftsinntektene utgjorde gjennomsnittlig ca. to tredeler av utgiftene til Mattilsynet i perioden 2006–2010, noe som er i henhold til forutsetningen om at regjeringen skal sørge for at maksimalt 80 prosent av utgiftene til Mattilsynet dekkes av inntekter fra avgifter og gebyrer. Samtidig viser undersøkelsen at det er utfordringer på vesentlige områder.

Mattilsynet er ikke enhetlig i møte med brukerne

Undersøkelsen viser at det er vesentlig variasjon i distrikts- og regionkontorenes vedtak i like tilsyns-, godkjennings- og klagesaker. Vedtakene viser at kontorene vurderer sakenes alvorlighetsgrad svært forskjellig og at de vurderer omfang og styrke i sanksjonene ulikt. Sakene er utformet slik at det ikke foreligger saklige grunner til en slik betydelig forskjellsbehandling.

Sett i forhold til det sentrale prinsippet om likebehandling blir det i undersøkelsen vurdert som uheldig at det er store variasjoner i virksomhetens behandling av like saker. Enkeltpersoner og næringsdrivende berøres av Mattilsynets saksbehandling og det er risiko for ulike vilkår etter hvor de er lokalisert i landet. Det øker også risikoen for at næringsdrivende uten grunn blir påført økonomisk tap og omdømmetap. Forskjellen i vedtak i saksbehandlingen av like saker øker videre risikoen for at Mattilsynet unnlater å iverksette tiltak som er nødvendige av helsemessige eller dyrevelferdsmessige årsaker.

I en av sakene ønsket 7 av 20 distriktskontorer å stenge et serveringssted. De resterende 13 ville la næringsvirksomheten fortsette driften. For serveringssteder vil et unødvendig vedtak om stengning kunne ha stor negativ økonomisk betydning og gi vesentlig ulike konkurransevilkår, både på grunn av tapte inntekter i stengningstiden og på grunn av omdømmetap.

I en annen vignettsak ble det tatt utgangspunkt i at det var påvist bakterier i en vannprøve hos et vannverk. Undersøkelsen viste at 11 av 19 distriktskontorer anbefalte at vannverket umiddelbart måtte iverksette kokevarsel, mens 8 av 19 kontorer anbefalte ikke å gå ut med kokevarsel. For personer med svekket immunforsvar kan det å ikke utstede nødvendig kokevarsel i verste fall medføre dødsfall. Det kan også få helsemessige konsekvenser ved skoler, sykehus og i befolkningen for øvrig. Et kokevarsel som ikke viser seg nødvendig, kan også få økonomiske konsekvenser for vannverkeier og næringsmiddelindustrien som er avhengig av rent vann.

Undersøkelsen viser i tillegg forskjeller i en tilsynssak om dyrevelferd. 7 av 20 distriktskontorer fattet vedtak om avlivning av skadde kyllinger i en kyllingbesetning, mens 13 distriktskontorer mente det ikke var grunn til å avlive kyllingene.

Undersøkelsen viste også forskjeller i behandling av klagesaker. Forskjellsbehandling i klagesaker er særlig uheldig siden de normalt ikke kan påklages. Fire av åtte regionkontorer tok en klage til følge, to regionkontorer avviste den, og to tok klagen delvis til følge.

I undersøkelsen blir det pekt på flere mulige årsaker til at det er ulik praksis ved distrikts- og regionkontorene når det gjelder klagesaker. Begge regionkontorene som er intervjuet, og et flertall av de seks intervjuede distriktskontorene gir uttrykk for at saksbehandlingen av klagesaker ikke er harmonisert fordi det ikke finnes en samlet oversikt over vedtakene som er fattet i klagesaker og det pekes på manglende formidling av resultatene av andre kontorens klagesaksbehandling.

Usikkert om forutsatte effektiviseringsgevinster er oppnådd

Landbruks- og matdepartementet har opplyst at det i perioden 2005–2008 samlet har realisert en effektiviseringsgevinst gjennom en kostnadsreduksjon i Mattilsynets budsjett på 100 mill. kroner.¹ Ifølge departementet utgjør dette en kostnadsreduksjon på 10 prosent av kostnadene ved etableringen av Mattilsynet.

Undersøkelsen viser at deler av denne nedgangen skyldes reduksjonen i omstillingsmidler. Omstillingsmidler er ekstraordinære utgifter knyttet til etableringen av Mattilsynet, og en reduksjon av ekstraordinære utgifter viser ikke en effektivisering

av ordinær drift i forhold til driften av de tidligere tilsynene, samt kjøttkontrollen.

Det har videre i undersøkelsen vært vanskelig å fastslå omfanget av kostnadsreduksjonen i Mattilsynet fordi ekstraordinære omstillingsmidler delvis er regnskapsført som driftsutgifter i perioden fra 2004 til 2008.

Det har i undersøkelsen derfor ikke vært grunnlag for å fastslå at forutsatte kostnadsreduksjoner i etaten er nådd, jf. Stortingets næringskomité's forutsetning om en kostnadsreduksjon på 10 prosent.

Beregninger basert på departementets eget tallmateriale tyder imidlertid på at det har vært en viss nedgang i kostnader i tråd med det Stortinget har forutsatt. Denne undersøkelsen viser at netto ordinære driftsutgifter kan være redusert med 5,3 prosent i perioden 2004–2008. For hele undersøkelsesperioden 2004–2010 kan Mattilsynets netto ordinære driftsutgifter være redusert med 3,6 prosent.

Når det gjelder Mattilsynets produksjon av tilsyn, regelverksutvikling, veiledning, m.m. for perioden 2004–2007, framgår det av undersøkelsen at Mattilsynet ikke har tilstrekkelig tallmateriale til å kunne konkludere om etaten er blitt mer produktiv.

I perioden 2008–2010 ble tilsynsproduksjonen (målt i antall tilsyn) redusert med 10 prosent, selv om registrert oppgavetid til å føre tilsyn har økt med 3,7 prosent. Produktiviteten på området synes således å ha gått ned. En overgang til et mer risikobasert tilsyn kan forklare noe av nedgangen, fordi slike tilsyn kan være mer ressurskrevende. Forhold i organisasjonen, som etableringen av tilsynssystemet MATS, kan også ha bidratt til reduksjonen i tilsynsproduksjonen.

Det framgår av undersøkelsen at tilsynssystemet MATS har utfordringer som gjør det mindre brukervennlig og fører til at saksbehandlingen tar lengre tid. I undersøkelsen understrekes det at eierdepartementene bør følge opp utbedringsarbeidet som Mattilsynet er i gang med, og sørge for at det blir slutført.

Styring

Undersøkelsen har avdekket mangelfull pålitelighet i Mattilsynets datagrunnlag for egen ressursbruk. På bakgrunn av gjennomgang av Mattilsynets årsrapporter, og korrespondanse mellom

1) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Landbruks- og matdepartementet.

Riksrevisjonen og Landbruks- og matdepartementet, knyttet det usikkerhet til hvor mye som faktisk er brukt til omstilling i Mattilsynet, og hvor mye som er brukt til ordinær drift. Presis styringsinformasjon er en viktig forutsetning for god styring. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om eierdepartementene i tilstrekkelig grad har fulgt opp at Mattilsynet prioriterer dette.

Det er videre svakheter i Mattilsynets rapportering om hvordan forutsetningen om enhetlig tilsyn er fulgt opp. Årsrapportene til Mattilsynet konkretiserer ikke dette utover generell omtale av at arbeidet med å utvikle et mer enhetlig tilsyn er prioritert. I undersøkelsen framgår det også at eierdepartementene ikke har etablert egnede måleindikatorer for effektivitet i Mattilsynet fra etableringen i 2004. Undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål om Landbruks- og matdepartementets i sin styring i tilstrekkelig grad har fulgt opp at tilsynet skal være enhetlig og effektivt.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Etableringen av Mattilsynet 1. januar 2004 var en stor og viktig reform. Den nye organisasjonen har forbedret tilsynsarbeidet på noen områder, som å utvikle et system for risikobasert tilsyn. Riksrevisjonen finner likevel at Stortingets forutsetning om enhetlig tilsyn ikke er nådd. Forskjellsbehandlingen som er avdekket gjennom undersøkelsen er uheldig, og kan ha konsekvenser for mattrygghet og dyrevelferd og gi næringsdrivende ulike konkurransevilkår avhengig av hvor de er lokalisert.

Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om Landbruks- og matdepartementet i større grad bør legge til rette for et mer enhetlig tilsyn i Mattilsynet gjennom for eksempel raskere avklaring av prinsipielle spørsmål i Mattilsynet, økt kunnskapsdeling innen etaten og oppfølging av tilsynssystemet MATS.

Riksrevisjonen konstaterer videre at det i undersøkelsen ikke er grunnlag for å fastslå at etableringen av Mattilsynet har gitt de forutsatte effektiviseringsgevinstene på 10 prosent gjennom kostnadsreduksjoner, selv om kostnadene trolig har gått noe ned.

Riksrevisjonen er også av den oppfatning at Landbruks- og matdepartementet bør følge utviklingen av tilsynsvirksomheten nøye, slik at

nedgangen i antall tilsyn skyldes overgang til mer risikobasert tilsyn, som krever mer ressurser per tilsyn.

Landbruks- og matdepartementet bør også heve kvaliteten på styringsinformasjonen fra Mattilsynet, ved blant annet å etablere måleindikatorer for enhetlig tilsynsvirksomhet og forbedre kvaliteten på tallmaterialet i rapporteringen fra Mattilsynet.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering for øvrig positivt at omfanget av de totale gebyr- og avgiftsinntektene i Mattilsynet for perioden 2006–2010 ikke overstiger 80 prosent av utgiftene. Dette er i tråd med Stortingets forutsetninger.

5 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 7. desember 2011 svart:

"Jeg viser til mine kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger til undersøkelsen av Mattilsynet, sendt Riksrevisjonen 16. november 2011.

Riksrevisjonen har i en e-post til Landbruks- og matdepartementet (LMD) 5. desember 2011 opplyst at det i oversendelsen til LMD 3. november 2011 ved en inkurie var satt inn en feilaktig påstand i Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen har meddelt at denne påstanden vil bli tatt ut i endelig dokument. På bakgrunn av Riksrevisjonens henvendelse har jeg dermed følgende oppdaterte kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger til undersøkelsen av Mattilsynet.

Riksrevisjonen har beskrevet at formålet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Mattilsynets virksomhet er enhetlig og har gitt forutsatte effektiviseringsgevinster.

Jeg vil innledningsvis peke på at etableringen av Mattilsynet var en omfattende reform i norsk forvaltning. Etableringen av Mattilsynet innebar at Norge fikk ett tilsyn som dekker hele produksjonskjeden fra jord og fjord til bord. Mattilsynet har et svært bredt og viktig ansvarsområde som har betydning for hele befolkningen.

Mattilsynet har siden 2004 gjort en betydelig innsats for å etablere felles systemer, felles kultur og tilpasninger i oppgaveportefølje og bemanning. Dette er gjennomført på en solid og smidig måte,

og Mattilsynet har hatt god faglig kvalitet og leveranseevne. Samtidig har etaten måttet forholde seg til de effektiviseringskravene som var en forutsetning i reformen.

Jeg vil videre trekke fram at undersøkelser viser at Mattilsynet har et godt omdømme i befolkningen². Etter mitt syn er det gode omdømmet et resultat av faglig styrke, åpenhet og etatens evne til å vise handlekraft.

Jeg vil uttrykke tilfredshet med at Riksrevisjonen mener Mattilsynet har forbedret tilsynsarbeidet på noen områder, og at Riksrevisjonen bekrefter at de totale gebyr- og avgiftsinntektene i Mattilsynet for perioden 2006-2010 er i tråd med Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonens merknader er knyttet til tre hovedproblemstillinger, manglende enhetlighet i Mattilsynets tilsynsvirksomhet, om etableringen av Mattilsynet har gitt forventede kostnadsreduksjoner/effektiviseringsgevinster, samt departementets styring av Mattilsynet, herunder krav til styringsinformasjon fra Mattilsynet.

Manglende enhetlighet i Mattilsynets virksomhet

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse særskilt oppmerksomhet på det utøvende tilsynsarbeidet. Utøvende tilsyn i virksomhetene er ett av flere virkemidler Mattilsynet anvender for å nå etatens mål.

Jeg mener det er viktig, og riktig, at tilsyn forstås i en vid betydning som et fellesbegrep for ulike aktiviteter og virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Dette er også i tråd med prinsippene som er lagt til grunn for statlige tilsyn i St. meld. nr 17 (2002-2003) og ideen om et helhetlig tilsyn. Departementet har i sine kommentarer til hovedanalysen kommentert dette³.

For å belyse Mattilsynets enhetlighet i møte med brukerne har Riksrevisjonen brukt vignettundersøkelser overfor distriktskontorene og regionkontorene. Vignettene skal, i følge Riksrevisjonen, gi distrikts- og regionkontorene den samme fakta-beskrivelsen og derfor gi det samme utgangspunkt for vurderingene, slik at lokal variasjon ikke vil ha vesentlig betydning.

Bruk av vignettundersøkelser for å fremskaffe data medfører noen egenskaper ved datasettet som det kan være grunn til å drøfte nærmere. Kvaliteten på datasettet er av vesentlig betydning for validiteten i analysen. Flere vignetter beskriver mange avvik fra regelverket som i sin tur kan hjemles i ulike deler av lovgivningen. Respondentene har også i noen grad brukt egne tilleggsforutsetninger eller levert mangelfulle besvarelser. Dette kan gjøre det krevende å analysere enhetlighet ut fra datamaterialet.

I innspillet til hovedanalyserapporten har departementet kommentert at det kunne være hensiktsmessig å omtale vignettmetodens styrker og svakheter. Jeg kan ikke se at dette er reflektert i Dok 3.

Jeg mener det er viktig å være bevisst den kompleksiteten og det mangfoldet som Mattilsynets mange saker representerer. Selv om en vignettundersøkelse benytter faktiske saker som utgangspunkt for spørsmålsstillingen, så vil beskrivelser som fremgår av vignettene aldri helt ut kunne dekke alle forhold og alle observasjoner som vil bli gjort under tilsyn.

Jeg vil understreke betydningen som faglig skjønn og lokal kompetanse nødvendigvis må ha i møte med brukerne. Dette kan føre til ulike konkrete løsninger i de enkelte sakene fordi det overordnet er hensynet og formålet i regelverket som skal ivaretas. Jeg mener det er av stor betydning at den høye fagkompetansen som medarbeiderne på distrikts- og regionkontorene har, blir brukt til å utøve faglig godt skjønn.

Et annet viktig forhold er at rettsutviklingen på matområdet innenfor EØS har gått fra i stor grad å innebære detaljerte bestemmelser til et mer målrettet regelverk. Dette er gjort for å gi virksomhetene større fleksibilitet til å velge løsning for å etterleve regelverket. Flexibiliteten kan vanskelig oppnås uten lokal kunnskap og utøvelse av faglig skjønn.

Det er også viktig at forholdsmessighetsprinsippet legges til grunn, slik at vedtak ikke er mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå regelverksetterlevelse. I det ligger at Mattilsynet i hver enkelt sak har en viss frihet til å vurdere om det skal fattes vedtak eller ikke. I tillegg til vurderingen av alvorlighetsgraden av regelverksbruddet, skal kunnskap og erfaring med den enkelte virksomheten tillegges vekt.

2) Synovates omdømmeundersøkelser.

3) Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen 29.10.2010, 15.08.2011, 30.09.2011.

Utvikling av et mer enhetlig tilsyn enn det man hadde med de tidligere tilsynsetatene, var et sentralt mål for matforvaltningsreformen.

Som det fremgår av Riksrevisjonens hoved-analyserapport, har departementet i styrings-dialogen med Mattilsynet hatt oppmerksomhet på tiltak som kan bidra til enhetlighet i Mattilsynet. Viktige tiltak omfatter utvikling av tilsynssystemet MATS, nasjonale bransjevisse retningslinjer, nasjonale og regionale tilsynskampanjer, område-analyser, etatsrevisjoner, regelverksforenkling og -forbedring, etablering av nasjonale fora og tilsynsveiledere.

Selv om det er gjort mye godt arbeid for å utvikle enhetlig tilsyn, viser Riksrevisjonens undersøkelse at det fortsatt er behov for betydelig oppmerksomhet på dette fremover. Utvikling av et enhetlig tilsyn fremstår fortsatt som en hovedutfordring for Mattilsynet, noe som også er beskrevet i Prop. 1 S (2011-2012) Landbruks- og matdepartementet.

Samtidig mener jeg det er nødvendig å erkjenne at målet om nærhet til brukerne og lokal kunnskap om den enkelte virksomheten, sammen med et målrettet regelverk, tilsier at det vanskelig vil kunne oppnås fullstendig enhetlighet i de enkelte sakene.

Departementene har i styringsmøtet med Mattilsynet 11. november 2011 igjen tatt opp med Mattilsynet hvilke ytterligere tiltak som er mest hensiktsmessige for i større grad å legge til rette for enhetlig tilsyn. De tiltakene Riksrevisjonen eksemplifiserer; raskere avklaring av prinsipielle spørsmål i Mattilsynet, økt kunnskapsdeling innen etaten og oppfølging av tilsynssystemet MATS, er verdifulle innspill til denne vurderingen.

Vurdering av om forutsatte effektiviseringsgevinster er oppnådd

Riksrevisjonen beskriver at Stortingets næringskomité fastsatte et mål om en kostnadsreduksjon i Mattilsynet på ca 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene.

I innstillingen om ny organisering av matforvaltningen⁴ uttaler en samlet komité: "Det vises til at Regjeringen legger til grunn at reformen samlet sett skal gi en effektiviseringsgevinst på minimum 10 pst. og at siktemålet er at hovedtyngden av potensialet bør kunne tas ut i løpet av 2006."

4) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002-2003).

I innstillingen til matloven⁵ vedrørende § 21 om avgifter og gebyrer hadde komiteen følgende flertallsmerknad: "Flertallet vil peke på at en av intensjonene ved å etablere et nytt mattilsyn var å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene, og at det ble antydnet en reduksjon på ca. 10 pst. i forhold til driften av de tidligere tilsynene."

Departementet har lagt stor vekt på å oppfylle Stortingets effektiviseringsforutsetning. Riksrevisjonen konkluderer med at undersøkelsen ikke gir grunnlag å bekrefte at etableringen av Mattilsynet har gitt de forutsatte effektiviseringsgevinstene på 10 pst. gjennom kostnadsreduksjoner.

Det kan etter min vurdering stilles spørsmål ved om Riksrevisjonens konklusjon på dette punktet skyldes at forutsatte effektiviseringsgevinster i form av kostnadsreduksjoner ikke er nådd, eller om konklusjonen har sammenheng med forhold ved Riksrevisjonens metodiske tilnærming, anvendelse og tolkning av data.

Departementet har tolket effektiviseringsforutsetningen slik at det etter etableringen av Mattilsynet skulle tas ut en effektiviseringsgevinst over Mattilsynets budsjett på om lag 10 prosent av de samlede driftsutgiftene i de tidligere tilsynene.

Det ble utarbeidet en referanseramme/et beregningsgrunnlag for uttak av denne gevinsten. Referanserammen ble beregnet til 984,5 mill. kroner (2003-kroner). I St.prp. nr. 1 (2005-2006) Landbruks- og matdepartementet ble det signalisert en ambisjon om at effektiviseringsgevinsten over Mattilsynets budsjett skulle være nådd i 2008.

En effektiviseringsgevinst på 100 mill. kroner ble tatt ut over Mattilsynets budsjett i årene 2005 (50 mill. kroner)⁶, 2006 (18 mill. kroner)⁷, 2007 (20 mill. kroner)⁸ og 2008 (12 mill. kroner)⁹. Departementet har i de årlige budsjettproposisjonene redegjort både for reduksjon og nivå på omstillingsmidler og for uttak av effektiviseringsgevinster. I proposisjonen for 2008 ble det redegjort for at departementet hadde gjort særskilte effektiviseringskutt på i alt 100 mill. kroner i Mattilsynets budsjett siden etableringen, og at dette utgjorde 10 prosent av den referanserammen

5) Innst. O. nr. 36 (2003-2004).

6) St.prp. nr. 1 (2004-2005) Landbruks- og matdepartementet.

7) St.prp. nr. 1 (2005-2006) Landbruks- og matdepartementet.

8) St.prp. nr. 1 (2006-2007) Landbruks- og matdepartementet.

9) St.prp. nr. 1 (2007-2008) Landbruks- og matdepartementet.

som effektiviseringsgevinsten blir beregnet ut fra. Stortinget har ikke hatt merknader til dette.

Departementet har videre håndtert effektiviseringsuttak og andre budsjettendringer, blant annet omstillingsmidler og satsinger til særskilt prioriterte oppgaver, som separate problemstillinger. Det er i de enkelte budsjettproposisjonene redegjort for særskilte satsinger og andre budsjettendringer som har påvirket størrelsen på Mattilsynets driftsbudsjett. Stortinget har gitt sin tilslutning til disse endringene.

Riksrevisjonen synes å bygge sin konklusjon på en vurdering av utviklingen i netto regnskapsførte driftsutgifter (driftsutgifter eksklusive regnskapsførte omstillingskostnader) i Mattilsynet fra første driftsår (2004) til og med 2010. Riksrevisjonens tallmateriale kan være relevant for en vurdering av produktivitetsutviklingen i Mattilsynet.

Det er imidlertid tvilsomt om utviklingen i netto regnskapsførte driftsutgifter i Mattilsynet fra etableringsåret 2004 til henholdsvis 2008 og 2010 er egnet for å vurdere om Stortingets effektiviseringsforutsetning er oppnådd.

Departementet har i dialog med Riksrevisjonen, senest i vårt brev 30. september 2011, pekt på at en sammenlikning av situasjonen før etablering av Mattilsynet med situasjonen etter etablering, ville kunne gitt et bedre bilde av hva reformen har ført til av effektiviseringsgevinster.

For en analyse av kostnadsreduksjoner sammenlignet med tidligere tilsyn, slik Stortinget har forutsatt, er det mer relevant å ta utgangspunkt i kostnadene i de tidligere tilsynene korrigert for en del oppgaveendringer og tekniske budsjettendringer i forbindelse med etableringen av Mattilsynet.

Når Riksrevisjonen konkluderer med at forutsatte kostnadsreduksjoner ikke kan bekreftes, synes dette videre å være tuftet på en tolkning av at Stortingets forutsetning var at Mattilsynet skulle oppnå 10 prosent lavere kostnader i 2008/2010, uavhengig av utvikling i oppgaveporteføljen og senere budsjettvedtak i Stortinget. Etter min vurdering kunne Riksrevisjonen med fordel ha drøftet denne tolkningen av Stortingets målsetting.

Mattilsynets oppgaveportefølje er ikke statisk, og analysen omfatter en relativt lang tidsperiode. Stortinget har etter etableringen av Mattilsynet ved flere anledninger bevilget midler til nye eller

endrete oppgaver og/eller særskilte prioriteringer i Mattilsynet. Netto videreførte slike bevilgninger over Mattilsynets budsjett utgjør etter våre beregninger i alt 61,5 mill. kroner fra 2006 til 2010. Vedtatte budsjettøkninger fordeler seg slik: 2006: +20 mill. kroner, 2007: +10 mill. kroner, 2009: +27 mill. kroner og 2010: +4,5 mill. kroner.

Riksrevisjonen uttaler at det har vært vanskelig å fastslå omfanget av kostnadsreduksjonen i Mattilsynet fordi ekstraordinære omstillingsmidler delvis er regnskapsført som driftsutgifter i perioden 2004 til 2008.

Alle omstillingsutgifter i Mattilsynet har blitt regnskapsført på samme post som de ordinære driftsutgiftene, i tråd med Stortingets forutsetninger. Utgifter til omstilling har innenfor driftsregnskapet (kap. 1115 post 01) vært skilt regnskapsmessig fra utgifter til drift så langt dette er praktisk mulig.

Jeg ser at det kan ha vanskeliggjort Riksrevisjonens analyse av utviklingen av Mattilsynets netto driftsutgifter fra et år til neste at det ikke har vært full konsistens i Mattilsynets rapportering av omstillingskostnader.

Jeg vil imidlertid peke på at det ikke i enhver sammenheng er et åpenbart skille mellom hva som er ordinære driftsutgifter og hva som er omstillingskostnader. Relevant for denne analysen er personalkostnader for medarbeidere i Mattilsynet som har vært tilknyttet utviklingsprosjektet for tilsyns- og saksbehandlingssystemet MATS. I en tidlig utviklingsfase er disse medarbeidernes ressursbruk kategorisert som omstillingskostnad. Etter hvert som deler av systemet er levert og tatt i bruk, har ressursinnsatsen dels vært knyttet til utvikling av nye funksjonaliteter og dels til oppretting, innfasing og vedlikehold av ferdig utviklede funksjonaliteter. Her har Mattilsynet gjort en skjønsmessig fordeling av kostnader mellom omstilling og drift, slik det er redegjort for i departementets brev til Riksrevisjonen 17. oktober 2011.

Det er også usikkert hvor mye spørsmålet om rapportering om bruk av det øremerkete beløpet til omstilling innenfor ordinær driftsbevilgning betyr for det spørsmålet Riksrevisjonen har hatt som ambisjon å besvare; om Mattilsynet har oppnådd en kostnadsreduksjon på 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene.

Mattilsynets årlige budsjetter har fra etableringen til og med 2010 inneholdt ordinære midler og øremerkete midler til omstilling innenfor en driftsbevilgning. Departementet har i flere budsjettproposisjoner klargjort at avsatte midler til omstilling var til delvis dekning av omstillingskostnadene og at de faktiske omstillingskostnadene har vært større enn de særskilte bevilgningene. Stortinget har ikke hatt merknader til dette.

Riksrevisjonen uttaler videre i Dok. 3 at deler av kostnadsnedgangen i Mattilsynet skyldes reduksjon i omstillingsmidler. Videre uttales at omstillingsmidler er knyttet til ekstraordinære utgifter ved etableringen, og at en reduksjon av ekstraordinære utgifter ikke viser en effektivisering av ordinær drift sammenlignet med driften av de tidligere tilsynene. Departementet har som tidligere nevnt, i de årlige budsjettproposisjonene redegjort både for reduksjon og nivå på særskilt omstillingsbevilgning og uttak av effektiviseringsgevinst. Stortinget har ikke hatt merknader til dette.

Etter min vurdering er kostnadene i Mattilsynet redusert med om lag 10 prosent sammenlignet med driften av tidligere tilsyn når man korrigerer for budsjetterte omstillingsmidler, budsjettendringer ved etablering av Mattilsynet og Stortingets bevilgninger til nye eller endrete oppgaver etter etableringen.

Styring og styringsinformasjon

I Dok. 3 (første avsnitt under overskriften "Styring") sies det at undersøkelsen har avdekket mangelfull pålitelighet i Mattilsynets datagrunnlag for egen ressursbruk. Dette synes å være begrunnet med at det er knyttet usikkerhet til hvor mye som faktisk er brukt til omstilling i Mattilsynet. Under henvisning til det som er sagt tidligere i dette brevet, kan det stilles spørsmål ved om den usikkerheten som er avdekket, gir grunnlag for å trekke en så vidt bastant konklusjon.

Riksrevisjonen uttaler at departementet bør følge utviklingen av tilsynsvirksomheten nøye, blant annet med sikte på å forsikre at eventuell reduksjon i antall tilsyn bør være relatert til mer ressurskrevende, risikobasert tilsyn. Riksrevisjonen peker videre på at Landbruks- og matdepartementet bør heve kvaliteten på styringsinformasjonen fra Mattilsynet, ved blant annet å etablere måleindikatorer for enhetlig tilsynsvirksomhet og å forbedre kvaliteten på tallmaterialet i rapporteringen fra Mattilsynet.

Departementene har hatt betydelig oppmerksomhet på Mattilsynets tilsynsproduksjon gjennom flere år og vil fortsatt følge tilsynsproduksjonen tett. Det vil bli lagt stor vekt på å utnytte data som genereres gjennom MATS til å forbedre styringsinformasjonen. Dette forutsetter også at arbeidet med utbedring av MATS fortsetter. Departementene vil følge opp dette i sin dialog med Mattilsynet.

Etter min vurdering er måling av tilsynsproduksjon i form av antall tilsyn bare ett av flere relevante mål for Mattilsynets produktivitet og effektivitet. Det er stor variasjon i tilsynsobjektene størrelse og kompleksitet, både innen og mellom de ulike innsatsområdene. Ressursbruk ved et enkelt tilsyn varierer med hvilke tilsynsobjekter det føres tilsyn med. Tilsyn i en stor og/eller komplisert bedrift vil gjennomgående kreve mer ressurser enn tilsyn i en liten og/eller enkel bedrift.

I tillegg til å ha stor oppmerksomhet på utviklingen i tilsynsproduksjonen, arbeides det med å etablere styringsinformasjon som kan si noe mer om sammenhengen mellom tilsyn, ressursbruk ved tilsyn og andre aktiviteter for å fremme regelverksetterlevelse på den ene siden og graden av regelverksetterlevelse og formålseffektivitet på den andre.

Departementet har siden etableringen av Mattilsynet vært opptatt av å videreutvikle styringsparametere og styringsinformasjon i tråd med økende dokumentasjonsevne i Mattilsynet. Eksempler på dette er også omtalt i Riksrevisjonens hovedanalyserapport.

Mattilsynet har lagt ned betydelige ressurser i å utvikle hensiktsmessige effekt- og produktivitetsmål for sine aktiviteter. Jeg vil i den forbindelse vise til at flere av de effekt- og produktivitetsmål som Mattilsynet har utarbeidet, benyttes som eksempler i veiledningsmaterieell fra Direktoratet for økonomistyring (tidligere SSØ) 10. Det er også henvist til krav og formuleringer i departementets tildelingsbrev til Mattilsynet i eksempelsamling fra SSØ om styringsdokumenter og tildelingsbrev fra departement til underliggende virksomheter.

Behovet for å etablere styringsindikatorer for å kunne måle enhetlighet ble tatt opp på styringsmøte med Mattilsynet i juni 2011 og gjentatt i styringsmøte 11. november 2011. Departementene har også hatt egne møter med Mattilsynet om hensiktsmessige indikatorer/styringsparametere

10) "Veileder: Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten".

som kan benyttes for å vurdere utvikling med hensyn til enhetlighet. Jeg legger til grunn at dette vil være på plass i tildelingsbrevet for 2012."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er vesentlig variasjon i Mattilsynets saksbehandling av like tilsyns- og klagesaker. Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet erkjenner at enhetlig saksbehandling fortsatt er en hovedutfordring for Mattilsynet, og ser positivt på at eierdepartementene har vært i dialog med Mattilsynet om hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige for å legge til rette for en mer enhetlig saksbehandling i tilsyns- og klagesaker. Riksrevisjonen forutsetter at eierdepartementene og Mattilsynet bidrar til en vesentlig reduksjon av variasjonen i saksbehandlingen, og vil vurdere effekten av tiltakene ved oppfølgingen av denne undersøkelsen.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Landbruks- og matdepartementet vil følge opp arbeidet med utbedringen av tilsynssystemet MATS, og at data som genereres gjennom MATS, vil bli benyttet til å forbedre styringsinformasjonen.

Gjennomgangen av kostnadsutviklingen i Mattilsynet i perioden 2004–2008 viser at etableringen av tilsynet har gitt en kostnadsreduksjon av Mattilsynets netto driftsutgifter i forhold til de sammenslåtte tilsynene. Landbruks- og matdepartementet framhever i sitt svar at kostnadene for Mattilsynet er redusert med 100 millioner kroner fra 2004 til 2008. I gjennomgangen av dette spørsmålet har Riksrevisjonen lagt til grunn Stortingets forutsetning om en reduksjon på

ca. 10 prosent i forhold til *driften* av de tidligere tilsynene.¹¹ Deler av den rapporterte nedgangen på 100 millioner skyldes reduksjon i ekstraordinære utgifter bevilget i forbindelse med etableringen av Mattilsynet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om den rapporterte kostnadsreduksjonen er i tråd med Stortingets forutsetning.

Riksrevisjonen har videre merket seg at Landbruks- og matdepartementet i sitt svar erkjenner at mangelfull konsistens i utgiftsføringen av de ekstraordinære utgiftene har gjort det vanskelig å fastslå omfanget av kostnadsreduksjonen etter etableringen av Mattilsynet i 2004. Departementets egne beregninger har tatt utgangspunkt i de budsjetterte utgiftene til omstilling, og ikke de faktiske utgiftene til omstilling. Inkonsistent utgiftsføring har gjort det vanskelig for Riksrevisjonen å fastslå om målet om 10 prosents reduksjon i driftskostnader er realisert.

I tillegg framhever departementet i sitt svar at Riksrevisjonen i sin gjennomgang av kostnadsreduksjonen bør ta hensyn til nye eller endrete oppgaver og/eller særskilte prioriteringer som har kommet til etter etableringen av Mattilsynet. Riksrevisjonen vil her vise til at Mattilsynet etter etableringen også er blitt fritatt for oppgaver, for eksempel bortfall av godkjenningsordningene i Mattilsynet. For å ivareta hensynet til en konsekvent tilnærming i undersøkelsen er det derfor verken korrigert for bortfallet eller tilførselen av oppgaver. Riksrevisjonen har lagt til grunn at slike oppgaver er en del av Mattilsynets oppdrag, med noe variasjon fra år til år. For øvrig har Riksrevisjonen lagt til grunn de samme forholdene som departementet i sin analyse av kostnadsutviklingen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. desember 2011

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Asmund Kristoffersen

Björg Selås

11) Innst. O. nr. 36 (2003-2004).

Rapport: Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet

Vedlegg til Dokument 3:8 (2011–2012)

Innhold

1	Innledning	21	4.3.5	Påvisning av salmonella	39
1.1	Bakgrunn	21	4.4	Likebehandling i møte med brukerne i behandlingen av godkjenningssaker	40
1.2	Mattilsynets organisering	21	4.4.1	Godkjenning av vannforsyningsystem til en hytteforening	40
1.3	Formål og problemstillinger	22	4.4.2	Godkjenning av vannforsyningsystem til et boligfelt med 250 boliger	41
1.4	Distrikts- og regionkontorenes myndighet	23	4.4.3	Godkjenning av vannforsyningsystem til et boligfelt med 40 boliger	42
1.5	Begrepsavklaring og avgrensning	23	4.5	Likebehandling i møte med brukerne i behandlingen av klagesaker	43
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	25	4.5.1	Klage på vedtak om å etablere en ny hygienisk vannbehandlingsbarriere	43
2.1	Metodebruk knyttet til de ulike problemstillingene	25	4.6	Forhold som er viktige for å sikre enhetlig tilsyn i Mattilsynet	44
2.1.1	Problemstilling 1: Om Mattilsynet er enhetlig i møte med brukerne	25	4.6.1	I hvilken grad har tilsynssystemet MATS bidratt til mer enhetlig tilsyn?	44
2.1.2	Problemstilling 2: Om etableringen av Mattilsynet har gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt	26	4.6.2	Sen avklaring av prinsipielle spørsmål og saker	45
2.1.3	Problemstilling 3: Om tilsynssystemet MATS har bidratt til et mer effektivt og enhetlig tilsyn	26	4.6.3	Manglende samordning når det gjelder hvordan klagesaker skal behandles	45
2.1.4	Problemstilling 4: Eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet	26	4.6.4	Mattilsynets intranett oppleves som lite brukervennlig	45
3	Revisjonskriterier	27	5	Fakta: I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt?	47
3.1	Krav til departementers styring og oppfølging	27	5.1	I hvilken grad er det etablert et system for risikobasert tilsyn?	47
3.2	Krav til statlige virksomheter knyttet til måloppnåelse og resultatoppfølging	27	5.2	I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt for staten?	47
3.3	Krav til Mattilsynets virksomhet	28	5.2.1	Mattilsynets driftsutgifter	47
3.3.1	Enhetlig tilsynspraksis	28	5.2.2	Mattilsynets registrerte oppgavetid	49
3.3.2	Reduserte kostnader for staten og brukerne ved etablering av nytt mattilsyn	30	5.2.3	Mattilsynets tilsynsproduksjon	50
3.3.3	Tilsynssystemet MATS	31	5.2.4	Sammenhengen mellom driftsutgifter og produksjon	51
4	Fakta: I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne?	32	5.3	Har tilsynssystemet MATS bidratt til et mer effektivt tilsyn?	52
4.1	Innledning	32	5.3.1	Saksbehandlingstiden	52
4.2	Mattilsynets tiltak for å sikre enhetlig tilsyn	32	5.3.2	Tilsynsrapportene i MATS er lite tilpasset ulike mottakere	52
4.3	Likebehandling i møte med brukerne ved tilsyn og kontroll	32	5.3.3	Ikke alltid identisk lagring i det elektroniske arkivsystemet	53
4.3.1	Tilsyn i en slaktekyllingbesetning	32	5.3.4	Hovedkontorets oppfølging og håndtering av utfordringer med MATS	53
4.3.2	Tilsyn med slakteri	34	5.4	I hvilken grad samsvarer gebyr- og avgiftsinntektene med Mattilsynets kostnader ved å utføre oppgavene?	53
4.3.3	Tilsyn med serveringssted	36			
4.3.4	Koliforme bakterier i en vannprøve	38			

6	Fakta: I hvilken grad sikrer eier-departementenes styring og oppfølging av Mattilsynet at tilsynets virksomhet er enhetlig og effektiv?	57
6.1	Styring og resultatrapportering i perioden 2008–2011	57
6.1.1	Krav til enhetlig tilsynsvirksomhet	57
6.1.2	Krav til effektivisering	58
6.1.3	Tilsynssystemet MATS	60
7	Vurderinger	61
7.1	Mattilsynet er ikke tilstrekkelig enhetlig i møte med brukerne	61
7.2	Oppnåelse av effektiviseringsgevinster	62
8	Referanseliste	64

Tabelloversikt

Tabell 1	Vignett om tilsyn i en slaktekyllingbesetning	33
Tabell 2	Vignett om tilsyn i en slaktekyllingbesetning. Kilder for angivelse av maksimalverdi av ammoniakk	34
Tabell 3	Vignett om tilsyn med slakteri	35
Tabell 4	Vignett om tilsyn med serveringssted	37
Tabell 5	Vignett om koliforme bakterier i vannprøve	38
Tabell 6	Vignett om påvisning av salmonella	39
Tabell 7	Godkjenning av vannforsyningsystem til en hytteforening	40
Tabell 8	Godkjenning av vannforsyningsystem til et boligfelt	41
Tabell 9	Godkjenning av vannforsyningsystem til boligfelt	42
Tabell 10	Klage på vedtak om å etablere ny hygienisk vannbehandlingsbarriere	44
Tabell 11	Mattilsynets driftsutgifter	48
Tabell 12	Oppgavetid for perioden 2006–2010	49
Tabell 13	Mattilsynets tilsynsproduksjon i perioden 2004–2010	51
Tabell 14	Gebyr- og avgiftsinntekter (i mill. kroner i løpende kroneverdi) kapittel 4115, post 01 og kapittel 5576, post 70	54

Figuroversikt

Figur 1	Mattilsynets organisasjonskart	22
Figur 2	Sammenstilling av Mattilsynets ressursbruk og gebyr- og avgiftsinntekter 2006–2010	54
Figur 3	Sammenhengen mellom gebyr- og avgiftsinntekter fra tilsyn og kontroll med drikkevann og Mattilsynets ressursbruk i perioden 2004–2010	55
Figur 4	Sammenhengen mellom gebyrinntekt fra kjøttkontroll og Mattilsynets ressursinnsats i perioden 2006–2010	56

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Vignett om tilsyn i en slaktekyllingbesetning	33
Faktaboks 2	Vignett om tilsyn med slakteri	35
Faktaboks 3	Vignett om tilsyn med serveringssted	37
Faktaboks 4	Vignett om koliforme bakterier i en vannprøve	38
Faktaboks 5	Vignett om påvisning av salmonella	39
Faktaboks 6	Vignett om godkjenning av vannforsyningsystem til en hytteforening	40
Faktaboks 7	Godkjenning av vannforsyningsystem til et boligfelt	41
Faktaboks 8	Godkjenning av vannforsyningsystem	42
Faktaboks 9	Klage på vedtak om å etablere en ny hygienisk vannbehandlingsbarriere	43

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ved kgl.res. av 20. desember 2002 ble Mattilsynet opprettet som eget forvaltningsorgan administrativt underlagt Landbruks- og matdepartementet med virkning fra 1. januar 2003 (interimsorganisasjon). Det nye tilsynet skulle ha ansvar for oppgavene til Statens næringsmiddeltilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsynene, Fiskeridirektoratets sjømatkontroll, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn. Fra 1. januar 2004 ble i alt 1300 arbeidsplasser samlet i én organisasjon.

Det overordnede målet med opprettelsen av ett mattilsyn var å sikre norske forbrukere trygge matvarer, noe som forutsetter en mer moderne og effektiv matforvaltning. Sammenslåingen skulle bidra til å skape en forvaltning på dette området som gir et bedre og mer kostnadseffektivt tilsyn. To forutsetninger sto helt sentralt for etableringen og driften av Mattilsynet. Det skulle være et samordnet og enhetlig tilsyn. I tillegg ble det stilt enkelte konkrete krav til effektivisering.

Det samlede budsjettet til de tidligere tilsynene som ble slått sammen til Mattilsynet, var i 2003 på ca. 814 mill. kroner¹, eksklusive utgifter til kjøttkontroll. Fra 1. januar 2004 ble disse utgiftene innlemmet i det nye Mattilsynet. Mattilsynets driftsbudsjett har vært ca. 1,1–1,2 mrd. kroner (i løpende kroneverdi) per år i perioden 2004–2011. Ved opprettelsen av Mattilsynet var det behov for omstillingsarbeid av matforvaltningens organisering, lokalisering og bemanning. I denne perioden har det samlet vært budsjettert med ca. 381 mill. kroner² i omstillingsmidler.

Ved behandlingen av ny matlov, Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), pekte flertallet i næringskomiteen på at en av intensjonene med å etablere ett nytt mattilsyn var å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene, og at det ble fastsatt et mål om en reduksjon på ca. 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene.³

Ved etableringen av Mattilsynet ble det understreket at tilsynet skulle framstå som et samordnet

og enhetlig tilsyn. Ifølge Landbruks- og matdepartementet måtte de samme faglige og forvaltningsmessige kriteriene legges til grunn for tilsynets vurderinger over hele landet. Det ville kreve en sterk og klar ledelse av tilsynet og at det ble etablert styringsprinsipper som ville ivareta både hensynet til enhetlig opptreden og mulighetene for lokale løsninger og fleksibilitet.

Mattilsynet har hovedansvaret for å føre tilsyn med etterlevelse av regelverket om mattrygghet, plante-, fiske- og landdyrhelse, velferd hos fisk og landdyr og helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden. Den enkelte virksomhet har ansvaret for å kjenne til og etterleve regelverket.⁴

Sentrale virkemidler for Mattilsynet er matloven, dyrevelferdsloven, husdyravlsloven, lov om planteforedlerrett, kosmetikkloven og dyrehelsepersonelloven med tilhørende forskrifter. Mattilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av lovene de forvalter i form av ulike typer tilsyns- og kontrollaktiviteter. Dersom man finner avvik fra regelverk, kan Mattilsynet benytte ulike virkemidler for å fremme regelverksetterlevelse; for eksempel pålegge tilsynsobjektene å gjennomføre ulike tiltak, stenge virksomhet eller aktivitet, ilegge virksomhetskarantene, forby omsetning av produkter eller hold av dyr og ilegge en administrativ tvangsmulkt som et insitament for oppfyllelse av vedtak innen en frist.

Mattilsynet har, som ledd i arbeidet med å etablere et enhetlig og effektivt tilsyn, arbeidet med å utvikle et felles elektronisk tilsynssystem, MATS, som ble slutført i 2010.

1.2 Mattilsynets organisering

Mattilsynet er en desentralisert etat med ett hovedkontor, åtte regionkontorer og 54 distriktskontorer (figur 1). Fellesfunksjonene for hele etaten og alle forvaltningsoppgaver ble samlet under en felles ledelse høsten 2007. Hovedkontoret er geografisk spredt og har kontorsteder i Oslo, Brumunddal, Ås, Sandnes, Bergen og Sortland.

1) St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruksdepartementet.

2) St.pr. nr. 1 (2003–2004) – Prop. 1 S (2009–2010).

3) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

4) Prop. 1 S (2010–2011) Landbruks- og matdepartementet.

Mattilsynet er administrativt underlagt Landbruks- og matdepartementet, men forvalter også ansvarsområder på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Landbruks- og matdepartementet har koordineringsansvaret.

1.3 Formål og problemstillinger

Undersøkelsens formål er å vurdere i hvilken grad Mattilsynets virksomhet er enhetlig og har gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) om ny organisering av matforvaltningen.

Figur 1 Mattilsynets organisasjonskart

Eierdepartementene							
Fiskeri- og kystdepartementet		Landbruks- og matdepartementet (administrativt ansvarlig)			Helse- og omsorgsdepartementet		
Hovedkontor							
Stab kommunikasjon							
Stab analyse og styring							
Regelverksavdeling		Tilsynsavdeling			Administrasjonsavdeling		
Regionkontorer							
Oslo, Akershus og Østfold	Hedmark og Oppland	Buskerud, Vestfold og Telemark	Rogaland og Agder	Hordaland og Sogn og Fjordane	Trøndelag og Møre og Romsdal	Nordland	Troms og Finnmark
Distriktskontorer							
Ytre Østfold	Valdres og Gjøvik-regionen	Vestfold	Haugalandet	Hardanger og Voss	Innherred	Midt- og Nord-Helgeland	Vest-Finnmark
Indre Østfold	Gudbrandsdal	Hallingdal	Midt-Rogaland	Sunnhordland	Namdal	Sør-Helgeland	Midt-Finnmark
Asker og Bærum	Hedmarken	Nedre Telemark	Dalane, Sirdal og Flekkefjord	Bergen og omland	Sør-Innherred	Ytre Helgeland	Tromsø
Oslo	Øst-Hedmark	Midt- og Vest-Telemark	Vest-Agder	Indre Sogn	Fosen	Salten	Sør-Troms
Romerike	Nord-Østerdal	Kongsberg	Aust-Agder	Sunnfjord og Ytre Sogn	Trondheim og Orkdal	Lofoten	Midt-Troms
		Drammen		Nordfjord	Gauldal	Ofoten	Nord-Troms
		Hadeland og Ringerike			Hitra/Frøya	Vesterålen	Hammerfest
					Nordmøre		Øst-Finnmark
					Romsdal		
					Ålesund		
					Sunnmøre		

Kilde: Mattilsynet

Problemstilling 1:

I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne?

- 1.1 I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne under tilsyn?
- 1.2 I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne i behandlingen av godkjenningssaker?
- 1.3 I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne i klagesaksbehandlingen?
- 1.4 Hva kan forklare eventuelt manglende enhetlighet?

Problemstilling 2:

I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt?

- 2.1 I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt for staten?
- 2.2 I hvilken grad samsvarer gebyr- og avgiftsinntektene med Mattilsynets kostnader ved å utføre oppgavene?

Problemstilling 3:

Har tilsynssystemet MATS bidratt til en mer effektiv og enhetlig saksbehandling?

- 3.1 I hvilken grad har tilsynssystemet MATS bidratt til et mer enhetlig tilsyn?
- 3.2 I hvilken grad har tilsynssystemet MATS bidratt til et mer effektivt tilsyn?

Problemstilling 4:

I hvilken grad sikrer eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet at tilsynets virksomhet er enhetlig og effektiv?

- 4.1 I hvilken grad sørger eierdepartementene for at Mattilsynet etterlever kravene til enhetlig tilsynsvirksomhet?
- 4.2 I hvilken grad sørger eierdepartementene for at Mattilsynet etterlever kravene til effektivitet?

1.4 Distrikts- og regionkontorenes myndighet

Når Mattilsynet treffer en avgjørelse som bestemmer tilsynsobjektene retter og plikter, er det et enkeltvedtak. Distriktskontorene har myndighet til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak, og regionkontorene er klageinstans for vedtak som fattes ved distriktskontorene.

Når inspektøren er på et tilsyn og vurderer det som nødvendig å fatte et vedtak, skal vedtaket som hovedregel forhåndsvarsles skriftlig slik at virksomheten får anledning til å uttale seg

(vedtak med forhåndsvarsel). I Mattilsynets tilsynsrapporter benyttes begrepet *varsel om vedtak*, fordi det er et varsel som etterfølges av et vedtak når partens frist til å uttale seg eller opplyse saken ytterligere er omme. I denne undersøkelsen er derfor begrepet *varsel om vedtak* benyttet med samme betydning. I saker hvor tiden er en viktig faktor, for eksempel ved akutt helsefare, er forhåndsvarsel likevel ikke nødvendig. Det fattes da et vedtak uten forhåndsvarsel, som er benevnt som *hastevedtak* (vedtak uten forhåndsvarsel).

Ved mindre alvorlige regelverksbrudd er Mattilsynets reaksjon påpeking av plikt. Påpeking av plikt anses som veiledning om regelverket på mindre vesentlige forhold der tilsynet anser at en påpeking av kravene i regelverket vil være tilstrekkelig for at virksomheten skal utbedre forholdene.

1.5 Begrepsavklaring og avgrensning

Denne undersøkelsen omfatter Mattilsynet, og ikke hele matreformen. Undersøkelsen har hovedfokus på det utøvende tilsynsarbeidet i Mattilsynet. Mattilsynet har et bredt spekter av virkemidler for å nå sine mål. Andre virkemidler er veiledning, kartlegging og overvåking, samt regelverksutvikling. Å føre tilsyn utgjør om lag to tredeler av Mattilsynets samlede tidsbruk.

Denne undersøkelsen vil ikke måle om Mattilsynet har oppnådd sine effektmål, som for eksempel "trygg mat", "dyrevelferd", etc.

Begrepet tilsyn kan forstås på flere måter. I denne undersøkelsen ses det i hovedsak på tilsyn i betydningen inspeksjon og systemrevisjon. Tilsyn i denne betydningen omfatter planlegging, gjennomføring og nødvendig etterarbeid.

Begrepet tilsyn kan også forstås i en videre betydning som omfatter all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner, det vil si områdeovervåking, regelverksutvikling, inspeksjoner og veiledning. Der undersøkelsen benytter begrepet i utvidet forstand, vil dette framgå av teksten.

Et av de grunnleggende prinsippene for forvaltningens saksbehandling er at like saker skal behandles likt dersom det ikke er saklige grunner for forskjellsbehandling (likhetsprinsippet).

I undersøkelsen ses det på produktivitet i Mattilsynet. I henhold til veilederen for resultatmåling fra Senter for statlig økonomistyring defineres produktiviteten i en produksjonsprosess som sammenhengen mellom ressursbruken som settes inn målt i kroner eller volum og mengden av tjenesten som virksomheten leverer. Produktivitet er et relativt mål som bare gir mening når det kan sammenlignes med tilsvarende resultater over tid. Produktivitet omtales gjerne som den "indre effektivitet" i virksomheten, og innebærer at man produserer et gitt produksjonsvolum med lavest mulig ressursbruk og/eller til lavest mulig kostnad. Alle statlige virksomheter skal sikre at ressursbruken er effektiv jf. Reglement for økonomistyring i staten § 4. Effektivitet forutsetter den høyest mulige produktivitet.⁵

5) Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring 2006.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene er dokumentanalyse, saksgjennomgang, intervjuer og vignettundersøkelse benyttet.

Det er gjennomført intervjuer med Mattilsynets hovedkontor, to regionkontorer, seks distriktskontorer og dessuten med Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (eierdepartementene). I tillegg var Riksrevisjonen ved oppstart av undersøkelsen observatører på tre tilsynsbesøk som ble utført av to distriktskontorer.

I dokumentanalysen er aktuelle stortingsdokumenter gjennomgått, blant annet stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og komitéinnstillinger. Videre er relevante dokumenter gjennomgått, som styringsdokumenter fra Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynets årsrapporter til departementet, Mattilsynets interne styringsdokumenter som etatsrevisjoner, virksomhetsplan, budsjettdisponeringsskriv, statistikk og kvantitative data og dessuten mottatte dokumenter fra distrikts- og regionkontorer.

Vignettundersøkelsen omfatter alle distriktskontorene (54) og regionkontorene (8) og ble gjennomført i perioden fra desember 2010 til januar 2011, og intervjuene ble gjennomført i perioden februar–mai 2011. Statistikk fra Mattilsynet er mottatt i perioden fra oktober 2010 til august 2011.

2.1 Metodebruk knyttet til de ulike problemstillingene

2.1.1 Problemstilling 1: Om Mattilsynet er enhetlig i møte med brukerne

Vignettundersøkelse

For å belyse i hvilken grad forutsetningen fra Stortingets næringskomité om at Mattilsynet skal framstå som et enhetlig tilsyn er realisert, har Riksrevisjonen i undersøkelsen lagt til grunn det grunnleggende ulovfestede prinsippet for forvaltningens saksbehandling at like saker skal behandles likt dersom det ikke er saklige grunner for forskjellsbehandling (likhetsprinsippet).

Det er benyttet en vignettundersøkelse for å besvare problemstilling én. Vignettene er utviklet for å belyse om Mattilsynet er enhetlig i møte med brukerne på områder som dyrevelferd, drikkevann og mattrygghet. I tillegg er vignettene fordelt mellom tilsynssaker, godkjenningssaker og klagesaker.

En vignettundersøkelse innebærer at like saker (vignetter) sendes til samme type saksbehandlingsinstans. Vignettene er utviklet med utgangspunkt i reelle saker. Hensikten med vignettundersøkelsen er å få fram et datagrunnlag som kan si noe om eventuelle variasjoner i saksbehandlingen. I en vignettundersøkelse får alle saksbehandlerne beskrevet det samme faktaforholdet og utgangspunktet for vurderingene er dermed like, slik at lokal variasjon ikke vil ha vesentlig betydning.

Det er i undersøkelsen ikke tatt stilling til hvilke vedtak som er mest riktige, men det er vurdert om distrikts- og regionkontorene med utgangspunkt i samme informasjon kommer fram til tilnærmet samme reaksjonsform. Sannsynligheten for manglende likebehandling øker med graden av skjønn innenfor områder med et komplekst regelverk. I denne sammenheng kan skjønnsmessig saksbehandling tilsi at det alltid vil være en viss variasjon i avgjørelsene som fattes. I utgangspunktet skal like saker behandles likt, men det vil i praksis være rom for den enkelte saksbehandlers tolkning av saken. Eventuelle avvik i en vignettundersøkelse må derfor representere variasjon som er betydelig, og større enn det man kan regne som akseptabel.

For å få kjennskap til Mattilsynets tilsynsrapporter og en oversikt over typiske saker på ulike fagområder, ble Mattilsynets hovedkontor bedt om å sende et utvalg av saker til Riksrevisjonen. Sakene ble benyttet som utgangspunkt for å lage relevante vignetter. Vignettene ble også utviklet i samarbeid med fagpersoner, forskningsmiljøer og næringsaktører som har god kjennskap til fagområdene og til Mattilsynets arbeid. For å sikre at vignettene var egnede og inneholdt tilstrekkelig informasjon, ble Mattilsynets hovedkontor involvert både i utarbeidelsen og i kvalitetssikringen før vignettene ble sendt ut.

I forbindelse med saksbehandlingen kan det skje at saksbehandleren ville kontaktet tilsynsobjektet/søkeren for å få tilleggsinformasjon som kan påvirke utfallet. I analysen er det tatt hensyn til dette, og det omtales i teksten dersom saksbehandler har opplyst at det er nødvendig med tilleggsinformasjon i de tilfeller der saksbehandlere likevel har behandlet sakene og gjort seg opp en konklusjon. Det er synliggjort i tabellene med svarfordeling i de tilfeller der saksbehandlere ikke har behandlet sakene på grunn av for lite informasjon.

Det ble sendt ut ni vignetter til distriktskontorene og to til regionkontorene. Én av vignettene til distriktskontorene og én av vignettene til regionkontorene er ikke tatt med i analysen, fordi det etter utsendelsen ble klart at informasjonen i vignettene ikke var tilstrekkelig for at Mattilsynet kunne besvare oppgavene på en god måte. Hver vignettoppgave (på distriktskontornivå) ble sendt til omkring 20 distriktskontor og hvert kontor har besvart én, to, tre eller fire vignettoppgaver ut i fra størrelsen på kontoret. Alle de åtte regionkontorene mottok like vignetter.

På bakgrunn av vurderinger fra bransje- og brukerorganisasjoner er det under hver vignett beskrevet hvilke konsekvenser ulike vedtak kan få for berørte parter. For å besvare problemstilling én, er det også gjennomført intervjuer med Mattilsynets hovedkontor, med to utvalgte regionkontorer og med seks utvalgte distriktskontorer i ulike deler av landet.

2.1.2 Problemstilling 2:

Om etableringen av Mattilsynet har gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt

I undersøkelsen gjennomgås kostnadsutviklingen for å belyse i hvilken grad Mattilsynet har nådd målet om en 10 prosents kostnadsreduksjon. Det er innhentet tallmateriale fra Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynet, fra Stortingets proposisjoner og meldinger og fra Statistisk sentralbyrå.

I analysen av Mattilsynets produktivitet er de kvantitative data for Mattilsynets produksjon av tilsyn, regelverksutvikling m.m. delt inn i periodene 2004–2007 og 2008–2010. Dette skyldes at de kvantitative dataene for Mattilsynets produksjon i første periode er ufullstendige, og dataene gir derfor ikke grunnlag for å vurdere Mattilsynets produktivitet. Når det gjelder perioden 2008–2010, er derimot de kvantitative dataene fullstendige nok til at de kan brukes til å vurdere volumet av Mattilsynets årlige produksjon av tilsyn, regelverksutvikling og veiledning.

For å kunne måle produktivitet må virksomheten kunne definere tjenestene på en entydig måte, slik at det er mulig å måle produsert volum av den enkelte tjenesten.⁶ I undersøkelsen er det tatt utgangspunkt i Mattilsynets egne tall for tilsynsproduksjon målt i antall tilsyn. Tilsynene vil innbyrdes kunne variere i kompleksitet og omfang. På bakgrunn av at årlige antall gjennomførte tilsyn i perioden omfatter 55.000–61.000, vil eventuell variasjon mellom enkelttilsynene ha liten betydning for den totale produksjonen.

Videre må det være mulig å måle den samlede ressursbruken og knytte denne til de ulike tjenestene.⁷ Det er i undersøkelsen tatt utgangspunkt i Mattilsynets egne tall for ukeverk til "å føre tilsyn". Siden disse ukeverkstallene er målt forskjellig før og etter 2008, er kun tallene etter 2008 benyttet i denne analysen.

Vurderingene vil gjøres på grunnlag av total produksjon av tilsyn mot total ressursbruk målt i ukeverk til "å føre tilsyn".

Det er også innhentet tallmateriale fra St.meld. nr. 3 for hele undersøkelsesperioden og Mattilsynet for å undersøke sammenhengen mellom Mattilsynets ressursinnsats og gebyr- og avgiftsinntekter.

2.1.3 Problemstilling 3:

Om tilsynssystemet MATS har bidratt til et mer effektivt og enhetlig tilsyn

For å undersøke om tilsynssystemet MATS har bidratt til mer effektivt og enhetlig tilsyn, er det gjennomført intervjuer med distriktssjefer, regiondirektører og saksbehandlere ved seks distriktskontorer og to regionkontorer. Mattilsynets hovedkontor og eierdepartementene er også intervjuet om samme tema. Mattilsynets hovedkontor og enkelte distriktskontorer har demonstrert hvordan tilsynssystemet fungerer. Det er også innhentet dokumentasjon fra flere distriktskontorer om forhold ved systemet som ikke fungerer.

2.1.4 Problemstilling 4:

Eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet

Informasjon er innhentet fra styringsdokumenter og gjennom intervjuer med Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og fra Mattilsynet.

6) Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring, 2006.

7) Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring, 2006.

3 Revisjonskriterier

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er det overordnede målet med opprettelsen av ett mattilsyn å sikre norske forbrukere trygge matvarer.⁸ Sammenslåingen skulle bidra til å skape en forvaltning på dette området som gir et bedre og mer kostnadseffektivt tilsyn. Målet er å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes, er trygg for forbrukerne.⁹ Forbrukerne og andre interesserte parter må ha tillit til at Mattilsynet er effektivt i arbeidet med å nå fastsatte mål, og at det er i stand til å ivareta de ulike hensynene på en tilfredsstillende måte.¹⁰ Målsettingen om trygg mat bygger på prinsippet om at det er næringsutøverne som i første rekke er ansvarlig for å sikre at målet nås. Næringsutøverne er pålagt å ha kvalitetsystemer som er tilpasset dette ansvaret, og som sikrer at offentlige krav og bestemmelser blir fulgt. Mattilsynet skal føre tilsyn med at aktørene gjennom sin internkontroll kan dokumentere at de er seg sitt ansvar bevisst og håndterer de ulike risikoene på en måte som innebærer at målene i matpolitikken nås.¹¹

To forutsetninger sto sentralt for etableringen og driften av Mattilsynet: Tilsynet skulle framstå som samordnet og enhetlig, og det ble stilt konkrete krav til effektivisering.

3.1 Krav til departementers styring og oppfølging

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer.¹² Departementet skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt. Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten i både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.¹³ Departementet skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde

overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering og styringsparametre for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater.

Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse, økonomi og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester, i tillegg til effekter overfor brukere og samfunn. Departementet skal etter behov gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater.¹⁴

3.2 Krav til statlige virksomheter knyttet til måloppnåelse og resultatoppfølging

I statlige virksomheter skal måloppnåelse og resultater stå i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og vesentlige avvik skal forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. I tillegg skal ressursbruken være effektiv.¹⁵ Effektivitetskravet gjelder både formål- og kostnadseffektivitet. Kravene vil i praksis måtte tilpasses karakteren av de ulike bevilgningene. For bevilgninger til drift av statlig virksomhet bør det for eksempel stilles strenge krav både til kostnadseffektivitet og formålseffektivitet.¹⁶

Virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Det er blant annet et krav at virksomheten skal sikre kompetanse i resultatoppfølging og kontroll. Ledelsen skal også identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og den skal iverksette korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, som er tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal

8) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003), kapittel 3.

9) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003), kapittel 4.1 og 4.2.

10) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003), kapittel 4.3.2.

11) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003), kapittel 4.3.3.

12) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2.

13) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.3.

14) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.5.

15) Økonomireglementet § 4 og Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.4.

16) Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid fra 2006 punkt 4.2.2.

dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningene av vesentlige forhold i planene, skal det fastsettes styringsparametre som er mest mulig stabile over tid.¹⁷ Dette må ses i forhold til at nye krav fra omgivelsene fordrer at styringsparametrene må vurderes løpende.¹⁸

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter, jf. § 4 i økonomireglementet. Virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, følges opp innenfor rammen av tildelte ressurser. Alle virksomheter skal innen sine ansvarsområder fastsette klare mål og resultatkrav innenfor rammene som overordnet myndighet har gitt. Virksomheten må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene som den har ansvar for.¹⁹

Virksomheten skal videre sørge for at den har en intern rapportering som tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Virksomhetsledelsen må sikre en hensiktsmessig styringsdialog internt i virksomheten for å følge opp mål og resultatkrav. Det skal i alle virksomheter gjøres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.²⁰

3.3 Krav til Mattilsynets virksomhet

Regjeringen la i kgl.res. av 16. august 2002 til grunn at Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet skulle ha delt ansvar når det gjelder faglig instruksjonsmyndighet overfor Mattilsynet. Det administrative ansvaret for tilsynet, blant annet etatsstyring og koordinering av budsjettarbeidet, ble lagt til Landbruksdepartementet.²¹

I sin innstilling til St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) påpekte næringskomiteen at den sentrale ledelsens oppgaver vil være strategisk ledelse av etaten, samordning av risikohåndtering,

samordning av regelverksutvikling, samordning av tilsynsarbeidet på nasjonalt plan og samordning av det internasjonale arbeidet. Det er oppgaver som ifølge komiteen vil stille store krav til både kompetanse og kapasitet i sentrallet. Når det gjelder regionalledet i Mattilsynet, viste komiteen videre til at det skal gi lokallet faglig, forvaltningsmessig og administrativ støtte.²² Videre viste næringskomiteen til at regionalledets hovedoppgaver er å koordinere tilsynsvirksomheten og ha ansvar for resultater og ressursallokeringen til lokalenhetene i regionen.

3.3.1 Enhetlig tilsynspraksis

Ved etableringen av Mattilsynet sluttet Stortingets næringskomité seg til regjeringens forslag om at Mattilsynet skal framstå som et samordnet og enhetlig tilsyn, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003) *Tillegg til budsjettinnstilling nr. 8 til Stortinget fra næringskomiteen*.

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) fra Landbruks- og matdepartementet redegjør regjeringen for sentrale forhold knyttet til den nye organiseringen av matforvaltningen, blant annet opprettelsen av Mattilsynet. På den ene side påpekes det at det er regjeringens generelle oppfatning at veien til en effektiv og hensiktsmessig offentlig sektor går via delegering og desentralisering av myndighet kombinert med uavhengig kontroll. På den annen side understrekes det at Mattilsynet skal framstå som et samordnet og enhetlig tilsyn. Ifølge Landbruks- og matdepartementet må det være de samme faglige og forvaltningsmessige kriteriene som legges til grunn for tilsynets vurderinger over hele landet. Det krever en sterk og klar ledelse av tilsynet og at det etableres styringsprinsipper som ivaretar både hensynet til enhetlig opptreden og mulighetene for lokale løsninger og fleksibilitet. Departementet påpeker at dette kan være motstridende hensyn som må vies særlig oppmerksomhet for å unngå vilkårlighet.²³

For at tilsynet skal make denne balansen mellom hensynet til enhetlig opptreden og desentralisert beslutningsstruktur, må tilsynet ifølge departementet legge til grunn en verdibasert styringsmodell. Med et klart definert verdsett, som er forankret hos alle medarbeidere, vil verdiene være en felles rettesnor for hvordan tilsynet skal utøves i praksis.²⁴

17) Reglement for økonomistyring i staten § 9 og bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.3.1.

18) Brev av 29. oktober 2010 fra Landbruks- og matdepartementet.

19) Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 2.2.

20) Reglementet for økonomistyring i staten § 16.

21) Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

22) Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

23) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.*

24) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003).

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) gjentar Landbruks- og matdepartementet det grunnleggende prinsippet om at det skal legges opp til et enhetlig system for hele forvaltningsområdet til Mattilsynet.²⁵ I denne forbindelse vises det til at Mattilsynet vil prioritere arbeidet med å etablere en felles tilsynsfilosofi for hele organisasjonen.²⁶ Videre understrekes det at det også vil være en viktig oppgave for tilsynet å få etablert en felles tilsynsstruktur i hele organisasjonen som grunnlag for et enhetlig og helhetlig tilsyn.²⁷

I St.prp. nr. 63 (2001–2002)²⁸ introduserer Landbruks- og matdepartementet prinsipielle føringer for organiseringen og lokaliseringen av Mattilsynet. Ett prinsipp er nærhet til brukere og forbrukere, som skal ivaretas gjennom en desentralisert organisatorisk og styringsmessig struktur av tilsynet. I denne forbindelse vises det til betydningen av å sikre lokale og regionale kompetente miljøer og å utvikle en sterk og kompetent sentral enhet. Videre understrekes det at Mattilsynet skal framstå som et enhetlig tilsyn ved at tilsynsobjekter over hele landet skal få en mest mulig likeverdig behandling, og at tilsynets reaksjonsmønstre framstår som forutsigbare.

Kravet til enhetlig saksbehandling blir ytterligere omtalt i budsjettproposisjonen i 2007–2008:

"Departementa meiner det er nødvendig at Mattilsynet arbeider vidare for å utvikle eit meir einskapleg tilsyn, slik at krava i regelverket blir tolka og handheva einskapleg i like saker og i samsvar med plikter etter internasjonale avtalar. Nærleik til verksemdene og god kunnskap om lokale tilhøve var ein av føresetnadene for matforvaltningsreforma, og skal sikre eit effektivt, målretta og godt synleg tilsyn som tek nødvendig omsyn til dei enkelte verksemdene. Innanfor desse rammene skal Mattilsynet med sine fagleg kvalifiserte medarbeidarar vere løysingsorientert i møtet med verksemdene, slik at verksemdene kan finne høvelege løysingar som oppfyller dei målretta krava i regelverket. Derfor vil valfridomen til verksemdene og det faglege skjønnet til Mattilsynet i mange tilfelle opne for ulike løysingar som kan bli opplevd som ulik behandling frå tilsynet."²⁹

I tillegg til de spesifikke føringene som er etablert for matforvaltningsreformen og Mattilsynet, kan kravet til likebehandling også oppfattes å følge av bestemmelser i forvaltningsloven, og av ikke-lovfestede prinsipper om lik behandling av like saker dersom det ikke er saklige grunner for forskjellsbehandling. Dessuten kan likhetskravet også sies å følge av det etiske prinsippet om god forvaltningsskikk.³⁰

Prinsippet for en forenklet finansieringsmodell for matforvaltningen ble lagt fram i St.prp. nr. 65 (2002–2003) fra Finansdepartementet og Innst. S. nr. 260 (2002–2003). Finansieringsmodellen skal framstå som enkel, oversiktlig og logisk for Mattilsynets brukere og for forbrukerne, og være et enhetlig system for hele forvaltningsområdet til Mattilsynet (Ot.prp. nr. 100 (2002–2003))³¹. De oppgavene i matforvaltningen som ikke kan knyttes til brukere/brukergrupper, skal finansieres over statsbudsjettet uten bruk av gebyrer/avgifter. Oppgaver som kan knyttes direkte til klart definerte brukere eller brukergrupper, skal kunne finansieres med gebyrer. Ved bruk av gebyrer skal størrelsen på disse samsvare med den konkrete tjenesten som den enkelte tar imot (St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruks- og matdepartementet). Dette er viktig for å unngå former for kryssubsidiering hvor innsats i tilsynet rettet mot én produktgruppe blir helt eller delvis finansiert med gebyrer og avgifter som systematisk og over tid belastes andre produktgrupper. Samtidig påpeker matdepartementene at det etter deres oppfatning ikke er til hinder for at det blant annet ut fra næringspolitiske hensyn kan åpnes opp for variasjoner i gebyr- og avgiftstrykket mellom produktgrupper.³² Disse prinsippene er også reflektert i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) fra Helse- og omsorgsdepartementet om matloven.³³

Når det gjelder gebyrer for særskilte ytelser, dvs. oppgaver utført for konkrete brukere, framgår det i St.prp. nr. 1 (2003–2004) at det er lagt opp til at ingen skal betale mer for oppgaven enn det den reelt koster, og i tillegg skal alle betale det samme for samme type ytelse. Videre, når det gjelder gebyr på enkelte tilsyns- og kontrolloppgaver der disse entydig og over tid retter seg mot bestemte brukere eller brukergrupper, framgår det at tilsyns- og kontrollutgifter knyttet til disse

25) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

26) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

27) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

28) St.prp. nr. 63 (2001–2002) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*, kapittel Landbruksdepartementet.

29) St.prp. nr. 1 (2007–2008).

30) Jf. Graver (2002), Eckhoff og Smith (1994), Bernt og Rasmussen (2003), Hesjedal (2001).

31) Ot.prp. nr. 100 (2002–2003).

32) St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*.

33) Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*.

oppgavene i hovedsak er lagt på nivå med beregnede tilsynsutgifter.³⁴

Rundskriv R-112/2006 angir retningslinjer for finansiering av gebyrer og avgifter knyttet til statlige myndighetshandlinger. Retningslinjene omhandler både vilkårene for å etablere en gebyr- eller sektoravgiftsordning og hvordan gebyrer og sektoravgifter skal fastsettes. Ifølge retningslinjene slås det fast at gebyrer skal være betaling for konkrete, statlige myndighetshandlinger overfor enkelthandlinger, enkeltpersoner eller virksomheter, og at gebyrer derfor ikke skal kunne settes høyere enn statens kostnad ved å utføre denne handlingen. Gebyrene har et begrenset statsfinansielt formål. Begrensningen ligger i at de ikke kan overstige kostnadene ved å utføre bestemte offentlige myndighetshandlinger, som betales av dem som mottar handlingene. Også sektoravgiftene har et begrenset statsfinansielt formål. Begrensningene er imidlertid her mindre enn for gebyrene. Den eneste begrensningen er at avgiftsinntektene ikke må overstige kostnadene ved det tiltaket eller den virksomheten som avgiften skal finansiere. Både gebyrene og sektoravgiftene kan ha formål utover de statsfinansielle formålene i den hensikt å påvirke borgernes handlingsmønster på et bestemt område.

Ifølge tildelingsbrevene fra 2004 til 2009 skal Mattilsynet ha systemer som viser sammenhengene mellom inntekter fra gebyrer og avgifter og tidsforbruk og utgifter ved å utføre oppgavene.

3.3.2 Reduserte kostnader for staten og brukerne ved etablering av nytt mattilsyn

I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) og i tillegg nr. 1 til Budsjett-innst. S. nr. 8 merket næringskomiteen seg det som positivt at reformen også skulle bidra til å skape et bedre og mer kostnadseffektivt mattilsyn. Reformen er således et viktig bidrag til det omfattende arbeidet som pågår med å modernisere, forenkle og effektivisere offentlig sektor. Det vises til at regjeringen legger til grunn at reformen samlet sett skal gi en effektiviseringsgevinst på minimum 10 prosent, og at siktemålet er at hovedtyngden av potensialet burde kunne tas ut i løpet av 2006.^{35 36}

Ved behandlingen av ny matlov, Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), pekte komitéflertallet på at en av intensjonene ved å etablere ett nytt mattilsyn var

å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene, og at det ble fastsatt et mål om en reduksjon på ca. 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene.³⁷

I St.prp. nr. 1 (2005–2006), side 39, står det:

" I St.prp. nr. 1 (2003–2004) Tillegg nr. 8 blei det signalisert eit mål om at matforvaltningsreforma samla sett skal gi ein effektiviseringsgevinst på minimum 10 pst., og at hovuddelen av potensialet kunne takast ut i 2006. Budsjettframlegget legg til grunn at det i 2006 blir gjennomført effektivisering på 18 mill. kroner i Mattilsynet. Det er med dette samla gjort særskilte effektiviseringskutt i Mattilsynet sitt budsjett på 68 mill. kroner sidan etableringa, eller knapt 7 pst. av den referanseramma³⁸ som effektiviseringsgevinsten blir rekna ut frå. Ein vesentleg del av effektiviseringsgevinsten er med dette henta ut. Departementa arbeider ut frå at eit mål om at matforvaltningsreforma skal gi effektiviseringsgevinstar i Mattilsynet på 10 pst. Det blir lagt opp til at dette målet skal vere nådd i 2008."

En sentral forutsetning for tilsynet er at det skal være risikobasert. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) understrekes det at tilsynets innsats skal prioriteres slik at aktiviteten står i forhold til sannsynlighet og alvorlighetsgrad av negative effekter. Ut fra at risikobildet med hensyn til trygg mat og drikke er i stadig endring, pekes det videre på at tilsynet må være dynamisk og på en mest mulig kostnadseffektiv måte prioritere sin virksomhet mot de delene av tilsynsområdet og de delene av produksjonsprosessene som synes å innebære størst risiko for folkehelsen. Tilsvarende situasjon gjelder også i forbindelse med dyre- og plantehelse.³⁹

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) vises det til at

"EU sitt kontrollregelverk føreset at tilsyn med regelverk om fôrvarer, næringsmiddel, dyrehelse, dyrevern og plantehelse skal gjennomførast regelmessig, på grunnlag av ei risikovurdering og med høveleg frekvens. Mattilsynet har utarbeidd ein modell for slik risikoklassifisering som òg vil vere nyttig som grunnlag for ressursfordeling i tilsynsarbeidet."

34) St.prp. nr. 1 (2003–2004).

35) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra næringskomiteen*.

36) Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003) *Tillegg til budsjettinnstilling nr. 8 til Stortinget fra næringskomiteen*.

37) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

38) Landbruks- og matdepartementet har i e-post av 18. august 2011 oppgitt at referanserammen var beregnet til 1,075 mrd. kroner (2003-kroneverdi).

39) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003).

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) trekkes det videre fram at vedtaket av den nye matloven tar sikte på å forenkle og modernisere lovverket på matområdet, samtidig som opprettelsen av Mattilsynet og den nye vitenskapskomiteen vil gi grunnlag for en kvalitativt bedre og mer effektiv forvaltning. Det vil gi en enklere hverdag og økonomiske besparelser for både næringsliv og forvaltning.⁴⁰

Den nye finansieringsmodellen som blir presentert i St.prp. nr. 65 (2002–2003) fra Finansdepartementet, vil ifølge departementet først og fremst ha effekt gjennom en enklere og mer oversiktlig finansiering av matforvaltningen. Det påpekes at matforvaltningsreformen samtidig vil gi effektiviseringsgevinster som over tid vil ha betydning for nivået på de enkelte gebyrene og avgiftene.⁴¹

I sin innstilling til Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), under omtalen av § 21 i lovutkastet som omhandler avgift og gebyr, legger også flertallet i næringskomiteen til grunn at økonomiske effektiviseringsgevinster kommer næringsmiddelindustrien og øvrige brukere til gode.⁴² I innstillingen peker flertallet videre på de effektiviseringsgevinstene som St.prp. nr. 65 (2002–2003) redegjør for.⁴³ Flertallet i komiteen legger videre til grunn at gebyrene legges så lavt som mulig.⁴⁴ Stortinget ba regjeringen sørge for at maksimalt 80 prosent av utgiftene til Mattilsynet kan dekkes av avgifter og gebyrer.⁴⁵

I Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) bemerker Landbruks- og matdepartementet at gebyrer vil kunne brukes for de oppgavene i matforvaltningen som entydig og over tid retter seg mot bestemte brukere eller brukergrupper, og som klart kan avgrenses med hensyn til andre tilsyns- og kontrolloppgaver i matforvaltningen. Der hvor det ikke nødvendigvis foreligger en slik sammenheng, men hvor oppgavene like fullt er relatert til brukere eller brukergrupper, vil avgiftshjemmelen kunne tas i bruk.

I innstillingen til Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) peker et annet flertall i næringskomiteen på de høye kostnadene knyttet til kjøttkontroll og annen kontroll av kjøttprodukter spesielt, og framholder at det er ønskelig å redusere disse kostnadene framover, ned mot et nordisk nivå. Det understrekes videre at kostnadsreduserende tiltak må

komme næringsmiddelindustrien og øvrige brukere til gode.⁴⁶ Landbruks- og matdepartementet uttaler i brev av 29. oktober 2010 at muligheten for forenkling med tilhørende kostnadsreduksjon for bransjen er knyttet til EØS-regelverkets utforming.

I Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) uttaler næringskomiteen at den "er glad for at det blir lagt vekt på å følge opp effektiviseringsføresetnadene i Mattilsynet, og at ein i den sammenhengen går gjennom både drift og organisering. Gjennom effektivisering legg ein til rette for redusert gebyr- og avgiftstrykk både i matproduksjon og for drikkevatt. Arbeidet med å forenkle krav som utløyer gebyrplikter må vidareførast".⁴⁷

3.3.3 Tilsynssystemet MATS

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) framgår det at "til grunn for utviklinga av MATS ligg kravet om ei meir einskapleg og heilskapeleg tilsynsverksemd, samt auka kostnadseffektivitet". Videre presiseres det i St.prp. nr. 1 (2008–2009) at "MATS vil vere den viktigaste reiskapen til Mattilsynet for å dokumentere og heve kvaliteten på tilsynsarbeidet".

Det framgår av St.prp. nr. 1 (2008–2009) at MATS vil gi støtte til bedre og mer effektive arbeidsprosesser i det utøvende tilsynet, og at det nye systemet er en viktig del av Mattilsynets arbeid med å oppnå et mer effektivt og enhetlig tilsyn av bedre kvalitet. Videre vises det i Prop. 1 S (2009–2010) til at det nye systemet vil gi bedre dokumentasjon av tilsynsaktiviteten og tilstanden. I Prop. 1 S (2010–2011) står det at hele tilsynssystemet MATS ble satt i drift i juni 2010.

40) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003).

41) St.prp. nr. 65 (2002–2003).

42) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

43) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

44) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

45) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

46) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

47) Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007.*

4 Fakta: I hvilken grad er Mattilsynet enhetlig i møte med brukerne?

4.1 Innledning

Kravet til enhetlig tilsyn og saksbehandling framkommer i Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) om ny organisering av matforvaltningen. Det legges i undersøkelsen til grunn at kravet om enhetlighet innebærer at like saker skal behandles likt (likhetsprinsippet).

4.2 Mattilsynets tiltak for å sikre enhetlig tilsyn

Mattilsynets hovedkontor ble i undersøkelsen stilt spørsmål om hva som gjøres for å sikre at tilsynsvirksomheten utøves enhetlig. Hovedkontoret opplyser at det er etablert mange samordningsmekanismer mellom regionene i organisasjonen. Det er etatsmøter tre til fire ganger i året, styrings- og dialogmøter omtrent åtte til ti ganger i året, tilsynsforum omtrent fem ganger i året, fagforum for administrasjon og nasjonale fagfora på utvalgte fagområder. I tillegg er det beredskapsforum, der beredskapsansvarlig i regionene og hovedkontoret er representert, og juridisk nettverk.

Når det gjelder mer spesifikke faglige spørsmål, tas disse opp i de nasjonale fagforaene der de fagansvarlige i regionene sitter. Disse ledes av fagseksjonene i tilsynsavdelingen ved hovedkontoret. Hovedkontoret opplyser at det ønsker at regionene samarbeider mer på tvers, og mener regionene i større grad kan ha faglige diskusjoner utenom de formelle foraene, og har i de senere år oppfordret regionene til slik aktivitet.

Det tas ikke beslutninger i de nasjonale fagforaene. Hvis det er behov for å avklare prinsipielle spørsmål, løftes det opp til tilsynsdirektøren. Ved viktige avklaringer er det tilsynsdirektørens ansvar å finne en egnet måte å videreformidle informasjonen på. Dersom det er svært viktig informasjon, tas den inn i budsjett disponeringsskrivet, og dersom det i tillegg haster, sendes det brev til regionene. Hovedkontoret understreker at viktige beslutninger ikke formidles via e-post og intranett.

Hovedkontoret konstaterer at det er en vanskelig balanse mellom hvor detaljerte retningslinjer man skal ha, og rommet for skjønnsutøvelse. Enkelte medarbeidere ønsker mer detaljerte retningslinjer

og etterspør slike, men hovedkontoret ønsker at inspektørene skal bruke sitt faglige skjønn under tilsyn.

4.3 Likebehandling i møte med brukerne ved tilsyn og kontroll

I det følgende presenteres resultatene fra vignettundersøkelsen. I svarfordelingene i vignettundersøkelsen presenteres kun fordelingen mellom *varsel om vedtak (vedtak med forhåndsvarsel)* og *hastevedtak (vedtak uten forhåndsvarsel)*⁴⁸. Et målrettet og effektivt tilsyn tilsier at enkeltstående observasjoner av mindre alvorlig karakter i første omgang kan påpekes overfor tilsynsobjektet. En *påpeking av plikt til å følge regelverket* anses forvaltningsrettslig kun som veiledning, og er ikke et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.⁴⁹ *Påpeking av plikt* er benyttet som reaksjonsform i få av vignettene knyttet til mindre vesentlige forhold. I denne sammenheng omtales derfor *påpeking av plikt* som *ingen vedtak*.

4.3.1 Tilsyn i en slaktekyllingbesetning

Vignetten (faktaboks 1) ble sendt til 20 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Svarene

Tabell 1 viser at det er stor variasjon i reaksjonsform blant distriktskontorene når det gjelder hastevedtak om avlivning av kyllingene, mens det samlet sett er liten variasjon mellom svarene fra distriktskontorene knyttet til forbedring av ventilasjon og utskifting av strø.

Tabellen viser at 7 av 20 distriktskontorer fatter vedtak om avlivning av kyllinger som har svi-skader, mens 13 distriktskontorer mener det ikke er grunn til å avlive kyllingene. Ett av de sju kontorene opplyser i hastevedtaket at hele kyllingflokken må avlives dersom ikke ammoniakknivået reduseres til 30 ppm eller flokken flyttes til annet lokale der nivået kan holdes lavt. Dersom atmosfæren blir forbedret, må likevel flokken gjennomgås, og de individene som har

48) Se forklaring på begrepene *varsel om vedtak* og *hastevedtak* i kap. 1.1.

49) Mattilsynet (2009), *Rapport fra etatsrevisjonen 2009 Område myndighetsutøvelse og rettsikkerhet*. Etatsrevisjonsrapport 02/09.

Faktaboks 1 Vignett om tilsyn i en slaktekyllingbesetning

Etter tips utføres det tilsyn i en slaktekyllingbesetning med Ross 308*.

Besetningen er på ca. 19 000 dyr som på tilsynsdagen var 24 dager gamle. Forhold ble vurdert etter forskrift om hold av høns og kalkun § 10 og § 20.

Det ble målt opptil 40 ppm ammoniakk i nyere del av anlegget og opptil 70 ppm ammoniakk i eldre del. Det ble målt opptil 3500 ppm CO₂. Ved inspeksjonen var det –6 grader utendørs og oppholdsvær.

Det var tendens til bløtt underlag flere steder i anlegget. 20 dyr ble valgt ut tilfeldig forskjellige steder i anlegget og undersøkt for sviskader på føttene. Tre av dyrene hadde alvorlige sviskader, to hadde middels sviskader, og fem hadde tilløp til sviskader.

Det var ingen anmerkninger til øvrige krav i forskriften.

Oppgave til Mattilsynet:

Formuler hvordan Mattilsynet vil håndtere saken på bakgrunn av opplysningene fra tilsynsbesøket som er beskrevet ovenfor.

* Kyllingrase som er vanlig i kyllingproduksjon i Norge.

** Ppm = betyr "deler per million": milliondel.

Tabell 1 Vignett om tilsyn i en slaktekyllingbesetning

	Både varsel om vedtak og hastevedtak	Hastevedtak	Varsel om vedtak	Ingen vedtak	Sum
Avlivning	0	6	1	13	20
Bytte ut strø	7	8	2	3	20
Justere ventilasjon	8	9	3	0	20

Kilde: Riksrevisjonen. N = 20 distriktskontorer

alvorlige sviskader på føttene, må avlives. Variasjonen i reaksjonsform er av vesentlig betydning både for velferden til kyllingene og for dyreeier økonomisk sett.

Den største variasjonen i reaksjonsform er mellom et kontor som fatter hastevedtak om både avlivning av kyllinger, justering av ventilasjon og utskifting av strø, og et annet kontor som kun fatter varsel om vedtak knyttet til utbedring av ventilasjon.

Et av kontorene som fatter hastevedtak om avlivning, hjemler vedtaket i §§ 10, 18 og 20 i FOR-2001-12-12-1494: Forskrift om hold av høns og kalkun, og benytter seg av hastevedtak "av di ein meiner lidinga ved alvorlege sviskadar er så sterk at avliving/slaktning er det rette framfor å la individa leva vidare (hovudvekt på § 18)".

Et annet distriktskontor varsler vedtak om "å forbetre klimaforholda i huset innan neste innsett. Fuktige område og høge nivå av gassar, tyder på at ein må gjere endringar. I eit godt drive kyllinghus, bør ein kunne halde NH₃ under 25 ppm. Ein kan nok akseptere noko høgare nivå utan at

det har større negativ helse- eller dyrevelferds-effekt, eks 40–50 ppm NH₃. Dersom det er vanskeleg å forbetre klimaet, ville eg påleggje å setje inn færre kyllingar neste gang".

Alle distriktskontorene fatter vedtak knyttet til utbedring av eksisterende ventilasjon, og 17 av 20 distriktskontorer fatter vedtak om utskifting av strø. Til tross for at vedtakene i stor grad sammenfaller når det gjelder ventilasjon, henviser distriktskontorene i sine vedtak til ulike normer for grenseverdier for ammoniakk (NH₃) i luften. Grenseverdiene er hentet fra forskjellige kilder.

Et av distriktskontorene begrunner et hastevedtak om at ammoniakknivået må ned til 30 ppm, med at "dyra lid så sterkt når ammoniakknivået er så høgt, at det ikkje er forsvarleg å la slike tilhøve halda fram. Det er svært sannsynleg at sjuklingane, for å oppnå tradisjonell storleik, lyt haldast vesentleg lenger enn dei tradisjonelle 31 dagane ved ammoniakknivå opp mot 70 ppm".

Tabell 2 viser at maksimalverdiene for ammoniakk som angis av distriktskontorene, varierer fra 10 til 40 ppm NH₃, og i alt vises det til seks for-

Tabell 2 Vignett om tilsyn i en slaktekyllingbesetning. Kilder for angivelse av maksimalverdi av ammoniakk

Distriktskontor (19)*	Svensk regelverk ⁵⁰	EU ⁵¹	Internasjonalt regelverk	KSL ⁵²	Storfe ⁵³	Svin ⁵⁴	Fjørfe-næringen ⁵⁵	Uten kilde	Sum
Ingen angitt maksimalverdi								3	3
10 ppm	3				1		1	3	8
10–20 ppm					1	1			2
20 ppm		3	1		1				5
25 ppm				6				1	7
20–30 ppm								1	1
40 ppm			1						1
Sum	3	3	2	6	3	1	1	8	27

Kilde: Riksrevisjonen. N = 20 distriktskontorer

* Tre distriktskontorer har oppgitt to maksimalverdier, og ett distriktskontor har oppgitt fire maksimalverdier.

skjellige maksimalverdier. Tre av kontorene viser til to forskjellige maksimalverdier, mens et annet kontor viser til fire forskjellige maksimalverdier. Tre kontorer har ikke angitt noen maksimalverdi i besvarelsen.

De ulike kildene for maksimalverdiene er svenske jordbruksmyndigheter, EU, internasjonale krav, KSL-standard (kvalitetssystem i landbruket), veileder til forskrift om hold av storfe, veileder til forskrift om hold av svin og Nøkkelfaktorer for å lykkes i kyllingproduksjon (brosjyre fra fjørfe-næringen). Enkelte kontorer oppgir ingen kilde.

Mulige konsekvenser av vedtak

Distriktskontorenes vedtak vil kunne ha konsekvenser knyttet til både dyrevelferd og virksomhetens økonomi.

Når det gjelder avlivning, vil konsekvensene avhenge av antallet dyr. Konsekvenser for bonden avhenger også av vedtakets omfang, alder (slaktevekt) på kyllingene og kapasitet på slakteri. Gjelder det bare noen få kyllinger, er de økonomiske konsekvensene lave. Gjelder det hele besetningen, er konsekvensene større. Hvis kyllingene er nesten slakteferdige og aksepteres av slakteriet, behøver det ikke å ha så store konsekvenser. Hvis kyllingene derimot må destrueres, vil produsenten lide tap.

Dersom mange kyllinger eller en hel besetning må avlives, finnes det flere ulike metoder å gjøre det på, og det er usikkerhet knyttet til dyrevelferdsaspektet for samtlige av metodene. I et dyrevelferdsperspektiv

vil belastningene sannsynligvis være enda større ved slaktning på et senere stadium, siden kyllingene allerede har sviskader på føttene og lider.

Når det gjelder dyrevelferdshensyn, vil tørt strø virke positivt ved at oppståtte hudproblemer på føtter og bryst ikke forverres, og at luftkvaliteten forbedres. Bedre ventilasjon vil bidra til bedre strøkvalitet og dermed lavere forekomst av hudskader som skyldes bløtt strø. For virksomheten innebærer bytte av strø bruk av tid og ressurser. Dersom det er nødvendig med installasjon av nytt ventilasjonsanlegg eller nye deler, vil kostnadene bli høye.

4.3.2 Tilsyn med slakteri

Vignetten (faktaboks 2) ble sendt til 19 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Svarene

Tabell 3 viser at det er betydelige forskjeller mellom distriktskontorenes vurdering av tilstanden i det aktuelle slakteriet.

Tabell 3 viser at 7 av 19 distriktskontorer varsler vedtak om at virksomheten må sette inn port, hvorav ett av disse vedtakene også har vedtak om tydelig skille. Videre varsler ytterligere 5 av 19 distriktskontorer vedtak om å skille tydelig mellom ren og uren sone for å skjerme kjøtt som henger på hengehallen, mot forurensning. Mens disse tolv distriktskontorene vurderer det som nødvendig å opprette fysisk eller tydelig skille mellom ren og uren sone, er det fem distriktskontorer som ikke stiller krav til verken sluserutiner, fysisk skille eller tydelig skille. Seks distriktskontorer varsler vedtak om at slakteriet må forbedre sluserutinene for å hindre at urenheter kommer inn i produksjonslokalene via personer eller materiell.

50) Det svenske jordbruksverket.

51) EUs slaktekyllingdirektiv Council directive 2007/43/EC.

52) Kvalitetssystem i landbruket, KSL-standard 6 (2010).

53) Veileder for hold av storfe.

54) Retningslinjer for hold av svin.

55) Nøkkelfaktorer for å lykkes i kyllingproduksjon (brosjyre fra fjørfe-næringen).



Kilde: Riksrevisjonen

Faktaboks 2 Vignett om tilsyn med slakteri

Under inspeksjonen ble det gjort følgende observasjoner:

I slaktehallen så man at spyleslanger som tilfører vann til kløyvesagen for griseskrotter, ikke har blitt tilfredsstillende rengjort.

I hengehallen ble det observert bisonpaller som ikke har blitt tilfredsstillende rengjort. Det er trafikk av personer og emballasje mellom hengehallen og gammel ekspedisjon. Slusen mellom hengehallen og gammel ekspedisjon har ingen port.

I nedskjæringen er det sviktende rutiner når det gjelder renholdet av veiepult/tastatur. Det er sviktende rutiner for håndtering av enkelttilfeller der kjøttstykker faller på gulvet. Dette blir ikke systematisk fulgt opp. Det blir jevnlig observert plastbakker som står rett på gulvet, uten hjulgang under. Ved et par enkelttilfeller er det observert umerket vareparti, dette gjelder innmat.

I grovstykkingsavdelingen er det også sviktende rutiner for håndtering av enkelttilfeller der kjøttstykker faller på gulvet. Dette blir ikke systematisk fulgt opp.

Oppgave til Mattilsynet:

Behandle saken på ordinær måte etter opplysningene fra tilsynsbesøket som er beskrevet ovenfor.

Tabell 3 Vignett om tilsyn med slakteri

	Både hastevedtak og varsel om vedtak	Hastevedtak	Varsel om vedtak	Ingen vedtak	Sum
Sette inn port mellom ren og uren sone	-	-	7	12	19
Tydelig skille mellom ren og uren sone	-	-	6	13	19
Forbedre sluserutiner	-	-	6	13	19
Destruksjon av kjøtt	-	3	-	16	19
Renholdsrutiner må forbedres	2	1	9	7	19
Sikre varer mot forurensning (kjøtt på gulv, plastbakker)	-	-	9	10	19
Sporing og merking av kjøtt	-	2	5	12	19
Fareanalyse /risikovurdering	-	-	3	16	19
Forbedre rutiner for internkontroll og avvikshåndtering	-	-	16	3	19
Opplæring	-	-	5	14	19

Kilde: Riksrevisjonen. N = 19 distriktskontorer

Videre viser tabell 3 at åtte distriktskontorer fattet hastevedtak om destruksjon av kjøtt, merking av kjøtt eller forbedring av renholdsrutinene. Et stort flertall, 16 av de 19 distriktskontorene, varslet vedtak om å pålegge slakteriet å sette i verk tiltak for å sikre at internkontrollrutiner og avvikshåndtering blir fulgt. Halvparten av distriktskontorene varslet vedtak til slakteriet om å innføre et system for renhold av lokaler og utstyr og sikre at tiltakene blir gjennomført i praksis.

Mulige konsekvenser av vedtakene

Vedtakene kan ha konsekvenser for virksomheten og for mattrygghet.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser for virksomheten, anses vedtak om å sette inn ny port som det økonomisk sett mest vesentlige. Vedtak om tydelig skille mellom ren og uren sone er mildere enn å sette inn port, men strengere enn et vedtak om innskjerping av sluserutiner. Et "tydelig skille" kan imidlertid også innebære ombygging. Kostnadene vil avhenge av bygningens opprinnelige utforming, størrelsen på virksomheten, mv. Begrepet "tydelig skille" med krav til soneinndeling kan også tenkes løst med avmerkinger og dessuten avgrensning av arbeidsoppgaver i "tid", ikke bare i "rom", slik at større ombygging kan unngås.

Ulike vurderinger av om det er nødvendig med fysisk og/eller tydelig skille mellom ren og uren sone, kan også føre til at mattryggheten ivaretas ulikt ved virksomhetene.

Hastevedtak om destruksjon av kjøtt anses som strengere enn varsel om vedtak om å sikre kjøtt mot forurensning. De økonomiske konsekvensene av et hastevedtak om destruksjon avhenger av mengde og hvilken del av dyret det gjelder. Et hastevedtak om renhold vil ha økonomiske og praktiske konsekvenser dersom vedtaket medfører stans i produksjonen under vasking.

4.3.3 Tilsyn med serveringssted

Vignetten (faktaboks 3) ble sendt til 20 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Svarene

Svarene viser at det er relativt stor variasjon i hvordan de ulike kontorene forholder seg til serveringsstedet som er beskrevet, og den vesentligste variasjonen er om distriktskontorene stenger virksomheten eller ikke.

Tabell 4 viser at 7 av 20 distriktskontorer stenger virksomheten umiddelbart med hastevedtak. De sju distriktskontorene vurderer regelverksbruddene som så alvorlige at virksomheten må stenges.

De 13 resterende kontorene vurderer det ikke nødvendig å stenge virksomheten, men fattet vedtak som kan bidra til å ivareta mattrygghet. Tre kontorer fattet hastevedtak om at maten ikke kan omsettes pga. kryssforurensning, og halvparten av distriktskontorene fattet vedtak om å endre rutinene for å hindre at maten kan bli kryssforurenset.



Kilde: Riksrevisjonen

Faktaboks 3 Vignett om tilsyn med serveringssted

Virksomheten har et lite kjøkken, og det ble observert sammenblanding av ferdige matretter, vasket salat og rå kjøttvarer på arbeidsbenk ved vask. Det jobber tre personer på dagtid.

Gulv på kjøkkenet er malingslitt og har sår i belegg/maling. På enkelte steder er taket malingflasket. I vinduskarmen flasser lakken. Det mangler lister langs gulvet i overgangen mellom kjøkken og rom for cateringproduksjon. Tak i cateringproduksjonen er i ubehandlet trevirke, vegger og lister rundt vindu er malt treverk. Det finnes trappetrinn dekket med teppe inne på rom for cateringproduksjon.

Vegg mellom vinduer og arbeidsbenk var synlig uren. Benkens overflate hadde sår etter knivbruk. Skuffer med skjæreredskap i samme benk var synlig urene inni og utenpå. Håndtak på skapdører og tilsvarende felles berøringspunkter hadde fettbelegg. Gamle slitte treøser i flere skuffer ble oppgitt å være i bruk ved spesielle anledninger. Noe utstyr i skuffer, f.eks en stekespade, var ikke rene.

Kjøledisk ved utsalgsdisken holdt +7 °C. Her ble det oppbevart kremkaker, rekesmørbrød med majones, baguetter med skinke og ost samt yoghurt og juice.

Blandebatteriet på håndvask i forbindelse med personaltoalettet er utstyrt med togreps batteri. Det lå et skittent såpestykke ved vasken, og det ble brukt håndklær i tøy til tørk av hendene.

Det lå crabstics i en pose på benken, men denne ble lagt inn i kjøleskap da Mattilsynet spurte om hvorfor denne posen lå i romtemperatur.

Virksomheten forteller at den følger nasjonale retningslinjer for serveringsbransjen, hvor det er krav om at temperaturen skal være under +4 °C for kjølevarer. De har ikke gjort egne farevurderinger på dette området.

Virksomheten har en perm for "internkontroll mat", som står i hylla på kjøkkenet.

Oppgave til Mattilsynet:

Gjør den nødvendige forvaltningsmessige oppfølgingen på bakgrunn av opplysningene fra tilsynsbesøket ovenfor.

Tabell 4 Vignett om tilsyn med serveringssted

	Hastevedtak	Varsel om vedtak	Ingen vedtak	Sum
Stenging av virksomheten	7	-	13	20
Omsetningsforbud	3	-	17	20
Utbedring/vedlikehold av lokaler	-	18	2	20
Forbedre håndvask	1	15	4	20
Endre rutiner for å hindre kryssforurensning	3	7	10	20
Endre rutiner for renhold av lokaler	-	9	11	20
Nedvask av kjøkken	-	8	12	20
Temperatur < 4 °C	-	9	11	20
Endre rutiner for fareanalyse	-	4	16	20
Endre rutiner for internkontroll	-	16	4	20

Kilde: Riksrevisjonen. N = 20 distriktskontorer

Videre varsler de fleste distriktskontorene vedtak knyttet til å forbedre og vedlikeholde lokalene, forbedre rutinene for håndvask og forbedre rutinene for internkontroll.

Mulige konsekvenser av vedtak

For virksomheten vil et hastevedtak om stenging kunne ha stor økonomisk betydning, både pga. tapte inntekter i stengingstiden og pga. dårligere renommé. Innskjerpning av rutiner og internkontroll vil, isolert sett, framstå som langt mildere

reaksjonsformer med langt mindre alvorlige økonomiske konsekvenser for virksomheten.

Hensynet til mattrygghet blir også ivaretatt i varierende grad gjennom de ulike vedtakene.

4.3.4 Koliforme bakterier i en vannprøve⁵⁶

Vignetten (faktaboks 4) ble sendt til 19 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Faktaboks 4 Vignett om koliforme bakterier i en vannprøve

Saken gjelder et kommunalt eid vannverk som forsyner 35 000 personer. Det er funnet 4 koliforme bakterier per 100 ml i en vannprøve fra ledningsnettet. Prøven er ikke analysert for E. coli. Prøven er tatt 2 dager tidligere i forbindelse med en rutinemessig kontroll i henhold til prøvetakingsplanen for vannverket. Prøvepunktet ligger ved en skole. Ny vannprøve er i dag tatt ut fra samme sted, men analysen vil ikke foreligge før om 24 timer.

Spørsmål til Mattilsynet:

Vannverket henvender seg til Mattilsynet og spør om hvordan de skal forholde seg til saken. Bør vannverket gå ut med anbefaling om å koke vannet på dette tidspunktet?

Svarene

Tabell 5 viser at det er stor variasjon knyttet til om distriktskontorene anbefaler kokevarsel eller ikke.

Tabell 5 Vignett om koliforme bakterier i vannprøve

Vedtak	
Kokevarsel til alle	9
Kokevarsel til sårbare abonnenter	2
Ikke nødvendig med kokevarsel	8

Kilde: Riksrevisjonen. N = 19 distriktskontorer

11 av 19 kontorer anbefaler at vannverket umiddelbart må iverksette kokevarsel, mens 8 av 19 kontorer ikke anbefaler å gå ut med kokevarsel. Av de elleve kontorene som anbefaler kokevarsel, svarte to at det er tilstrekkelig med kokevarsel overfor skolen og sårbare abonnenter, mens ni svarte at kokevarselet gjelder overfor alle abonnenter.

Av de som svarte at vannverket bør gå ut med kokeanbefaling, var de fleste svarene begrunnet med føre-var-prinsippet. For det første fordi E. coli

ikke kan utelukkes siden prøven ikke er analysert for dette, og for det andre fordi prøvepunktet er ved en skole. Begrunnelsene gikk videre ut på at drikkevannsforskriften setter krav til umiddelbare tiltak ved en eventuell verifisering av E. coli, og at vannverkseier derfor bør handle som om det var funnet E. coli, til det kan bekreftes eller avkreftes. Kokepåbudet må opprettholdes inntil nye prøver er tatt.

Fem av de åtte kontorene som svarte at man ikke bør gå ut med kokevarsel basert på foreliggende prøveresultat, utdyper at vannverkseier må overvåke situasjonen og følge opp med ytterligere prøvetaking og undersøkelser. Ett av disse kontorene svarte at vannverket i mellomtiden må informere sårbare abonnenter om å ta nødvendige forholdsregler. Tre av kontorene svarte at de forventer at vannverkene selv har rutiner for tiltak i slike situasjoner, og vil kreve en risikovurdering av situasjonen mens vannverket venter på nye prøveresultater. Videre svarte ett av disse kontorene at man må vekte mellom føre-var-prinsippet og hensynet til å skape unødig uro hos abonnentene, og at vannverket derfor kan tillate seg å vente ytterligere 24 timer med å sette i gang kokevarsel, selv om man risikerer flere syke, ettersom skaden knyttet til folkehelsen eventuelt allerede har skjedd.

3 av de 19 kontorene som svarte på vignettoppgaven, opplyser at de ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne gjøre en mest mulig korrekt vurdering av saken. Kontorene har likevel besvart spørsmålet om hvorvidt vannverket bør gå ut med anbefaling om å koke vannet eller ikke, og er medregnet i tabell 5.

Mulige konsekvenser av vedtak

Et generelt kokevarsel eller kokevarsel bare til sårbare abonnenter medfører at vannverket må igangsette et informasjonsopplegg, parallelt med at det tas ut nye prøver for å få verifisert hvorvidt det er forurensning i vannet eller ikke.

Dersom vannverket får beskjed om at de ikke skal gi kokevarsel, men avvente resultatet av nye prøver, vil de benytte ressursene til oppfølgende prøvetaking og feilsøking. Hvis det skulle vise seg at vannet faktisk er forurenset med smittestoffer, vil et manglende kokevarsel kunne ha økonomiske konsekvenser for vannverket gjennom mulig erstatningsplikt overfor skadelidte. Ved manglende varslings vil vannverket også kunne tape omdømme og tillit hos abonnentene, hvis det

56) Funn av koliforme bakterier i vannet viser en mulig forurensning med tarmbakterier. Drikkevann skal ikke inneholde koliforme bakterier.

i ettertid kommer fram at det burde vært varslet på et tidligere tidspunkt.

For abonnentene vil Mattilsynets beslutning om hvorvidt det skal utstedes kokevarsel eller ikke, kunne få store praktiske, helsemessige og/eller økonomiske konsekvenser. For sårbare abonnenter, eksempelvis abonnenter med svekket immunforsvar, kan visse smittestoffer i verste fall medføre dødsfall.

Et generelt kokevarsel vil medføre ulemper for husstander, helseinstitusjoner og næringsmiddelbedrifter siden det da vil bli nødvendig å koke alt vann til drikke og matlaging.

For næringsmiddelindustri og annen industri der vannkvaliteten er avgjørende i produksjonen, vil forurenset drikkevann kunne få store økonomiske, praktiske og omdømmemessige konsekvenser.

4.3.5 Påvisning av salmonella

Vignetten (faktaboks 5) ble sendt til 19 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Faktaboks 5 Vignett om påvisning av salmonella

I en stikkprøvekontroll tatt ut for en uke siden får du beskjed fra laben om at det er mistanke om salmonella i en prøve av kjøttskrap fra en nedskjæringsbedrift.

Hvordan følger Mattilsynet opp bedriften på dette tidspunktet?

Det tar to dager før prøven er verifisert. Etter to dager viser verifiseringen at det er påvist *Salmonella diarizonae*.

Spørsmål til Mattilsynet:

Hvordan følger Mattilsynet opp bedriften nå?

Svarene

Tabell 6 viser at nesten samtlige distriktskontorer har fattet vedtak om omsetningsforbud eller båndlegging i fase 1 av oppgaven. Mer enn to tredeler av de spurte kontorene har også fattet vedtak knyttet til forsterket prøvetaking, desinfisering, sporing av kjøttet og at kjøtt kan brukes dersom det varmebehandles.

Videre begrunner de fleste kontorene reaksjonsformen med henvisning til forskrift om overvåking av og kontroll med forekomst av salmonella i

Tabell 6 Vignett om påvisning av salmonella

	Vedtak	Ingen vedtak	Sum
Fase 1:			
Omsetningsforbud/båndlegging	17	2	19
Sporing	13	6	19
Desinfeksjon eller forsterket hygienetiltak	15	4	19
Forsterket prøvetaking	15	4	19
Informere allmennheten	2	17	19
Fase 2:			
Destruksjon	1	18	19
Trekke tilbake kjøtt som er omsatt	2	17	19
Kjøtt skal holdes tilbake inntil prøveresultater foreligger	5	14	19
Forsterket hygienetiltak	8	11	19
Forsterket prøvetaking	6	13	19
Andre vedtak:			
Humant konsum / varmebehandling	12	7	19
Opplæring	7	12	19
Henvisning til salmonellaforskriften* §14	14	5	19

* Forskrift om overvåking av og kontroll med forekomst av salmonella i ferskt kjøtt
Kilde: Riksrevisjonen. N = 19 distriktskontorer

ferskt kjøtt § 14. I denne forskriften er det listet opp tiltak som skal iverksettes ved påvisning av salmonella i prøver tatt som ledd i den løpende overvåkingen.

Mulige konsekvenser av vedtak

Denne formen for salmonella, *Salmonella diarizonae*, blir sett på som lite farlig for mennesker, men bakterien er derimot relativt ofte å finne hos sau i noen områder, og den har medført skader på dyr ved enkelte anledninger.

Båndlegging, sporing, desinfeksjon og ekstra prøvetaking innebærer merkostnader for bedriften.

4.4 Likebehandling i møte med brukerne i behandlingen av godkjenningssaker

4.4.1 Godkjenning av vannforsyningsssystem til en hytteforening

Vignetten (faktaboks 6) ble sendt til 19 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Faktaboks 6 Vignett om godkjenning av vannforsynings-system til en hytteforening

En hytteforening med 45 hytter er påkoblet det kommunale vannverket, men eier sitt eget ledningsnett fram til hyttene fra felles tilkoblingspunkt i kommunal kum. Det private ledningsnettet, som hytteeierne eier felles, er ca. 3 km langt og har ingen tekniske installasjoner utover en mindre pumpestasjon som sikrer tilstrekkelig vanntrykk inn til hyttene. Hytteeierne blir som abonnenter fakturert hver for seg for eget vannforbruk direkte fra kommunen.

Spørsmål til Mattilsynet:

Har hytteforeningen et godkjenningspliktig vannforsynings-system og må søke om egen godkjenning etter drikkevannsforskriften § 8, eller vil deres ledningsnett med pumpestasjon være å anse som "internt fordelingsnett" etter definisjonene i drikkevannsforskriften § 3?

Svarene

Av de 16 distriktskontorene som fattet vedtak, svarte halvparten at hytteforeningen har et godkjenningspliktig vannforsynings-system og må søke om egen godkjenning etter drikkevannsforskriften § 8. Den andre halvparten svarte at ledningsnettet med pumpestasjon er å anse som "internt fordelingsnett" etter definisjonene i drikkevannsforskriften § 3, og at det derfor ikke er godkjenningspliktig (se tabell 7).

Tabell 7 Godkjenning av vannforsynings-system til en hytteforening

Godkjenningspliktig	8
Ikke godkjenningspliktig (internt fordelingsnett)	8
Venter på avklaring fra hovedkontoret	1
Ber om mer info	2

Kilde: Riksrevisjonen. N = 19

Et av distriktskontorene begrunner vedtaket om at hytteforeningen må søke om egen godkjenning for sitt vannverk, med følgende:

"Hytteeierforeningen er å anse som vannverks-eier etter drikkevannsforskriften § 3 nr. 4, etter som hytteeierforeningen eier eget ledningsnett. Hytteeierforeningens vannverk forsyner 45 hytter, og er dermed godkjenningspliktig etter drikkevannsforskriften § 8 første ledd nr. 1."

Et annet distriktskontor, som mener hytteforeningen ikke må søke om godkjenning, viser til definisjonen i drikkevannsforskriften § 3 om internt fordelingsnett:

"Om vannforsynings-system står det i punkt 3 i samme paragraf at 'Internt fordelingsnett er ikke en del av vannforsynings-systemet'. I veilederen til drikkevannsforskriften står det at internt fordelingsnett går fra anboringspunktet for stikkledningen og fram til de enkelte tappepunkt og at internt fordelingsnett ikke er godkjenningspliktig selv om det kan forsyne mer enn 50 personer/20 husstander/hytter, men skal for øvrig tilfredsstille relevante krav i forskriften, blant annet at vannet skal tilfredsstille de kvalitetskrav som er satt.

Ut fra dette anser distriktskontoret at det 3 km lange ledningsnettet og stikkledninger i hyttefeltet er et internt fordelingsnett fra påkoblingspunktet i kommunal kum. Jamfør drikkevannsforskriften § 5 skal eier av internt fordelingsnett påse at drikkevannskvaliteten ikke forringes ut over kravene i § 12 når vannet frembys til forbruker, og dette innebærer at hytteforeningen må ha rutiner/internkontroll knytta opp mot sitt ledningsnett, men det kreves ikke at de må søke om egen godkjenning".

To av distriktskontorene ber om mer informasjon for å kunne besvare oppgaven, og ett av distriktskontorene begrunner hvorfor de ikke har svart på oppgaven, slik:



Kilde: Riksrevisjonen

"Dette er en vanskelig og høyst aktuell problemstilling. (...) Vårt svar til kommunen ville derfor per i dag og inntil videre ha vært som følger: Dette er et vanskelig spørsmål som distriktskontoret per i dag dessverre ikke kan gi et sikkert svar på. Vi har tidligere i høst (2010) spilt tilsvarende problemstilling inn til hovedkontoret for nærmere fortolkning og avklaring. Vi kommer tilbake med svar så snart vi får avklaring fra hovedkontoret."

Mulige konsekvenser av vedtak

Vedtaket vil ikke ha noen vesentlige konsekvenser for det kommunale vannverket, ettersom hytteeierne uansett vil være abonnenter ved vannverket og selv ha ansvar for det private ledningsnett. For hytteeierne vil et vedtak om at deres vannforsynings-system er godkjenningssøknad, ha praktiske og økonomiske konsekvenser. Det må utformes godkjenningssøknad med nødvendig grunnlagsdokumentasjon som planer og rutiner i henhold til drikkevannsforskriftens bestemmelser, og det må betales godkjenningssøknadsgebyr til Mattilsynet. Hytteeierne vil dessuten bli et eget tilsynsobjekt for Mattilsynet med dertil hørende plikter og kostnader.

4.4.2 Godkjenning av vannforsynings-system til et boligfelt med 250 boliger

Vignetten (faktaboks 7) ble sendt til 19 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Faktaboks 7 Godkjenning av vannforsynings-system til et boligfelt

Kommunen overtar VA-ansvaret for et nytt boligfelt med 250 boenheter, som er bygget ut av et tomteselskap. VA-systemet for boligfeltet kobles til det kommunale vannverket og får samtidig kommunalt avløp.

Spørsmål til Mattilsynet:

Krever tilkoblingen en ny godkjenningssøknad fra det kommunale vannverket, fordi utvidelsen av forsyningsområdet anses som "vesentlig endring" ift. opprinnelig godkjenning – eller ikke?

Svarene

Tabell 8 viser at 9 av de 19 distriktskontorene som besvarte oppgaven, mener tilkoblingen til det kommunale vannverket krever ny godkjenningssøknad, fordi utvidelsen av forsyningsområdet anses som "vesentlig endring" med hensyn til opprinnelig godkjenning. Tre svarte at det ikke er nødvendig med ny godkjenningssøknad. Sju kontorer ønsker mer informasjon for å besvare oppgaven.

Tabell 8 Godkjenning av vannforsynings-system til et boligfelt

Vedtak	Distriktskontor
Krever ny godkjenningssøknad	9
Krever ikke ny godkjenningssøknad	3
Ber om mer info	7

Kilde: Riksrevisjonen. N = 19

Et av distriktskontorene begrunner krav om ny søknad med at:

"(...) tilkøpling av 250 nye boenheter er mykje og vesentleg. Vannforbruket vil auka så mykje at leveringskapasiteten må vurderast på nytt. Kapasiteten på desinfeksjonsanlegget må vurderast og driftsrutinar og internkontroll må gjennomgå for å sjå om det er behov for justeringar. Planane for utvidelsen, tilkøplinga skal godkjennast før arbeidet starter opp. Deretter må vannverket få ein oppstartstil-latelse før driftsstart av denne nye delen. Dersom arbeidet allerede er ferdig, uten plangodkjenning, vil Mattilsynet krevja ny godkjenning av heile vannverket".

Et av distriktskontorene som mener det ikke betinger ny søknad, begrunner det med følgende:

"Tilkoblingen av VA-systemet krever ikke ny godkjenning fra det kommunale vannverket. Denne endringen vil ikke medføre betydning for hygieniske forhold så som: valg av vannkilde, planer for utbyggingsanlegg, planer for endret inntakssted etc. Kommunen vil bli pålagt fra Mattilsynets side at denne tilkoblingen blir inntatt i kommunens internkontroll, beredskapsplaner, jf. kap 4 i drikkevannsforskriften."

Mulige konsekvenser av vedtak

For det kommunale vannverket vil et vedtak om at det kreves ny godkjenningssøknad, ha praktiske og økonomiske konsekvenser. Det må utformes en ny godkjenningssøknad med nødvendig grunnlagsdokumentasjon som planer og rutiner i henhold til drikkevannsforskriftens bestemmelser, og det må betales godkjenningssøknadsgebyr til Mattilsynet.

For abonnentene vil et vedtak om at det kreves ny godkjenningssøknad, ikke ha noen vesentlige konsekvenser, bortsett fra at vann- og avløpsgebyret må økes noe for å dekke inn kommunens kostnader med ny godkjenningssøknad til Mattilsynet.

4.4.3 Godkjenning av vannforsyningsystem til et boligfelt med 40 boliger

Vignetten (faktaboks 8) ble sendt til 19 distriktskontorer og ble besvart av alle.

Faktaboks 8 Godkjenning av vannforsyningsystem

Kommunalt vannverk sør i kommunen:

En privat entreprenør har bygget ut et nytt boligfelt for 40 boliger, som ligger et godt stykke unna kommunalt vannledningsnett. Boligfeltet har derfor egen vannforsyning basert på en grunnvannskilde, og med klor som reserveløsning hvis forurensning skulle påvises. Det private vannverket har fått plangodkjenning i 2008 av Mattilsynet for denne løsningen. Når boligene er solgt, trekker entreprenørselskapet seg ut og overlater driften av vannverket til boligeierne. Disse har imidlertid ikke noen etablert driftsorganisasjon som kan drifte vannverket videre, og har henvendt seg til kommunen og bedt om at boligområdet kobles til kommunalt vann i stedet.

Spørsmål til Mattilsynet:

Vil tilkobling av dette boligfeltet betinge ny godkjenningssøknad fra det kommunale vannverket – eller ikke?

Svarene

Av de 19 distriktskontorene som svarte på oppgaven, mener seks at tilkoblingen til kommunalt vann krever ny godkjenningssøknad fra det kommunale vannverket. Fire kontorer mener tilkoblingen ikke betinger ny godkjenningssøknad. Ni distriktskontorer mener det er for lite informasjon i beskrivelsen, og ber derfor om mer informasjon.

Tabell 9 Godkjenning av vannforsyningsystem til boligfelt

Vedtak	Distriktskontor
Krever ny godkjenningssøknad	6
Krever ikke ny godkjenningssøknad	4
Ber om mer informasjon	9

Kilde: Riksrevisjonen. N = 19

Et av distriktskontorene begrunner krav om ny søknad med dette:

"Boligeierne i det nye boligfeltet sør i kommunen ønsker å koble 40 boliger til det kommunale vannverket. En økning i antall personer som skal forsynes kan være av vesentlig betydning i forhold til leveringssikkerhet for det kommunale vannverket. Dette betinger derfor godkjenningssøknad fra kommunen, se drikkevannsforskriften § 8 andre ledd."

Et annet distriktskontor, som mener det ikke krever ny søknad, begrunner det med følgende:

"For vannverket i sør, som har god kapasitet og ellers er et sikkert anlegg, utgjør en ev. tilkobling av de 40 boligene en forholdsvis liten økning i vannforbruket. Entreprenøren har fått anlegget plangodkjent tidligere. Vi anser ikke dette som at det kreves godkjenningssøknad fra kommunen, men en vil forutsette at ledninger med mer tilpasses ved tilkoblingen, samt at endringene medfører gjennomgang av rutiner, prøvetaking med mer. Mattilsynet vil likevel ha melding om dette, og samme skjema, 'endre informasjon' osv. benyttes."

Mulige konsekvenser av vedtakene

Konsekvensene er de samme som under foregående vignett.

4.5 Likebehandling i møte med brukerne i behandlingen av klagesaker

4.5.1 Klage på vedtak om å etablere en ny hygienisk vannbehandlingsbarriere

Vignetten (faktaboks 9) ble sendt til åtte regionkontorer og ble besvart av alle.

Svarene

Ved behandling av en reell klagesak, skal vurderingene og vedtaket distriktskontoret har fattet foreligge. Disse dokumentene foreligger ikke i oppgaveteksten til klagesaken i denne undersøkelsen, men det er beskrevet hvilke vedtak distriktskontoret har fattet.

Faktaboks 9 Klage på vedtak om å etablere en ny hygienisk vannbehandlingsbarriere

Klagesaken gjelder et vannverk som forsyner 18 000 personer samt et sykehus og en større næringsmiddelvirksomhet som driver med fiskeforedling. Vannkilden er en større innsjø beliggende 450 m over havet, med et vanninntak på 45 meter dyp. Fargetallet i råvannet er ikke over 9 mg Pt/l, med unntak av sirkulasjonsperioder hvor fargetallet kan stige opp mot 16.* Vannkilden er ikke påvirket av avløpsvann, da det ikke er bebyggelse i nedbørfeltet, men det beiter en del storfe og sau i området. Det er tatt ut fire parasittprøver av råvannet hvert år i 3-årsperioden 2006–2009, men det er ikke påvist parasitter i noen av prøvene. Med unntak av sirkulasjonsperiodene er det kun sporadisk, dvs. mindre enn én gang per år, funnet 1 eller 2 E. coli per 100 ml vannprøve i råvannet over 3-årsperioden 2006–2009. Vårsirkulasjonen gir små endringer i den hygieniske vannkvaliteten. I sirkulasjonsperioden på høsten, som varer ca. 2 uker, er det jevnlig funnet mellom 2 og 5 E. coli / 100 ml i råvannet.

Vannbehandlingen på vannverket består av kalsiumkarbonatfilter for pH-justering og UV-bestråling. UV-transmisjonen i sirkulasjonsperiodene synker ned mot dimensjonerende verdi for UV-anlegget, men har erfaringsmessig ikke vært lavere enn dimensjonerende verdi.**

Mattilsynet har i forbindelse med en revisjon ved vannverket primo 2010 vurdert godkjenningen av vannverket som ble gitt i 1998. Et krav i 1998-godkjenningen var å om lag skaffe mer omfattende dokumentasjon av vannkvaliteten i kilden, noe som forelå ved revisjonen i 2010. Mattilsynet fattet etter revisjonen vedtak om at vannverket må etablere en ny hygienisk vannbehandlingsbarriere mot virus, bakterier og parasitter, i tillegg til UV, for å kunne ha to fullgode hygieniske barrierer i vannforsyningsystemet gjennom sirkulasjonsperiodene.

Vannverket klager på denne avgjørelsen og begrunner klagen slik: "Vannkilden utgjør en hygienisk barriere med unntak av i sirkulasjonsperioden på høsten. I denne perioden utgjør UV en tilstrekkelig barriere mot virus, bakterier og parasitter. Vannverket understreker at det ikke er påvist parasitter i kilden. Vannverket mener at kostnaden ved å etablere ny barriere i vannbehandlingen vil være større enn den nytten som oppnås gjennom redusert risiko for forurensning av drikkevannet. Vannverket mener at en grundig oppfølging av funksjonen på vannverkets UV-anlegg gjennom 2 uker med høstsirkulasjon bør være tilfredsstillende."

Spørsmål til Mattilsynet:

Distriktskontoret tar ikke klagen til følge. Hva vil Mattilsynets regionkontor beslutte i sin klagesaksbehandling?

* Fargetall er en enkel måling relatert til vannets utseende og måles jevnlig ved norske vannverk. Drikkevannsforskriftens grenseverdi for farge er 20 mg Pt/l.

** I drikkevannsforskriften § 13 heter det at transportsystem og vannbehandlingsanlegg skal være tilstrekkelig dimensjonert og tilrettelagt slik at vannbehandlingen fungerer tilfredsstillende og kravene til drikkevannskvalitet overholdes også ved maksimalt vannforbruk og under perioder med ugunstigst råvannskvalitet. Videre heter det at kravene til tilfredsstillende vannkvalitet og -mengde kan opprettholdes under reparasjons- og vedlikeholdsarbeider, filterspyling, renhold med mer.

Tabell 10 viser at det er stor variasjon i besvarelsene.

Tabell 10 Klage på vedtak om å etablere ny hygienisk vannbehandlingsbarriere

Vedtak	Regionkontor
Klage tas ikke til følge	2
Fastholder deler av vedtak	2
Klage tas til følge	4

Kilde: Riksrevisjonen. N = 8

Fire av regionkontorene tar klagen til følge. De har alle vurdert at råvannskilden fyller forskriftens krav som en tilfredsstillende hygienisk barriere. Et av disse kontorene vektlegger at det må være vannverkets ansvar å gjennomføre en risiko-vurdering av om råvannskilden tilfredsstillende kravene til en hygienisk barriere.

To av regionkontorene tar ikke klagen til følge. Et av disse begrunner svaret med at det ikke er påvist parasitter i vannprøvene. Det vektlegges imidlertid at parasitter i drikkevann er vanskelig å påvise, og at det derfor ikke kan legges til grunn for et redusert krav om barrierehøyde. Det andre kontoret mener forskriftens unntaksbestemmelser ikke vil gjelde i dette tilfellet, fordi de bare gjelder i "ikke-forutsigbare nødsituasjoner", mens det her er snakk om en påregnelig, årlig situasjon.

De to siste regionkontorene tar klagen delvis til følge. Et av kontorene mener drikkevannsfor-skriften ikke hjemler krav til to desinfeksjons-trinn, men krav til to hygieniske barrierer, og at den siste barrieren må innebære desinfeksjon. Det andre kontoret mener det må etableres en ny hygienisk barriere mot virus og bakterier, men ikke mot parasitter.

Mulige konsekvenser av vedtak

Dersom Mattilsynets pålegg om å installere en ny hygienisk vannbehandlingsbarriere blir opprett-holdt, vil det ha økonomiske og praktiske konse- kvenser for vannverket. Vannverket må investere i nytt vannbehandlingsanlegg, og det nye behand- lingsanlegget vil kreve driftsutgifter i årene fram- over. Prosessen med å anskaffe, bygge og drifte enda et vannbehandlingstrinn vil kreve budsjett- midler og personellressurser som ellers kunne vært brukt til andre prioriterte tiltak, som opp- gradering av vannledningsnettet mv.

Samtidig vil etableringen av en ekstra vann- behandlingsprosess i vannverket gi en høyere

sikkerhet for at vannverket til enhver tid kan levere vann av tilfredsstillende kvalitet.

For abonnentene vil en ekstra vannbehandlings- barriere bety en økt sikkerhet for at vannet har til- fredsstillende kvalitet. Samtidig vil det medføre økte vanngebyrer og/eller gå på bekostning av andre kvalitetsforbedrende tiltak, som for eksempel utskifting av gamle vannledninger.

Hvis klagen blir tatt til følge, vil vannverket kunne arbeide videre ut fra de planene og ambisjonene de har, både med hensyn til å ha en ekstra årvåkenhet knyttet til sirkulasjonsperiodene og med hensyn til å bruke ressursene til andre påkrevde tiltak, for eksempel utbedring av vannledningsnettet.

Dersom det skulle vise seg å bli problemer med å opprettholde vannkvaliteten ut til abonnentene gjennom sirkulasjonsperiodene, vil det kunne øke risikoen for vannrelatert sykdomsutbrudd noe. Det er også sannsynlig at vannverket vil måtte gå ut med kokevarsel, med de ulempene og det ekstraarbeidet det medfører. Vannverket vil da på nytt måtte vurdere, i samråd med Mattilsynet, installasjon av en ny hygienisk behandlings- barriere ved vannverket.

For abonnentene vil et vedtak om at klagen tas til følge, medføre at gebyrene de betaler, blir brukt til andre kvalitetsforbedrende tiltak i vann- forsyningen, for eksempel fornyelse av vann- ledningsnettet.

4.6 Forhold som er viktige for å sikre enhetlig tilsyn i Mattilsynet

På bakgrunn av at vignettundersøkelsen viste til dels stor variasjon knyttet til kontorenes reaksjons- form, ble to regionkontorer, seks distriktskontorer og hovedkontoret i intervjuer stilt spørsmål om forhold som eventuelt kan påvirke graden av enhetlighet i saksbehandlingen i organisasjonen.

4.6.1 I hvilken grad har tilsynssystemet MATS bidratt til mer enhetlig tilsyn?

Mattilsynet opplyser i årsrapporten for 2010 at tilsynssystemet MATS er det viktigste hjelpe- middelet for et effektivt og enhetlig tilsyn, og at utvikling av dette systemet prioriteres høyt i hele organisasjonen. Mattilsynet opplyser videre at MATS er et viktig verktøy for bedre å kunne dokumentere resultatene av tilsynsvirksomheten, og at MATS forenkler og effektiviserer samhand- lingen med eksterne brukere.

Alle distriktskontorene som ble intervjuet, mener tilsynssystemet MATS bidrar til at utformingen av tilsynsrapportene har lik struktur og faste formuleringer. Videre sikrer MATS at regelverket man henter opp, er oppdatert. Det er også enklere å knytte observasjonene til regelverket.

4.6.2 Sen avklaring av prinsipielle spørsmål og saker

Av intervjuene med de to regionkontorene og med fem av de seks distriktskontorene framgår det at de mener hovedkontoret bruker for lang tid på å avklare viktige eller prinsipielle spørsmål.

Et av distriktskontorene utdyper at det hender at distriktskontoret selv prøver å komme fram til et svar for å komme videre med saksbehandlingen når avklaringer strekker seg langt ut i tid, og heller eventuelt retter opp i saken i etterkant gjennom klagesaksbehandling.

Et av regionkontorene utdyper at hovedkontoret kommuniserer dårlig hva som er utfallet av prosesser innad i organisasjonen, og viser til at det ofte er uklart hva som er besluttet, og at implementering og operasjonalisering av beslutninger tar for lang tid.

4.6.3 Manglende samordning når det gjelder hvordan klagesaker skal behandles

Klagesaksbehandlingen er i dag lagt til de åtte regionkontorene, og det finnes ingen samlet nasjonal oversikt over vedtakene som er fattet i klagesaker.

På spørsmålet om dagens organisering av klagesaksbehandlingen sikrer en enhetlig forvaltning, uttaler hovedkontoret at det er utfordringer knyttet til at klagesaksbehandlingen er lagt til åtte ulike steder. Hovedkontoret mener at klagesaksbehandlingen på regionnivå er en naturlig konsekvens av at distriktsnivået er saksbehandler i første instans. Kontoret opplyser videre at det i forbindelse med utredningen om Mattilsynets organisering i 2010 ble foreslått at klagesaksbehandlingen burde samles ved hovedkontoret, fordi modellen for organiseringen av klagesaksbehandling er krevende. Hovedkontoret mener imidlertid at dagens organisering sikrer større nærhet til den enkelte klagesak og dermed bedre forutsetninger for å forstå den enkelte sak som påklages.

Hovedkontoret har ikke ansett det som nødvendig å etablere en samlet oversikt over alle vedtak som fattes i klagesaker, og viser til at det er tilstrekkelig

at det juridiske nettverket ser på slike saker. Noen utvalgte klagesaker er samlet i en database som juristene har tilgang til. Hovedkontoret begrunner hvorfor de ikke har villet ha en oversikt over vedtak i klagesaker tilgjengelig for flere, med at det kan være kvalitetsforskjeller både med hensyn til klagesaksbehandlingen på regionnivå og med hensyn til selve innholdet i klagen. Hovedkontoret mener at det er nødvendig med en viss juridisk kompetanse for å kunne trekke ut presedensen i disse sakene. Juridisk nettverk er opprettet for å sikre at klagesaksbehandlingen er enhetlig. Både klagesaker og rettssaker er tema for diskusjon. Jurister fra regionene og fra seksjonene i tilsynsavdelingen er med i nettverket, som ledes av tilsynsdirektørens juridiske rådgiver. Videre opplyser hovedkontoret at en del rettssaker der viktige prinsipper avgjøres, er samlet og godt kjent for juristene ved regionene og hovedkontoret. I tillegg informeres det særskilt til hele organisasjonen om saker av spesiell interesse.

Fire av distriktskontorene og ett av regionkontorene som ble intervjuet, gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig med et presedensregister for alle klagesaker som har blitt behandlet, for å se hva slags utfall sakene får. Begge regionkontorene mener hovedkontoret ikke gir god nok styringsinformasjon om utfallet av klagesakene. Ett av regionkontorene utdyper at åtte kontorer umulig kan komme til samme konklusjon på samme type saker, og har informert hovedkontoret om dette synspunktet. Regionkontoret mener det er umulig for ansatte ved distrikts- og regionkontorene å holde oversikt over utfallet av klagesakene i andre regioner, og det er heller ikke faste rutiner for at utfallet av klagesaker sammenlignes mellom regionene. Regionkontoret mener klagesaksbehandlingen burde legges til egne seksjoner ved hovedkontoret. Det kunne bidra til at hovedkontoret kommer nærmere organisasjonens virkelighet. Det andre regionkontoret opplyser at det i klagesaker har forhørt seg med hovedkontoret når det oppstår prinsipielle spørsmål, for å sikre ensartet praksis på landsbasis.

4.6.4 Mattilsynets intranett oppleves som lite brukervennlig

Fem av distriktskontorene som ble intervjuet, opplyser at det er krevende og tar mye tid å finne interne dokumenter og retningslinjer på intranettsidene. Det skyldes at søkefunksjonen fungerer dårlig, og at sidens struktur er uoversiktlig. Ett av distriktskontorene utdyper at det er frustrerende at det er vanskelig å søke etter saker,

og påpeker at det er spesielt vanskelig for nyansatte å finne igjen informasjon. Et annet distriktskontor opplyser at de ofte bruker de svenske og danske nettsidene i stedet, siden de opplever disse som innholdsrike og bedre organisert.

Hovedkontoret opplyser også at de har gjennomført brukertesting av intranettet gjennom prosjektet "Bedre samspill mellom Mattilsynets intranett og kvalitetssystemet (KIM)". Målet med prosjektet var å identifisere hvordan hovedkontoret best kan sikre at Mattilsynets medarbeidere finner helhetlig, forståelig og nødvendig informasjon uten for store endringer i verken KIM eller intranettet. Rapport ble levert i november 2008, og endringsarbeidet ble startet i 2009 med planlagt slutføring i 2011.⁵⁷

Hovedkontoret ser at det fortsatt er forbedringspotensial, og at den teknologiske plattformen er sårbar. Det er derfor bestemt at basisløsningen skal byttes ut. Dette er en del av et flerårig arbeid for å oppgradere Mattilsynets nettløsninger (matportalen.no, mattilsynet.no og intranettet). Mattilsynet gjennomførte i 2009 en brukerundersøkelse – hvor det ble gjort bruk av arbeidsgrupper – der representanter fra ulike steder i Mattilsynet med ulike roller deltok. På bakgrunn av denne brukerundersøkelsen ble det gjort endringer for å forbedre intranettet.⁵⁸

En fornyet matportalen.no ble lansert i april 2011, og arbeidet med å oppgradere Internettet starter opp i 2011. Dette arbeidet vil danne grunnlaget for en senere oppgradering av intranettet. Det arbeides dessuten med å utvikle en IKT-løsning for KIM som en integrert del av intranettet. KIM er ifølge hovedkontoret ikke brukervennlig nok i dag, og skal forbedres.

57) E-post fra Mattilsynet av 25. mai 2011.

58) E-post fra Mattilsynet av 25. mai 2011.

5 Fakta: I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt?

5.1 I hvilken grad er det etablert et system for risikobasert tilsyn?

Det var en forutsetning ved etableringen at tilsynet skal være risikobasert, det vil si at tilsynets innsats skal prioriteres slik at aktiviteten står i forhold til sannsynlighet og alvorlighetsgrad av negative effekter.⁵⁹ Et risikobasert tilsyn var en av forutsetningene for å få et mer effektivt mattilsyn.

Mattilsynet har dokumentert at det har et system for risikovurderinger knyttet til hele tilsynsvirksomheten, jf. brev av 19. desember 2008 fra Mattilsynet og e-post fra regionkontorer til Riksrevisjonen. Mattilsynet opplyser at risikovurderingsprosessen er under stadig utvikling. Distriktsnivået finner at utviklingen er positiv, og at risikovurderingene er relevante. Det er noen lokale variasjoner i hvordan innspill i risikovurderingsprosessen utarbeides, men i hovedtrekk følges en felles struktur.

Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at det fra 2010 endret den overordnede planprosessen. Mens det tidligere var en "top-down" tilnærming der hovedkontoret blant annet utarbeidet risikovurderinger og hadde høring på disse, er det fra 2010 regionene selv som utarbeider risikovurderinger og risikokart for sin region. Ifølge hovedkontoret brukes risikokartene som et verktøy for å målrette prioriteringene mot utfordringene i hver enkelt region. Risikokartene er et viktig grunnlag for utarbeidelse av budsjett-disponeringsskriv og for diskusjon i etatsmøter, budsjettkonferanser og styringsmøter. Overordnet og helhetlig risikokart for Mattilsynet ble lagt fram i "budsjettskonferanse 1" i 2011, som et viktig utgangspunkt for arbeidet med budsjett-disponeringsskrivet for 2012.

Et av distriktskontorene som ble intervjuet, utdyper at det har faggrupper på tvers av seksjonene for å fange opp tverrgående problemstillinger, som arbeider med å risikoklassifisere hvert enkelt område. Et annet distriktskontor opplyser at risikomatrixene brukes når det gjelder de regionale kampanjene, mens distriktskontoret i større grad bruker lokal kunnskap og erfaring om virksomhetene når tilsynsobjekter skal velges ut. To

59) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003).

distriktskontorer mener det er behov for mer tid til risikobaserte oppgaver, siden mye av kontorets aktiviteter blir styrt av obligatoriske oppgaver, som for eksempel kjøttkontroll og veterinær grensekontroll. Slike rutineoppgaver er ressurskrevende.

5.2 I hvilken grad har etableringen av Mattilsynet gitt effektiviseringsgevinster som forutsatt for staten?

Ved behandling av St.prp. nr. 1 Tillegg nr.8 (2002–2003) viste næringskomiteen til at regjeringen la til grunn at reformen i matforvaltningen samlet sett skulle gi en effektiviseringsgevinst på minimum 10 prosent.⁶⁰ Også ved behandling av matloven pekte flertallet i næringskomiteen på at en av intensjonene ved å etablere et nytt mattilsyn var å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene, og det ble fastsatt et mål om en reduksjon på ca. 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene.^{61 62}

Ressursbruken i statlige virksomheter skal være effektiv.⁶³ Effektivitetskravet gjelder både formåls- og kostnadseffektivitet. Kravene vil i praksis måtte tilpasses karakteren av de ulike bevilgningene. For bevilgninger til drift av statlig virksomhet bør det for eksempel stilles strenge krav både til kostnadseffektivitet og formåls-effektivitet.⁶⁴

5.2.1 Mattilsynets driftsutgifter

Landbruks- og matdepartementet opplyser i St.prp. nr. 1 (2008–2009) at:

"I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) var det eit mål at etableringa av Mattilsynet og dei andre elementa i matforvaltningsreforma samla sett skulle gi ein effektiviseringsgevinst på minimum 10 pst. Det er samla gjort effektiviseringskutt i Mattilsynet sitt budsjett

60) Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

61) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

62) Den budsjettmessige verdien til de tidligere tilsynene som ble slått sammen til Mattilsynet, var i 2003 på ca. 814 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) Landbruksdepartementet.

63) Økonomireglementet § 4 og Bestemmelser om økonomistyring i staten, kap. 2.4.

64) Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid fra 2006 punkt 4.2.2.

på 100 mill. kroner sidan etableringa. Dette utgjør 10 pst. av den referanseramma effektiviseringsgevinsten blir rekna ut frå."

Ved opprettelsen av Mattilsynet i 2004 var det behov for omstilling av matforvaltningens organisering, lokalisering og bemanning. Omstillingen skulle gå over flere år. Det innebar avvikling av tilsynsvirksomheten ved de daværende sammenlåtte tilsynsetatene og samordning i ett tilsyn. Videre innebar det flytting og samlokalisering, investeringer i ny infrastruktur, nytt inventar, nytt utstyr og nye IKT-løsninger, samordning av systemer og rutiner, bruk av personalpolitiske virkemidler for å sikre tilfredsstillende kompetanse og organisatoriske tiltak.⁶⁵ Det ble derfor fra 2004 bevilget midler til omstilling for ekstraordinære utgifter i forbindelse med etableringen av Mattilsynet.

På bakgrunn av gjennomgang av Mattilsynets årsrapporter, og korrespondanse mellom Riksrevisjonen og Landbruks- og matdepartementet⁶⁶, knyttes det usikkerhet til hvor mye som faktisk er brukt til omstilling i Mattilsynet, og hvor mye som er brukt til ordinær drift. Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev av 17. oktober 2011 at omstillingsutgifter i de enkelte årene har elementer av skjønn med hensyn til hvilke utgifter som defineres som omstillingskostnader. Mattilsynet skriver i brev av 18. august 2011 at etaten i perioden 2004–2010 ikke har vært helt konsekvent i årsrapportene med hensyn til hvilke utgifter som er medregnet som omstillingsutgifter.

I undersøkelsen er likevel tallmaterialet som Landbruks- og matdepartementet mener gir det mest korrekte bildet av Mattilsynets ressursbruk, benyttet.

Mattilsynets driftsbudsjett utgjorde årlig mellom 1,1 og 1,2 mrd. kroner i perioden 2004–2010. I samme periode har det samlet vært budsjettert med ca. 381 mill. kroner i omstillingsmidler, men Landbruks- og matdepartementet orienterer i brev av 30. september 2011 om at det samlet er brukt 599,8 mill. kroner til omstilling under hele perioden. Det er dermed brukt 218,8 mill. kroner mer enn budsjettert i omstillingsmidler etter etableringen av Mattilsynet i 2004. Disse midlene er omdisponert fra ordinær drift til omstilling. Landbruks- og matdepartementet har i statsbudsjettet for 2011 foreslått at bevilgningen til omstillingstiltak i Mattilsynet ikke videreføres.⁶⁷

Tabell 11 viser Mattilsynets totale driftsutgifter, merinntekter fra refusjoner og driftsinntekter⁶⁸, omstillingskostnader, beregnet årlig lønns- og prisvekst og netto ordinære driftsutgifter (fratrasket merinntekter fra refusjoner og driftsinntekter, omstillingskostnader og årlig lønns- og prisvekst) i perioden 2004–2010.

Perioden 2004–2008

Netto ordinære driftsutgifter justert for akkumulert lønns- og prisvekst er redusert med 5,3 prosent fra 973 mill. kroner i 2004 til 921 mill. kroner i 2008. I sum har netto reduksjonen i ordinære driftsutgifter (justert for akkumulert lønns- og prisvekst) i perioden 2004–2008 vært på ca. 52 mill. kroner.

Tabell 11 Mattilsynets driftsutgifter (i 1 000 kr)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Regnskap sum 01 totale driftsutgifter*	1 217 805	1 151 880	1 131 906	1 108 858	1 116 908	1 182 598	1 208 837
Merinntekt fra refusjoner og driftsinntekt**	-27 957	-34 092	-29 841	-33 989	-36 288	-36 495	-31 750
Utgifter til omstilling***	-216 745	-122 490	-48 697	-49 510	-41 202	-59 700	-61 497
Justering for lønns- og prisvekst akkumulert**** (ikke akkumulert)		-20 010 (-20 010)	-48 460 (-28 450)	-77 718 (-29 250)	-118 304 (-40 586)	-151 649 (-33 345)	-177 924 (-26 275)
Netto ordinære driftsutgifter*****	973 103	975 288	1 004 908	947 641	921 114	934 754	937 666

* St.meld. nr.3 (2004–2005)– Meld. St.3 (2010–2011). Kap. 1115 post 01

** St.meld. nr.3 (2004–2005)– Meld. St.3 (2010–2011). Kap. 4115 merinntekt fra postene 02, 15, 16, 17 og 18.

*** Mattilsynets årsrapporter for 2004 og 2005, og brev/notat av 18. august 2011 og 14. oktober 2011 fra Mattilsynet og brev fra Landbruks- og matdepartementet 30. september 2011

**** Brev/notat av 18. august 2011 fra Mattilsynet.

***** Netto ordinære driftsutgifter lønns- og prisjustert fratrukket utgifter til omstilling og merinntekter fra refusjoner og driftsinntekter.

65) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003).

66) Notat av 18. august 2011 og 14. oktober 2011 fra Mattilsynet og brev fra Landbruks- og matdepartementet av 30. september 2011 og 17. oktober 2011.

67) Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til Mattilsynet 2004–2010 og St.prp. nr. 1 (2003–2004) – Prop. 1 S (2009–2010) og (2010–2011) for Landbruks- og matdepartementet.

68) Kap. 4115 merinntekt fra postene 02,15,16,17 og 18.

Summen av omstillingskostnadene i perioden 2004–2008 var på ca. 479 mill. kroner.

Mattilsynet opplyser i årsrapporten for 2004 at det har lagt vekt på å kunne skille omstillingsmidler fra driftsmidler ved regnskapsføring, men at det likevel ikke kan utelukkes at enkelte utgifter knyttet til drift har blitt regnskapsført som omstilling eller vice versa. Videre understreker de i årsrapporten at regnskapstallene for omstilling i 2004 er beheftet med noe usikkerhet.

I årsrapporten for 2005 påpeker Mattilsynet at de viktigste omstillingstiltakene er gjennomført og at viktige verktøy for ordinær drift er kommet på plass. Av Mattilsynets årsrapport for 2006 går det fram at 37 mill. kroner av omstillingsmidlene i 2006 er brukt i forbindelse med utviklingen av tilsynssystemet MATS. Videre opplyser Mattilsynet i årsrapporten for 2007 og 2008 at det har vært nødvendig å omprioritere midler fra ordinær drift til omstilling, og at de nødvendige tiltakene blir gjennomført for å kunne oppnå de forutsatte effektiviseringskravene.

Perioden 2004–2010

Netto ordinære driftsutgifter justert for akkumulert årlig lønns- og prisvekst er redusert med 3,6 prosent, fra 973 mill. kroner i 2004 til 937,6 mill. kroner i 2010. I sum har netto reduksjonen i ordinære driftsutgifter vært på ca. 35,5 mill. kroner i perioden 2004–2010

Mattilsynets totale driftsutgifter i 2010 var på ca 1,2 mrd. kroner, hvilket er nesten samme nivå

som i 2004. Utgifter til omstilling har i samme periode gått ned, fra 217 mill. kroner i 2004 til 61 mill. kroner i 2010. Summen av omstillingsutgiftene i perioden fra 2004 til 2010 er på ca. 559,8 mill. kroner.

5.2.2 Mattilsynets registrerte oppgavetid

Det finnes ikke data for registrert oppgavetid for 2004 og 2005, men fra og med 2006 har Mattilsynet oversikt over oppgavetid.⁶⁹ Fra 2008 er strukturen for å registrere oppgavetid endret.

Tabell 12 viser at totalt antall ukeverk i Mattilsynet har vært relativt stabilt i hele perioden. Om lag to tredeler (mellom 64 og 66 prosent) av oppgavetiden⁷⁰ i årene 2008–2010 har gått til å produsere Mattilsynets hovedprodukt, nemlig å føre tilsyn. Føre tilsyn omfatter her flere aktiviteter som for eksempel OK-programmer, godkjenninger/attester, beredskap, tilsynsfaglig kompetanseutvikling og koordinering.⁷¹ Registrert tid brukt på aktiviteter i prosessen "føre tilsyn" har økt med 1298 ukeverk, som tilsvarer en vekst på 3,7 prosent i denne perioden.

De siste tre årene er ca. 4 prosent av oppgavetiden brukt til regelverksutvikling og litt over 3 prosent brukt til veiledning. Andelen av oppgavetid som har gått til å føre tilsyn, å veilede og å utvikle regelverk, har vært stabil. En firedel av oppgavetiden har gått til å innhente kunnskap og analysere tilstand, til å styre og støtte Mattilsynet og dessuten til noe ikke-registrert oppgavetid.⁷²

Tabell 12 Oppgavetid for perioden 2006–2010 (ukeverk)

Prosess	2006	2007	2008	2009	2010
Innhente kunnskap og analysere tilstand	53 971,4	52 438,6	353,0	532,6	534,4
Utvikle regelverk			2 209,4	2 215,1	2 302,8
Føre tilsyn			35 295,0	36 448,1	36 592,9
Kommunisere og veilede			1 962,9	1 735,7	1 814,4
Styre Mattilsynet			2 982,2	3 221,5	3 120,9
Støtte Mattilsynet			10 005,0	9 407,9	10 367,4
Ferie, sykefravær, permisjon	7 380,8	11 029,2	12 510,0	12 437,7	11 637,6
Ikke registrert oppgavetid	6 786,7	5 221,9	2 089,6	1 651,6	1 458,7
Sum	68 138,9	68 698,7	67 407,1	67 650,2	67 829,0

Kilde: Mattilsynet

69) Framstillingen bygger i sin helhet på data Mattilsynet har oversendt Riksrevisjonen.

70) Fratrukket tid som ikke er disponibelt for oppgaveløsning, som for eksempel ferie, sykefravær og permisjon.

71) Årsrapport for 2010.

72) Fratrukket tid som ikke er disponibelt for oppgaveløsning, som for eksempel ferie, sykefravær og permisjon.

Regelverksutvikling

Mattilsynet utformer og moderniserer nasjonalt regelverk på vegne av departementene. Mattilsynet deltar i EU-kommisjonens arbeidsgrupper og faste komiteer, implementerer rettsakter inn i EØS-avtalen, endrer nasjonale forskrifter og implementerer EU-forordninger og -direktiver.

Mattilsynets hovedkontor uttaler i intervju at det ikke finnes dekkende data for Mattilsynets produksjon av regelverksutvikling i perioden 2004–2006. Tilgjengelige tall for registrert oppgavetid for regelverksutvikling i perioden 2008–2010 viser at Mattilsynet hvert av disse årene har brukt ca. 4 prosent av oppgavetiden til å utvikle regelverk. Antall gjennomførte EU-forordninger og -direktiver har vært relativt høyt i 2007 og 2009, mens antall møter i EU og antall rettsakter tatt inn i EØS-avtalen har vært relativt høyt i 2008 og 2010.

I 2004 hadde Mattilsynet en lang restanseliste med mange rettsakter som ventet på å bli implementert, men nå er de blant de beste etatene i Norge til å implementere rettsakter, ifølge etaten selv.

Veiledning overfor brukerne

Veiledning overfor brukerne skjer i hovedsak i de to prosessene "føre tilsyn" og "kommunisere og veilede". Kommunikasjon og veiledning er et strategisk virkemiddel i Mattilsynets arbeid for å nå sine mål.⁷³ Mye av den veiledningen om regelverk som gjøres overfor enkeltbedrifter og enkeltpersoner, skjer på telefon. En stor del av distriktskontorenes informasjons- og veiledningsvirksomhet skjer i forbindelse med tilsyn eller ved at virksomhetene tar kontakt. Videre påpeker Mattilsynet at prosessen *kommunisere og veilede* blant annet omfatter kontakt med media, informasjon til publikum, skoler mv. og kommunikasjon med ulike bransjer. Kommunikasjonen med bransjer foregår blant annet i møter, formaliserte dialogfora og i forbindelse med tilsynsprosjekter hvor det er avtalt informasjonssamarbeid med bransjen både i forkant og i etterkant av prosjektet.

Tilgjengelige tall for registrert oppgavetid for veiledning og kommunikasjon i perioden 2008–2010 viser at Mattilsynet har brukt litt over 3 prosent av oppgavetiden til å veilede og kommunisere hvert år.

Mattilsynet understreker i brev til Riksrevisjonen av 3. februar 2011 at regelhjelp.no og mattilsynet.no er sentrale verktøy for Mattilsynet i arbeidet med å bevisstgjøre og informere brukerne om

regelverket, mens matportalen.no er et viktig verktøy for informasjon til forbrukerne om sunn og trygg mat. Informasjon om regelverk gjennom regelhjelp.no ble lansert i november 2007.

Flere distriktskontorer opplyser i intervju at de bruker mye tid på å veilede, og at det har blitt mer kontakt med publikum på alle fagområder. De mener det er viktig og nødvendig å ha en god dialog med tilsynsobjektene, noe som også bidrar til at det er lettere for tilsynsobjektene å ta kontakt med Mattilsynet ved behov.

5.2.3 Mattilsynets tilsynsproduksjon

Mattilsynets hovedkontor opplyser i intervju at det ikke finnes dekkende tall for all tilsynsproduksjon i perioden 2004–2007, og uttaler at Landbruks- og matdepartementet i 2007 ga uttrykk for at det var behov for bedre overordnet informasjon om tilsynsproduksjonen. Derfor ble det utarbeidet et felles måltallsystem for tilsynsproduksjon fra 2008. Det var en midlertidig løsning i påvente av en permanent løsning i MATS. Mattilsynet opplyser videre at det har et mer fullstendig tallmateriale fra og med 2008. Dataene for tilsynsproduksjonen for årene 2004–2007 er ikke direkte sammenlignbare med dataene for perioden 2008–2010.⁷⁴ Det er derfor ikke mulig å få et dekkende bilde av Mattilsynets tilsynsproduksjon i perioden 2004–2007.

Mattilsynet opplyser også at tallene for 2008–2010 er beheftet med usikkerhet. Det kommer av at antall tilsyn har blitt registrert og sammenstilt manuelt i påvente av tilsynssystemet MATS.⁷⁵ Videre opplyser Mattilsynet at antall tilsyn etter dyrevernsloven ikke skal regnes med i totalt antall tilsyn pga. ulik måte å beregne tilsyn på. Det har blitt tatt hensyn til dette i beregningen som er gjengitt i tabell 13.⁷⁶

Mens registrert oppgavetid til å føre tilsyn i perioden 2008–2010 økte med 3,7 prosent, som tidligere nevnt, viser tabell 13 at totalt antall tilsyn i samme periode gikk ned med ca. 10 prosent i perioden 2008–2010.⁷⁷

74) Mattilsynets brev av 3. februar 2011.

75) Mattilsynets brev av 3. februar 2011.

76) Mattilsynets brev av 7. april 2011.

77) I årsrapporten for 2010 står det at det som forventet ble en reduksjon i antall gjennomførte tilsyn i 2010 sammenlignet med 2009. Antall gjennomførte tilsyn var også lavere enn måltallet for 2010 på 58 858 tilsyn. Avviket i forhold til måltallet var størst for tilsyn med næringsmidler. Dette tilskrives hovedsakelig innføringen av det nye hygiene- og kontrollregelverket som medførte at inspektørene i 2010 brukte mer tid på veiledning av virksomhetene i det nye regelverket enn i 2009. De forholdene som var kjent ved inngangen til året, krevde også noe mer tid enn forutsatt. Dette innvirket på tilsynsproduksjonen generelt og produksjonen på næringsmiddelområdet spesielt.

73) Mattilsynets brev av 3. februar 2011 og årsrapporter.

Tabell 13 Mattilsynets tilsynsproduksjon i perioden 2004–2010 (antall tilsyn)

Innsatsområde	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Biprodukter					184	353	193
Innsatsvarer					954	613	462
Landdyr					16 537	12 020	11 263
Akvatiske dyr					2 965	1 919	1 706
Planter	1 910	2 026	1 861	2 325	1 149	1 350	1 216
Slakteri og nedskjæring					5 786	9 981	10 476
Sjømat (inkl. slakting)					2 113	2 630	2 311
Næringsmidler	22 085	25 324	26 127	22 832	19 812	19 823	13 958
Drikkevann					1 954	1 588	1 655
Import					2 306	2 267	2 012
Eksport					2 549	2 956	2 773
Grensekontroll					4 443	4 694	6 445
Annet tilsyn					739	924	980
Totalt	23 995	27 350	27 988	25 157	61 491	61 118	55 450

Kilde: Mattilsynet

Av tabell 13 framgår det også at det i perioden 2008–2010 er en dreining av tilsynet mot mer grensekontroll og mer tilsyn med slakteri og nedskjæring. Antall tilsyn innenfor innsatsområdet slakteri og nedskjæring har økt med over 80 prosent, og antall tilsyn innenfor innsatsområdet grensekontroll har økt med 45 prosent. Totalt antall tilsyn innenfor innsatsområdet landdyr og næringsmidler er derimot redusert med henholdsvis 32 prosent og 30 prosent.

Av Mattilsynets årsrapporter for 2006–2009 framgår det at en rekke godkjenningsordninger har blitt avviklet for å forenkle og effektivisere ressursbruken i Mattilsynet. Bortfallet av godkjenningsordningene resulterte i at det ble frigjort ressurser som tilsvarende om lag 48 årsverk, eller om lag 4 prosent av Mattilsynets totale årsverk. Årsverkene som ble frigjort ved avvikling av godkjenningsordningene, skulle føre til høyere prioritering av og sterkere innsats innen risiko-basert tilsyn i Mattilsynet.⁷⁸

Kjøttkontroll

Offentlig kjøttkontroll er blant Mattilsynets obligatoriske arbeidsoppgaver. Inspektører fra Mattilsynet skal være til stede kontinuerlig gjennom hele slakteprosessen. Mattilsynets ressursbruk til kjøttkontroll kan variere avhengig av slaktetype og i hvilken grad slakteriet har lagt til rette for at kontrollen kan gjennomføres effektivt. Totalt antall tonn kjøtt som kontrolleres av Mattilsynet,

økte med ca. 17 prosent fra 2004 til 2009, fra 281 272 tonn i 2004 til 329 796 tonn i 2009.⁷⁹

5.2.4 Sammenhengen mellom driftsutgifter og produksjon

Perioden 2004–2008

Undersøkelsen viser at Mattilsynets ordinære driftsutgifter er redusert med 5,3 prosent fra 2004 til 2008. Netto reduksjonen utgjør 52 mill. kroner. De samlede omstillingskostnadene er på 479 mill. kroner.

Undersøkelsen viser videre at det ikke finnes data for produksjon av tilsyn, regelverksutvikling og veiledning i perioden 2004–2007 som er tilstrekkelig dekkende og pålitelige til at det kan fastslås om Mattilsynet har blitt mer effektivt i dette tidsrommet.

Perioden 2008–2010

Mattilsynet bruker om lag to tredeler av oppgavetiden til å føre tilsyn. Fra 2008 til 2010 har Mattilsynets tilsynsproduksjon blitt redusert med ca. 10 prosent, selv om registrert oppgavetid til å føre tilsyn har økt med 1298 ukeverk, dvs. en vekst på 3,7 prosent.

Mattilsynets produksjon av regelverksutvikling og veiledning i perioden 2008–2010 har variert fra år til år og viser ingen klar tendens til verken vekst eller reduksjon i denne perioden.

78) Mattilsynets årsrapporter 2006–2009.

79) SSB.

5.3 Har tilsynssystemet MATS bidratt til et mer effektivt tilsyn?

MATS har i flere år blitt trukket fram som det viktigste hjelpemiddelet for et effektivt og enhetlig tilsyn. MATS er både et arbeidsflyt- og beslutningsstøttesystem for Mattilsynet og en selvbetjeningsløsning for eksterne brukere. MATS er levert i fire leveranser, hvor den første ble satt i produksjon i juni 2007 og den siste i juni 2010.⁸⁰

I brev av 1. oktober 2010 *Statsbudsjettet 2010 – Rapportering per 2. tertial* til Landbruks- og matdepartementet opplyser Mattilsynet at prosjektet har vært vellykket. I Mattilsynets årsrapport for 2010 opplyses det at arbeidet med tilsynssystemet er slutført, men at systemet ikke er ferdigutviklet, fordi brukervennligheten må økes. Det opplyses videre om at det i garantiperioden, som varte fram til 1. oktober 2010, ble gjort et betydelig arbeid med å forbedre systemet og rette feil.

Mattilsynet opplyser i årsrapporten for 2010 at prosjektet ble slutført uten store overskridelser eller forsinkelser.⁸¹ Totale kostnader for MATS-prosjektet har vært 322 mill. kroner.⁸² Mattilsynet rapporterte til Landbruks- og matdepartementet i 2010 at tjenestekjøpet knyttet til utviklingen av MATS, justert for prisstigning og for inntak av forvaltning av to store registre, er i størrelsesorden 10 prosent større enn det Mattilsynet forventet fire–fem år tidligere.

Hovedkontoret opplyser i intervju at det ble utarbeidet en kost–nytte-analyse i en tidlig fase av arbeidet med nytt felles fagsystem for Mattilsynets tilsynsvirksomhet. Analysen ble gjennomført i 2004, og den inngikk i grunnlaget for å vurdere om Mattilsynet skulle utvikle et nytt felles fagsystem i stedet for å bygge videre på systemene som ble overtatt fra de fusjonerende tilsynene. Hovedkontoret uttaler at en viktig nyttevirksomhet som ble identifisert i denne analysen, var at et nytt felles fagsystem skulle føre til en effektiviseringsgevinst for hver enkelt tilsynsmedarbeider med ett kvarter hver dag.⁸³

Ifølge hovedkontoret har det foreløpig ikke blitt evaluert om målene som er knyttet til MATS, er oppnådd. Hovedkontoret mener at det er et behov for å vurdere dette, men at det foreløpig er for tidlig å gjøre det. Hovedkontoret mener at det

fortsatt gjenstår å realisere en del gevinster av MATS, og at det er naturlig sett på bakgrunn av at 2011 er første året hvor MATS benyttes på alle områder. Det er foreløpig ikke tidfestet når en slik analyse skal gjennomføres.

Internt i Mattilsynet har den viktigste målgruppen for MATS-utviklingen vært utøvende tilsynspersonell på distriktskontornivå.⁸⁴

5.3.1 Saksbehandlingstiden

Det framgår av intervjuene at Mattilsynets saksbehandlingstid med få unntak oppleves å ha blitt vesentlig lengre etter innføringen av MATS. Alle de intervjuede distriktskontorene mener det nye tilsynssystemet har mange utfordringer som samlet sett fører til at saksbehandlingen tar lengre tid. De peker på at MATS har ført til mindre effektiv saksbehandling siden systemet er lite brukervennlig og dessuten komplisert, samtidig som at modulene ikke var godt nok utviklet før systemet ble satt i gang. Eksempler på noen av utfordringene det nye tilsynssystemet har, er dokumentert i e-poster fra distriktskontorer til Riksrevisjonen og dokumentasjon er også mottatt i møte med regionkontorer.

Regionkontorene som ble intervjuet, deler distriktskontorenes oppfatning av at MATS ikke har effektivisert saksbehandlingen, at systemet ikke er brukervennlig, og at saksbehandlingen tar vesentlig lengre tid ved bruk av systemet.

Det oppleves også som et problem blant distriktskontorene at enkelte saksbehandlingsløp har mangler. Det fører til at sakene stopper opp og blir liggende ved distriktskontorene. Dersom distriktskontorene etterspør raske løsninger på slike situasjoner, får de beskjed om at endringer kan skje om to–tre måneder, eller at endringene ikke er mulig å utføre i MATS i det hele tatt.

5.3.2 Tilsynsrapportene i MATS er lite tilpasset ulike mottakere

Det oppleves som positivt at tilsynsrapportene har blitt mer enhetlige som følge av MATS, men ett av regionkontorene og tre av distriktskontorene mener systemet kan bli for rigid og lite fleksibelt. Regionkontoret mener kvaliteten på tilsynsrapportene har blitt forringet etter innføringen av MATS, fordi rapportene har blitt uoversiktlige for mottakerne. De tre distriktskontorene mener at MATS er lite brukertilpasset. Brev som produseres i MATS, er standardisert og ikke

80) Mattilsynets årsrapport 2010.

81) Mattilsynets årsrapport 2010.

82) Brev av 1. oktober 2010 *Statsbudsjettet 2010 – Rapportering per 2. tertial* til Landbruks- og matdepartementet.

83) Intervju med Mattilsynets hovedkontor.

84) Brev av 1. oktober 2010 *Statsbudsjettet 2010 – Rapportering per 2. tertial* til Landbruks- og matdepartementet.

alltid like enkle å forstå for en liten virksomhet eller en enkeltperson som for en større virksomhet.

Et av disse distriktskontorene utdyper det ovennevnte problemet ved å uttale at den juridiske kvalitetssikringen har gått på bekostning av budskapet. Distriktskontoret har forståelse for at det er behov for kvalitetssikring i systemet, men mener man har beveget seg for langt mot å gi budskapet lik form. Distriktskontoret signaliserer at det kan være vanskelig for mottakerne, det vil si tilsynsobjektene, å forstå brevene, og at de må forklare at brevene skal se slik ut fordi det er standarden for alle brev produsert i MATS. Svakheterne ved MATS fører etter deres mening til en vanskeligere dialog med brukerne.

5.3.3 Ikke alltid identisk lagring i det elektroniske arkivsystemet

Alle distrikts- og regionkontorene som ble intervjuet, har pekt på utfordringer knyttet til arkiveringen av dokumenter i det elektroniske arkivet.⁸⁵ Dokumentene som er ferdig utarbeidet i MATS, er ikke alltid identiske med dokumentene som blir lagret i arkivet, jf. e-poster fra distriktskontorer. Problemet er rapportert inn til hovedkontoret, jf. e-post fra hovedkontoret til Riksrevisjonen av 18. april 2011. Det hender relativt ofte at dokumentene som er utarbeidet i MATS, ikke er identiske med dokumentene som blir lagret i arkivet, uten at noen har oversikt over omfanget. To av distriktskontorene opplyser at de har oppdaget at dokumentene ikke er identiske i forbindelse med innsynsbegjæring.

Ved fem av de seks distriktskontorene og ved begge regionkontorene som ble intervjuet, er det vanlig å lagre ekstra papirkopier ved siden av det elektroniske arkivet, fordi man ikke stoler på systemet. Et av regionkontorene viser til at problemet har blitt løst ved å gå utenom systemet.

Distriktskontorene framhever at det er uheldig at det er forskjeller mellom brevet adressaten mottar, og arkivkopien, ettersom dette kan få juridiske konsekvenser.

5.3.4 Hovedkontorets oppfølging og håndtering av utfordringer med MATS

Begge regionkontorene opplyser at det tar lang tid å få rettet opp feil i MATS. Det ene regionkontoret opplyser at de tar opp problemer med MATS systematisk i tilsynssamtaler, og at de har rapportert alle utfordringene samlet til

hovedkontoret. Regionkontoret har ikke fått tilbakemelding på at det de har rapportert, er mottatt. Det andre regionkontoret opplyser at de ikke får rask nok tilbakemelding fra hovedkontoret ved spørsmål om MATS. Regionkontoret har henvendt seg til hovedkontoret når det er vanskelig å få gjennom en klagesak i MATS-løpet, men de opplever at det tar svært lang tid å få svar.

Hovedkontoret mener de har god oversikt over problemstillingene knyttet til brukervennlighet og andre utfordringer i MATS. Hovedkontoret opplyser at forbedring av MATS er prioritert i budsjett disponeringsskrivet for 2011, og at det arbeides kontinuerlig med å forbedre MATS. MATS-forvaltning har et system for å følge opp feil i MATS. Tilsynsdirektøren og MATS-forvaltning har månedlige møter der de går gjennom lister med avvik.

Hovedkontoret opplyser at det er etablert rutiner for individuell tilbakemelding om status ved melding om feil i MATS. Det gis ifølge hovedkontoret også tilbakemelding dersom regiondirektørene tar opp problemer med MATS på styrings- og dialogmøter. Hovedkontoret understreker at det er forskjell på melding om systemfeil og ønsker fra organisasjonen om endringer i systemet. Endringsbehov eller -ønsker og forslag om ny funksjonalitet i MATS håndteres i en egen prosess.

5.4 I hvilken grad samsvarer gebyr- og avgiftsinntektene med Mattilsynets kostnader ved å utføre oppgavene?

Stortinget ba regjeringen sørge for at maksimalt 80 prosent av utgiftene til Mattilsynet kan dekkes av avgifter og gebyrer.⁸⁶ I sin innstilling om tilleggsbevilgninger i statsbudsjettet for 2003 sluttet finanskomiteen seg til at det skal være en rimelig grad av samsvar mellom innsats i tilsynet og de kostnadene som ulike produktgrupper blir påført i form av gebyrer og avgifter.⁸⁷ Det ble her lagt til grunn at dette var viktig for å unngå former for kryssubsidiering hvor innsats i tilsynet rettet mot én produktgruppe kan bli helt eller delvis finansiert med gebyrer og avgifter som systematisk og over tid kan belastes andre produktgrupper. Disse prinsippene er gjentatt i Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), St.prp. nr.1 (2003–2004) og rundskriv R-112/2006. Landbruks- og matdepartementet har i tildelingsbrevene fra 2004 til 2011

85) Det elektroniske arkivsystemet ePhorte.

86) Innst. O. nr. 36 (2003–2004).

87) Innst. S. nr. 260 (2002–2003).

satt krav om at Mattilsynet i årsrapportene skal redegjøre for sammenhengen mellom inntekter fra gebyrer og avgifter og tidsbruk i forhold til utgifter ved å utføre oppgavene.

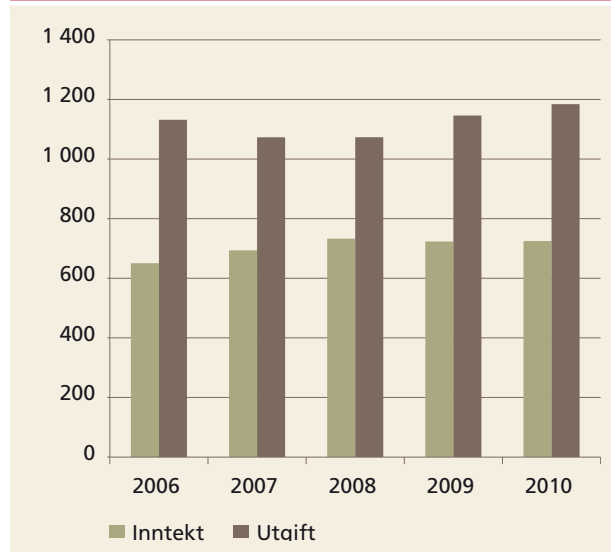
Mattilsynets totale gebyr- og avgiftsinntekter har ligget mellom 653 og 728 mill. kroner per år i perioden 2004–2010 (i løpende kroneverdi). Gebyr- og avgiftsinntektene gikk ned med ca. 7 prosent fra 2004 til 2006 for deretter å øke igjen med ca. 11,5 prosent fra 2006 til 2010.

Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev av 30. september 2011 at korrigert for prisvekst i perioden, er den samlede gebyr- og avgiftsinntekten redusert med nær 9 prosent fra 2004 til 2010. Dette har sammenheng med at avgiftssatsene er redusert i tråd med Stortingets forutsetning om at effektiviseringsgevinsten ved matforvaltningsreformen skulle komme brukerne til gode. Avgiftssatsene for matproduksjonsavgiften er redusert med om lag 20 prosent fra 2004 til 2010.

Tabell 14 viser at gebyrinntektene er redusert med ca. 57 prosent fra Mattilsynet ble etablert i 2004, og fram til 2010: fra 242 mill. kroner i 2004 til 104 mill. kroner i 2010. En av forklaringene på at gebyrinntektene er mer enn halvert, kan være at gebyrinntektene fra kjøttkontroll i samme periode gikk ned med hele 42 prosent, fra 135 mill. kroner i 2004 til 78 mill. kroner i 2010. En annen forklaring kan være at gebyr for kontroll med drikkevannsforsyningen ble lagt om til avgift for kontroll med drikkevannsforsyning fra 2006. I samme periode økte avgiftsinntektene med ca. 36 prosent, fra 459 mill. kroner i 2004 til 624 mill. kroner i 2010.

De totale gebyr- og avgiftsinntektene utgjorde mellom 57 og 68 prosent av den totale ressursinnsatsen i Mattilsynet i perioden 2006–2010, jf. figur 2.⁸⁸

Figur 2 Sammenstilling av Mattilsynets ressursbruk og gebyr- og avgiftsinntekter 2006–2010 (i mill. kroner)



Kilde: Mattilsynets årsrapporter 2006–2010 og brev fra Mattilsynet av 7. april 2011

Når det gjelder gebyr for "særskilte ytelser", dvs. søknadsbehandling og attestutstedelser, har ressursbruken på området gjennomsnittlig vært over tre ganger så høy som gebyrinntektene. På området "kjøttkontroll" har innsatsen gjennomsnittlig vært om lag dobbelt så høy som gebyrinntektene, og ressursinnsatsen innenfor veterinær grensekontroll har i gjennomsnitt vært tre–fire ganger så høy som gebyrinntektene fra veterinær grensekontroll i perioden 2006–2010.

Ressursinnsatsen innenfor de fleste gebyr- og avgiftspostene har vært høyere enn inntektene, unntatt ressursinnsatsen relatert til drikkevann og kosmetikk⁸⁹.

Drikkevann

Fra 2006 ble kontroll og tilsyn med drikkevannsforsyningen belastet med avgift i stedet for med gebyr. Avgiftsinntektene fra drikkevannsforsyningen har økt med 39 prosent fra 2009 til

Tabell 14 Gebyr- og avgiftsinntekter* (i mill. kroner i løpende kroneverdi) kapittel 4115, post 01 og kapittel 5576, post 70

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gebyrer	242,3	242,6	201,2	132,6	105,2	106,0	103,9
Avgifter	459,0**	492,3	451,5	561,4	629,1	618,5	623,9
Sum	701,3	734,9	652,7	694,0	734,3	724,5	727,8

Kilde: St.meld. nr. 3 (2004–2005), Meld. St. 3 (2009–2010), St.prp. nr. 1 (2003–2004), Prop. 1 S (2010–2011) for Landbruks- og matdepartementet. Mattilsynets årsrapporter 2004–2010

* Fra 2007 er inntektene fra avgifter skilt ut fra kapittel 4115, post 01 og budsjettet på kapittel 5576, post 70.

** 68,9 mill. kroner av dette beløpet er etterslep av gebyr- og avgiftsinntekter fra 2003.

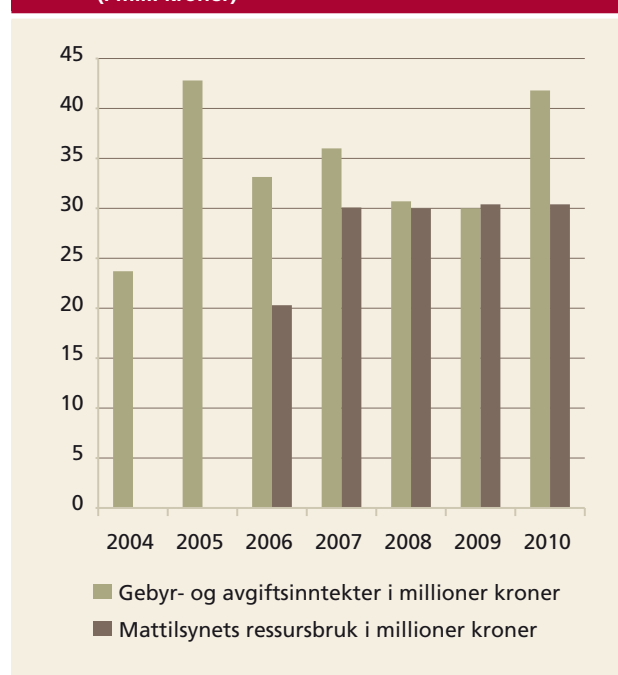
88) Gebyr for plantevernmidler og fôr ble avviklet fra 1. januar 2007 og er ikke med i analysen.

89) Den årlige inntekten fra kosmetikkavgiften utgjør ca. 2–3 mill. kroner. I perioden 2008–2010 har inntektene fra kosmetikkavgiften samlet vært ca. 3 mill. kroner høyere enn ressursbruken totalt. Beløpet anses for å være økonomisk uvesentlig.

2010, mens Mattilsynets ressursbruk er uendret fra 2009 til 2010. Ifølge Mattilsynet skyldes de ekstra høye avgiftsinntektene for vann i 2010 et etterslep fra tidligere år.

Figur 3 viser at Mattilsynets ressursbruk og avgiftsinntekter er nesten like store i 2008 og 2009, men at avgiftsinntektene for årene 2006, 2007 og 2010 er høyere enn etatens ressursbruk for tilsyn og kontroll med drikkevannsforsyningen. Forskjellen utgjør ca. 30 mill. kroner for de tre årene.

Figur 3 Sammenhengen mellom gebyr- og avgiftsinntekter fra tilsyn og kontroll med drikkevann og Mattilsynets ressursbruk i perioden 2004–2010 (i mill. kroner)



Kilde: Brev med vedlegg fra Mattilsynet av 7. april 2011

I intervju med distriktskontorene bekreftes det at vannavgiften overstiger de faktiske utgiftene for gjennomføring av tilsyn og kontroll med drikkevann. Et av distriktskontorene opplyser at vannverkene betaler vesentlig mer enn det tilsynene koster. Distriktskontoret anslår at Mattilsynet kunne finansiert anslagsvis tre årsverk for det vannverket i kommunen betaler, mens det estimerer sin samlede tidsbruk på vannområdet i 2010 til 0,75 årsverk. Distriktskontoret har fått muntlige protester på størrelsene på vannavgiftene, men ingen formelle klager.

Et distriktskontor i en annen region opplyser at kommunen i distriktet betaler omkring 2 mill. kroner i vannavgift i året til Mattilsynet, men at distriktskontoret har langt under 2 mill. kroner i

utgifter på tilsyn med drikkevann. De faktiske utgiftene er knyttet til to medarbeidere som jobber fulltid på drikkevannsområdet. Dette distriktskontoret mener det også på nasjonalt nivå brukes mindre arbeidskraft i Mattilsynet på tilsyn med drikkevann enn det som betales i avgifter.

Distriktskontoret mener at det er ønskelig å bruke mer ressurser på beredskap på vannområdet, og har løftet dette fram til hovedkontoret. Hovedkontoret opplyser i intervju at Mattilsynets tilsynsprioritering skjer ut fra en helhetlig risikovurdering uavhengig av gebyr- og avgiftsinntektene. Eierdepartementene kan på bakgrunn av dokumentasjonen som Mattilsynet utarbeider, i etterhånd vurdere å justere avgiftsnivået.

Landbruks- og matdepartementet understreker i brev av 30. september 2011 at det ikke er forutsatt samsvar mellom utgifter og inntekter for det enkelte vannverk, men at det er forutsatt slikt samsvar totalt på drikkevannsområdet og at systematiske avvik mellom utgifter og inntekter over tid kan gi grunn til å justere satsene.

Mattilsynets hovedkontor viser i intervju til at Mattilsynet krever inn en rekke gebyrer og avgifter for staten, og at det er krav om at Mattilsynet må dokumentere sammenhengen mellom ressursinnsats og gebyr- og avgiftsinntekter. Dersom det viser seg at det er systematiske avvik over tid mellom utgifter og inntekter, kan departementet justere satsene. Slik hovedkontoret ser det, er nivået på gebyrer og avgifter et politisk spørsmål, og at det er opp til Landbruks- og matdepartementet å vurdere nivået.

Hovedkontoret mener man ikke nødvendigvis får bedre drikkevann ved å øke antall tilsyn, og viser til at bedre drikkevann har sammenheng med hvilke investeringer som gjøres i vannverk og ledningsnett. Slike investeringer vil være store.

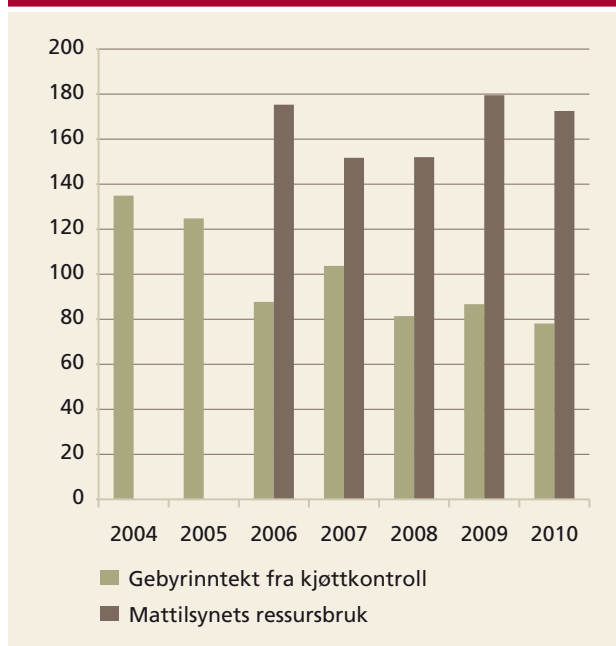
Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at finansministeren i brev av 15. mai 2011 har foreslått å fjerne avgiftene i matforvaltningen i forbindelse med statsbudsjettet for 2012. Inntekten fra avgiftene i matforvaltningen er budsjettet til 613,8 mill. kroner i 2011.

Kjøttkontroll

Gebyrinntektene fra kjøttkontrollen har gått ned med ca. 42 prosent: fra 135 mill. kroner i 2004 til 78 mill. kroner i 2010. Samtidig som gebyrinntektene fra kjøttkontrollen er redusert kraftig de siste årene, har Mattilsynets ressursbruk til kjøttkontroll økt i denne perioden. Mattilsynets

ressursinnsats til kjøttkontroll har gjennomsnittlig vært dobbelt så høy som gebyrinntektene fra kjøttkontroll i perioden 2008–2010.

Figur 4 Sammenhengen mellom gebyrinntekt fra kjøttkontroll og Mattilsynets ressursinnsats i perioden 2006–2010 (i mill. kroner)



Kilde: Brev med vedlegg fra Mattilsynet av 7. april 2011

6 Fakta: I hvilken grad sikrer eierdepartementenes styring og oppfølging av Mattilsynet at tilsynets virksomhet er enhetlig og effektiv?

6.1 Styring og resultatrapportering i perioden 2008–2011

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer.⁹⁰ Departementet skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt og planlegger sin styring av virksomheten i både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart og dessuten risiko og vesentlighet.⁹¹ Departementet skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering og styringsparametre for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater.

6.1.1 Krav til enhetlig tilsynsvirksomhet

Styring

Eierdepartementene (Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet) opplyser i intervju at føringen om et mer enhetlig tilsyn ikke er brutt ned i egne delmål og resultatmål. Det er således heller ikke fastsatt egne styringsparametre for å måle grad av enhetlig tilsynsvirksomhet. Det er i tildelingsbrevene ingen krav om særskilte rutiner som skal sikre enhetlig tilsynspraksis, eller krav om dokumentasjon på at saksbehandlingen har blitt mer enhetlig.

Eierdepartementene opplyser i intervju at det generelt er vanskelig å finne parametre som gir et godt grunnlag for å måle faktisk enhetlighet i Mattilsynet. De mener også det ville ha vært for ressurskrevende for Mattilsynet å etablere dokumentasjon av faktisk enhetlighet. I påvente av bedre instrumenter for å måle og dokumentere enhetlighet har eierdepartementene hatt søkelyset på tiltakene, dvs. utvikling av tilsynssystemet MATS, nasjonale bransjevise retningslinjer, de nasjonale og regionale tilsynskampanjene, områdeanalyser, etatsrevisjoner, regelverksforenkling, etablering av nasjonale fora og tilsynsveiledere.

I tildelingsbrevene i perioden 2008–2011 er det formulert som en overordnet føring at Mattilsynet fortsatt skal arbeide for å følge opp forutsetningene som lå til grunn for matforvaltningsreformen. Mattilsynet skal arbeide videre med utvikling av et mer enhetlig tilsyn, slik at kravene i regelverket blir tolket og håndhevet enhetlig i like saker og i samsvar med plikter etter internasjonale avtaler. Samtidig blir det pekt på at virksomhetenes frihet til å finne egnede løsninger for å oppfylle kravene i regelverket, og det faglige skjønnet til Mattilsynet, i mange tilfeller vil åpne for ulike løsninger.

I tildelingsbrevet for 2010 bes Mattilsynet om i løpet av året å vurdere om de prinsipielle føringene for organisering og lokalisering av etaten er oppfylt. På bakgrunn av denne og tilsynets erfaring siden etableringen skal Mattilsynet vurdere om de gjeldende føringene fortsatt er hensiktsmessige for å oppnå Mattilsynets mål.

Rapportering

Det rapporteres i liten grad om hvordan føringen om enhetlig tilsyn konkret er fulgt opp av Mattilsynet. I årsrapportene vises det til at tilsynet har blitt mer enhetlig,⁹² at Mattilsynet prioriterer arbeidet med å utvikle et mer enhetlig tilsyn,⁹³ og at Mattilsynet kontinuerlig har oppmerksomheten rettet mot at tilsynet skal utføres mer enhetlig.⁹⁴ I årsrapporten for 2010 opplyses det at det avdekkes tilfeller der virkemiddelbruken ikke er tilstrekkelig enhetlig, noe tilsynet ifølge rapporten løpende søker å forbedre ved gjennomføring av målrettede tiltak. Videreutvikling av en helhetlig, enhetlig og framtidsrettet forvaltning er i 2010 gjort til ett av fem satsingsområder i Mattilsynets strategi for perioden 2010–2014.

I e-post⁹⁵ fra Mattilsynet til Riksrevisjonen opplyses det at det ikke er noen styringsindikatorer for tilsynets produksjon som måler enhetlighet og effektivitet direkte, men Mattilsynet mener de har noen indikatorer som har relevans for å måle enhetlighet (fra 2011) og effektivitet (fra 2010).

90) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2.

91) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.3.

92) Årsrapport for 2008.

93) Årsrapport for 2009.

94) Årsrapport for 2010.

95) E-post av 3. mai 2011.

I brev av 30. september 2011 fra Landbruks- og matdepartementet mener departementet at det etter økonomireglementet er akseptabelt å ha rapportering på tiltak og aktiviteter heller enn på mål der det anses krevende å etablere gode mål og resultatindikatorer.

For 2009 rapporteres det om tiltak som kan bidra til å utvikle et mer systematisk og enhetlig tilsyn, som gjennomføring av årlige nasjonale tilsynskampanjer og gjennomgang av regelverket (2009). For 2010 rapporteres det om at Mattilsynet har utarbeidet nye og revidert eksisterende tjenesteregler som presiserer hvordan tilsyn skal utføres på ulike områder. Det vises også til etatsrevisjonen "Myndighetsutøvelse og rettssikkerhet",⁹⁶ som ble slutført i januar 2010, hvor en av problemstillingene var i hvilken grad det er innarbeidet en enhetlig forvaltning etter sammenslåingen av etatene til Mattilsynet. Mattilsynet vurderte i 2010 også om de prinsipielle føringene for organisering og lokalisering av etaten var oppfylt. Behovet for endringer i føringene ble gjenstand for en foreløpig vurdering.

6.1.2 Krav til effektivisering

Styring

Eierdepartementene opplyser i intervju at det ikke er etablert egnede måleindikatorer som kan dokumentere effektivitet i Mattilsynet fra etableringen i 2004. Departementene kan derfor ikke dokumentere om Mattilsynet har blitt mer effektivt i denne perioden.

Eierdepartementene mener at etableringen av Mattilsynet i seg selv er det viktigste effektiviseringstiltaket i matreformen, med en betydelig reduksjon i antall myndighetsorganer og et betydelig forenklet regelverk. Videre tok eierdepartementene i 2006 initiativ til å utvikle en rekke myndighetspålagte godkjenningsordninger som bandt opp saksbehandlingsressurser på bekostning av utøvende tilsyn. Mattilsynet vurderer løpende om flere godkjenningsordninger kan avvikles.

I tildelingsbrevet for 2008 vises det til at forutsetningen om effektivisering har ført til at Mattilsynets budsjett har blitt redusert. Det ble samtidig pekt på at tilsynsproduksjonen fremdeles var lavere enn den var i de tilsynene som gikk inn i Mattilsynet. Departementet uttrykte forventninger til at Mattilsynet skulle øke den samlede

tilsynsproduksjon i 2008, blant annet ved å redusere etatens samlede tidsbruk til intern administrasjon. Videre ble det forventet at tilsynet arbeider videre med å framskaffe bedre dokumentasjon av status, tilsynsaktivitet og ressursbruk, og at det legges vekt på å kunne vise utvikling over tid.

I tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet for 2010 vises det til ferdigstillingen av MATS samme år, og det bes om at Mattilsynet ved ferdigstillingen gjennomgår eksisterende effekt- og produksjonsindikatorer. Det pekes i tildelingsbrevet på at det nye tilsynssystemet vil gi bedre informasjonsgrunnlag til å revidere eksisterende indikatorer og utvikle nye indikatorer som gir mer utfyllende informasjon om Mattilsynets tilsynsarbeid. Det skal ifølge tildelingsbrevet legges vekt på kvantitative indikatorer som skal suppleres med kvalitative vurderinger. I tildelingsbrevet for 2011 vises det til at rapporteringskravene er noe justert, blant annet ved at det er lagt inn rapportering om virkemiddelbruk. Departementene legger til grunn at MATS vil gi grunnlag for ytterligere forbedring av styringsinformasjonen.

I tildelingsbrevet for 2011 er det kommet til nye styringsindikatorer for tilsynsproduksjonen. Mens tidligere indikatorer måler antall tilsyn på ulike fagområder, skal det i tillegg rapporteres på blant annet antall iverksatte virkemidler og sanksjoner av ulik type.

Det er i tildelingsbrevene stilt krav om at tilsynet skal være risikobasert. Mattilsynet skal generelt prioritere ressursinnsatsen ut fra vurdering av sannsynligheten for og alvorlighetsgraden av negative konsekvenser av eventuelle brudd på regelverket.

Det er i tillegg stilt krav om at Mattilsynet skal ha systemer som viser sammenhengene mellom gebyr- og avgiftsinntekter og ressursbruk. Det er også fulgt opp i styringsmøtene.

Rapportering

Eierdepartementene uttaler i intervju at man på bakgrunn av tall for tilsynsaktivitet alene ikke kan si noe om hvorvidt Mattilsynet har blitt mer effektivt, men at det er mulig å si noe om effektiviteten i etatens produksjon. Eierdepartementene mener at antall tilsyn ikke nødvendigvis er et godt nok produktivitetsmål, siden det må ses i sammenheng med ressurs- og tidsbruk på tilsynene. De mener at ressursbruken ved det enkelte tilsyn kan

96) Mattilsynet (2009), *Rapport fra etatsrevisjonen 2009 Område myndighetsutøvelse og rettssikkerhet*. Etatsrevisjonsrapport 02/09.

bli høyere om Mattilsynet risikobaserer tilsynene. Det framheves at det også er naturlig stor variasjon i ressursbruken ved tilsyn i eksempelvis et gatekjøkken, et vannverk og et fiskeoppdrettsanlegg. Eierdepartementene har ikke utarbeidet målemetoder som kan måle produktiviteten nøyaktig, men bruker tilsynsproduksjon som en indikator.

Mattilsynet rapporterer i årsrapportene på effekt- og produksjonsindikatorer. Effektindikatorerne er knyttet til effektmålene for tilsynets ulike fagområder, mens produksjonsindikatorerne er knyttet til produksjonsprosesser som regelverksutvikling, informasjon og veiledning og tilsyn. Det rapporteres også på ressursbruk.

I Mattilsynets årsrapport for 2008 vises det til at det særskilte effektiviseringsmålet som lå til grunn for matforvaltningsreformen, er nådd, i og med at det i perioden fra 2004 til 2008 er realisert en effektiviseringsgevinst på 100 mill. kroner over Mattilsynets budsjett. Det pekes videre på at et budsjettkutt ikke innebærer en effektivisering med mindre man samtidig opprettholder produksjon og kvalitet. Det vises til at Mattilsynets forvaltningsområde endres fortløpende, og at det derfor er vanskelig å sammenligne tilsynets produksjon og kvalitet i 2008 med situasjonen før sammenslåingen.

Det rapporteres likevel om at tilsynsproduksjonen har økt gjennom perioden, og at den i 2008 har kommet opp på et nivå som er sammenlignbart med nivået før reformen. Ressursbruken til virksomhetsstyring og intern administrasjon er redusert. Det har gjort det mulig ytterligere å øke ressursbruken til tilsyn og veiledning.

I 2008 etablerte Mattilsynet et felles måltallsystem for å få bedre oversikt over tilsynsproduksjonen. Samtidig pekes det i årsrapporten på at det også er en viss usikkerhet knyttet til registreringen av oppgavetid, som følge av at ikke all tid er registrert, og at det er krevende å sikre en enhetlig registrering i hele etaten. Det pekes i tillegg på at det kan være utfordrende å fordele tiden nøyaktig når flere oppgaver kombineres ved tilsyn.

I årsrapporten for 2010 pekes det på at det ved planleggingen av tilsynsvirksomheten for 2010 var flere forhold som tilsa at det ville bli en reduksjon i antall gjennomførte tilsyn i 2010, blant annet pga. prioritering av viktige investerings- og utviklingsbehov og innlemmelse av næringsmiddelområdet i MATS. I styringsmøte med

departementene 27. oktober 2010 viste Mattilsynet til at det ble styrt mot oppsatt plan, som innebar en reduksjon i antall tilsyn med om lag 10 prosent i forhold til året før. Årsaken var ifølge Mattilsynet merarbeid knyttet til gjennomføring og bruk av MATS.

I følge Prop. 1 S (2011–2012) for Landbruks- og matdepartementet hadde Mattilsynet en nedgang i antall tilsyn på 9,3 prosent fra 2009 til 2010. Nedgangen var størst på næringsmiddelområdet. Årsaken er ifølge departementet at innføringen av MATS for næringsmiddelområdet i juni 2010 krevde tid til opplæring og tilvenning. Innføring av det nye hygiene- og kontrollregelverket gjorde at inspektørene brukte mer tid på å veilede virksomhetene i regelverket.

I årsrapportene rapporteres det gjennomgående om Mattilsynets arbeid med risikovurderinger. Dette arbeidet skjer blant annet ved innhenting av kunnskap om status og utvikling av tilstand, blant annet gjennom overvåkings- og kontrollprogrammer og områdeanalyser.

I samsvar med krav i tildelingsbrevene rapporteres det i årsrapportene også om sammenhenger mellom ressursbruk i Mattilsynet og inntekter fra gebyrer og avgifter. Gebyrsatsene er ifølge Mattilsynet generelt satt lavt i forhold til ressursbruken, slik at prinsippet om at et gebyr ikke skal overstige kostnaden ved å utføre en gebyrpliktig oppgave, ikke brytes. Det legges også til grunn at inntektene fra gebyrer og avgifter ikke skal overstige 80 prosent av Mattilsynets samlede utgifter. Mattilsynet viser i intervju til at nivået på gebyrsatsene er et politisk spørsmål, og dermed noe som avgjøres på departementsnivå.

I styringsmøtene i perioden 2008–2010 uttrykker eierdepartementene generell tilfredshet med Mattilsynets rapportering og peker på at Mattilsynet i økende grad har blitt i stand til å dokumentere produksjonen på ulike måter. Samtidig uttrykkes det fra departementenes side også usikkerhet knyttet til rapportering og dokumentasjon av både tilsynsproduksjon og tids- og ressursbruk. Det vises til endringer i hva som registreres som tilsyn, og til endringer i rapportering av tidsbruk mellom ulike produktkategorier. Det er ifølge departementene vanskelig å se sammenhengen i en del av tallmaterialet, for eksempel når det gjelder ressursfordeling og antall årsverk.⁹⁷ Det vises også til at endringer i hva som registreres som tilsyn, gjør at tallene kan bli lite

97) Styringsmøtet 23. april 2008.

sammenlignbare fra år til år, og det bes om at tekniske endringer som påvirker tallstørrelsene, kommenteres i årsrapporten.⁹⁸

På styringsmøtet i april 2010 var det et tema at det sammenlignet med tidligere år nå var flere aktiviteter enn det utøvende tilsynsarbeidet som ble registrert som tilsyn. Departementene mente tabeller som viser sammenhengen mellom ressursinnsats og gebyrinntekter derfor kunne bli unøyaktige. Departementene var usikre på om rapporten for 2009 kunne gi en bedre statusoversikt på området, og viste til tildelingsbrevet for 2009, hvor det ble påpekt at Mattilsynet skulle arbeide videre med å bedre dokumentasjonen av ressursbruk på ulike områder.

Eierdepartementene påpeker i intervju at de aksepterte at tilsynsproduksjonen for 2010 kunne forventes å bli noe lavere pga. implementeringen av MATS. Tilsynsproduksjonen i 2010 falt imidlertid mer enn eierdepartementene hadde forventet, også i lys av at det var et år med få ekstraordinære hendelser. Dette ble påpekt av eierdepartementene under styringsmøtet med Mattilsynet 1. april 2011. Eierdepartementene påpeker at noe av nedgangen i tilsynsproduksjonen kan skyldes lakselussituasjonen samme år.

6.1.3 Tilsynssystemet MATS

Styring

Det legges i tildelingsbrevene vekt på at innføringen av et nytt fag- og tilsynssystem (MATS) er et viktig ledd i Mattilsynets arbeid med å få til et mer enhetlig og effektivt tilsyn og en viktig del av tilsynets arbeid med å dokumentere status, tilsynsaktivitet og ressursbruk. I tildelingsbrevet for 2008 forutsetter departementene at Mattilsynet prioriterer innføringen av det nye fagsystemet (MATS) innenfor de framdrifts- og kostnadsrammene som var lagt på det tidspunktet. Det legges til grunn at MATS skal bidra til mer enhetlig og helhetlig tilsynsvirksomhet og økt kostnadseffektivitet. Status og framdrift for MATS var også tema på styringsmøtet i april 2009.

I forbindelse med innføringen av dette nye fag- og tilsynssystemet vises det til at systemet vil være en viktig del av Mattilsynets arbeid med å få til et mer effektivt og enhetlig tilsyn av bedre kvalitet. Forventningen om økt tilsynsproduksjon, krav til bedre dokumentasjon av tilsynsvirksomheten og forutsetningen om at MATS vil legge

bedre til rette for nettopp økt tilsynsproduksjon og bedre dokumentasjon av tilsynsvirksomheten, gjenfinnes også i tildelingsbrevene for 2009, 2010 og 2011. I tildelingsbrevene for 2010 og 2011 pekes det i tillegg på at god ressursutnyttelse tilsier at Mattilsynet ivaretar ulike tilsynsbehov ved det enkelte tilsynsbesøk.

Rapportering

Eierdepartementene opplyser i intervju at de ikke har etterspurt spesifikk informasjon om eventuelle driftsutfordringer, og at de forutsetter at Mattilsynet rapporterer dersom det er noe å rapportere om i styringsdialogen. Eierdepartementene har ikke bedt Mattilsynet sette i verk tiltak for å imøtekomme eventuelle utfordringer ved bruk av MATS, siden de anser dette for å være Mattilsynets ansvar. MATS har imidlertid vært tema i styringsmøtene, der utfordringen ved at systemet på den ene siden harmoniserer, mens det på den andre siden er risiko for at det blir for rigid, har blitt diskutert. Eierdepartementene har stilt spørsmål ved om det kan ligge en produktivitetsutfordring i strømlinjeformingen av systemet.

Det legges i årsrapportene stor vekt på at MATS vil gjøre tilsynsvirksomheten mer enhetlig, blant annet ved at rutiner og prosesser for tilsyn blir standardisert.⁹⁹ Utviklingen og implementeringen av MATS blir beskrevet som et sentralt tiltak¹⁰⁰ og et svært viktig verktøy¹⁰¹ for at målsettingen om et mer enhetlig tilsyn og for bedre å kunne dokumentere resultatene av tilsynsvirksomheten skal kunne realiseres. Samtidig pekes det på at etableringen av MATS er et nybrottsarbeid, og at det er særlig utfordrende å finne gode strukturer og samarbeidsformer i en periode hvor deler av løsningen skal forvaltes samtidig som nye deler er under utvikling.¹⁰²

99) Årsrapporten for 2008.

100) Årsrapporten for 2009.

101) Årsrapporten for 2010.

102) Årsrapporten for 2008.

98) Styringsmøtet 3. april 2009.

7 Vurderinger

Ved etableringen av Mattilsynet la Stortingets næringskomité til grunn at Mattilsynet skal framstå som et samordnet og enhetlig tilsyn.¹⁰³ Ved behandlingen av ny matlov pekte flertallet i næringskomitéen på at en av intensjonene ved å etablere ett nytt mattilsyn var å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene. Etableringen skulle redusere kostnadene med ca. 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene.¹⁰⁴ Eierdepartementene (Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet) har det overordnede ansvaret for at Mattilsynets virksomhet er enhetlig, og har oppnådd effektiviseringsgevinster som forutsatt.

Flere tilsyn og forvaltningsoppgaver ble samlet ved etableringen av Mattilsynet, og en slik omorganisering er krevende. Det var en sentral forutsetning ved etableringen av Mattilsynet at tilsynet skulle være risikobasert. Det er derfor positivt at Mattilsynet i dag har etablert et system for risikobasert tilsyn, og at dette systemet er under kontinuerlig utvikling.

Eierdepartementene og Mattilsynet har pekt på tilsynssystemet MATS som det viktigste hjelpemiddelet for et effektivt og enhetlig tilsyn, og har opplyst at utvikling av dette systemet prioriteres høyt i hele organisasjonen. Undersøkelsen viser at Mattilsynets tilsynsrapporter har blitt mer like når det gjelder hjemmelsgrunnlag og struktur, etter innføringen av MATS. Denne standardiseringen bidrar til å skape et mer enhetlig tilsyn fordi alle medarbeiderne i Mattilsynet har samme utgangspunkt for saksbehandlingen uavhengig av fagområde.

Undersøkelsen viser videre at de totale gebyr- og avgiftsinntektene utgjorde gjennomsnittlig ca. to tredeler av utgiftene til Mattilsynet i perioden 2006–2010. Det er i henhold til forutsetningen om at regjeringen skal sørge for at maksimalt 80 prosent av utgiftene til Mattilsynet kan dekkes av inntekter fra avgifter og gebyrer.

Selv om undersøkelsen viser at det er en positiv utvikling på flere sentrale områder, viser den samtidig utfordringer på vesentlige områder. Mattilsynet opptrer ikke enhetlig som tilsyns-, godkjennings- og klageorgan overfor brukerne, og det kan ikke dokumenteres at forutsatte effektiviseringsgevinster er oppnådd. Eierdepartementene har videre ikke brutt ned føringen om et mer enhetlig tilsyn i egne delmål og resultatmål og ikke fastsatt egne styringsparametre for å måle grad av enhetlig tilsynsvirksomhet.

7.1 Mattilsynet er ikke tilstrekkelig enhetlig i møte med brukerne

Kravet til enhetlig tilsyn og saksbehandling framkommer i Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) om ny organisering av matforvaltningen. Riksrevisjonen har lagt til grunn at kravet til enhetlighet innebærer at like saker skal behandles likt. Dette er et sentralt ulovfestet prinsipp i norsk forvaltning.¹⁰⁵

For å belyse i hvilken grad prinsippet om likebehandling blir fulgt i Mattilsynet, ble like tilsyns-, godkjennings- og klagesaker sendt til distrikts- og regionkontorene. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at det er vesentlig variasjon i vedtakene i samme saker. Vedtakene viser at kontorene vurderer situasjonens alvorlighetsgrad på svært forskjellige måter, og de vurderer derfor nødvendig omfang og styrke i sanksjonene ulikt.

Det foreligger ikke saklige grunner til en slik betydelig forskjellsbehandling. Sett ut fra det sentrale prinsippet om likebehandling er det derfor uheldig at det er så vidt store variasjoner i virksomhetens behandling av like saker.

Den undersøkte klagesaken fikk også svært ulike utfall. Etter vedtak i klagesakene har tilsynsobjektene ikke lenger klageadgang. Forskjellsbehandling knyttet til klagesaksbehandlingen er derfor særlig uheldig.

103) Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003) *Tillegg til budsjettinnstilling nr. 8 til Stortinget fra næringskomiteen.*

104) Innst. O. nr. 36 (2003–2004) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).*

105) Jf. Graver (2002), Eckhoff og Smith (1994), Bernt og Rasmussen (2003), Hesjedal (2001).

Stor variasjon i Mattilsynets saksbehandling og klagesaksbehandling av like saker gir risiko for at både enkeltpersoner og næringsdrivende får ulike vilkår etter hvor de er lokalisert. Vedtakene som fattes i den enkelte sak, kan ha store økonomiske og/eller helsemessige konsekvenser for den enkelte bruker og store konsekvenser for dyrevelferden til husdyr.

Det gir også grunnlag for å stille spørsmål om eierdepartementene i tilstrekkelig grad har prioritert enhetlig saksbehandling i Mattilsynet. Landbruks- og matdepartementet, departementet som er administrativt ansvarlig, har ikke fastsatt delmål og resultatmål for å realisere forutsetningen om enhetlig saksbehandling. Det er heller ikke stilt krav til rapportering og styringsparametre for å kunne vurdere enhetlig tilsynsvirkomhet. Eierdepartementene mener det har vært for ressurskrevende å etablere dokumentasjon av enhetlighet. Etablering av enhetlig saksbehandling var imidlertid en sentral forutsetning fra Stortingets næringskomité ved etableringen av Mattilsynet, jf. Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003) *Tillegg til budsjettinnstilling nr. 8*. Eierdepartementene bør derfor i sin styring på egnet måte bidra til at Mattilsynet får et mer enhetlig tilsyn.

I undersøkelsen blir det pekt på flere mulige årsaker til at det er ulik praksis ved distrikts- og regionkontorene. Undersøkelsen gir indikasjoner på at Mattilsynets hovedkontor bruker så lang tid på å avklare viktige og prinsipielle spørsmål fra region- og distriktskontorene at det skaper usikkerhet og forsinkelser i saksbehandlingen. Regionkontorene som er intervjuet, mener hovedkontoret ikke gir god nok informasjon om utfallet av klagesakene ved andre kontorer, og det finnes ingen samlet nasjonal oversikt over vedtakene som er fattet i klagesaker. I tillegg opplever ansatte ved distriktskontorene det som krevende å finne interne dokumenter og retningslinjer på intranettsidene pga. dårlig søkefunksjon og uoversiktlig struktur.

7.2 Oppnåelse av effektiviseringsgevinster

Ved etableringen av Mattilsynet var intensjonen å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene. Stortingets næringskomité fastsatte ved behandlingen av matloven et mål om en reduksjon på ca. 10 prosent i forhold til driften av de tidligere tilsynene. Videre la næringskomiteen til grunn at reformen også skulle bidra til å skape et bedre og mer kostnadseffektivt mattilsyn, jf.

Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) og tillegg nr. 1 til Budsjett-innst. S. nr. 8.

I St. prp. nr. 1 (2008–2009) opplyser Landbruks- og matdepartementet at det i perioden 2005–2008 samlet har realisert en effektiviseringsgevinst i Mattilsynets budsjett på 100 mill. kroner siden etableringen. Ifølge departementet utgjør dette en kostnadsreduksjon på 10 prosent. Undersøkelsen viser at deler av denne nedgangen skyldes reduksjonen i omstillingsmidler. Omstillingsmidler er ekstraordinære utgifter knyttet til etableringen av Mattilsynet, og en reduksjon av ekstraordinære utgifter viser ikke en effektivisering av ordinær drift i forhold til driften av de tidligere tilsynene samt kjøtt kontrollen.

Det er videre vanskelig å fastslå omfanget av kostnadsreduksjonen i Mattilsynet fordi omstillingsmidler delvis er regnskapsført som driftsutgifter i perioden fra 2004 til 2008. Det har således ikke vært mulig å bekrefte Landbruks- og matdepartementets opplysninger om en kostnadsreduksjon på 10 prosent.

Beregninger basert på departementets eget tallmateriale tyder imidlertid på at det har vært en viss nedgang i kostnader i tråd med det Stortinget har forutsatt. Denne undersøkelsen viser at netto ordinære driftsutgifter kan være redusert med 5,3 prosent i perioden 2004–2008. For hele undersøkelsesperioden 2004–2010 kan Mattilsynets netto ordinære driftsutgifter være redusert med 3,6 prosent.

Når det gjelder Mattilsynets produksjon av tilsyn, regelverksutvikling og veiledning m.m. for perioden 2004–2007, finnes det ikke tilstrekkelig tallmateriale til å kunne konkludere om etaten har blitt mer produktiv. I perioden 2008–2010 ble tilsynsproduksjonen målt i antall tilsyn redusert med 10 prosent, selv om registrert oppgavetid til å føre tilsyn har økt med 3,7 prosent. Produktiviteten på området synes således å ha gått ned. En overgang til et mer risikobasert tilsyn kan forklare noe av denne nedgangen i tilsynsproduksjonen, fordi slike tilsyn kan være mer ressurskrevende. Forhold i organisasjonen, som etableringen av tilsynssystemet MATS, kan også ha bidratt til reduksjonen i tilsynsproduksjonen.

Landbruks- og matdepartementet har påpekt behovet for å bedre Mattilsynets dokumentasjon av ressursbruk på ulike områder. Undersøkelsen har avdekket manglende dekning og manglende pålitelighet i Mattilsynets datagrunnlag for egen

ressursbruk. Denne informasjonen er en viktig forutsetning for god styring. Det stilles spørsmål om eierdepartementene i tilstrekkelig grad har fulgt opp hvorvidt Mattilsynet prioriterer dette.

Eierdepartementene har uttrykt høye forventninger til implementeringen av støttesystemet MATS, både i tildelingsbrev og på styringsmøter. MATS anses av Mattilsynet som det viktigste hjelpemiddelet knyttet til kravene både om enhetlig tilsynsvirksomhet og om effektivisering. MATS var i full drift på alle av Mattilsynets områder ved utgangen av 2010. Til tross for at tilsynssystemet MATS er slutført, tyder undersøkelsen på at systemet fortsatt har svakheter. Undersøkelsen viser at dokumenter som er opprettet i MATS, ikke alltid lagres identisk i det elektroniske arkivsystemet, og at mange av distrikts- og regionkontorene derfor bruker tid på å lagre papirkopier for å være trygge på at de har korrekte versjoner av dokumentene. Distriktskontorene mener MATS har vesentlige utfordringer som gjør systemet lite brukervennlig og fører til at saksbehandlingen tar lengre tid. På denne bakgrunn bør eierdepartementene følge opp utbedringsarbeidet som Mattilsynet er i gang med, og sørge for at det blir slutført.

8 Referanseliste

Lover, forskrifter og regelverk

- *lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*
- *bestemmelser om økonomistyring i staten*
- *reglementet for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003*

Annet regelverk og andre retningslinjer

- *rundskriv R-112/2006 Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger*

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 1 S (2009–2010) og (2011–2012) Landbruks- og matdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2003–2004) og (2008–2009) Landbruks- og matdepartementet
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.*
- St.prp. nr. 63 (2001–2002) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*
- St.meld. nr. 3 (2004–2005) og Meld. nr. 3 (2010–2011)
- Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), tilråding fra Helsedepartementet av 13. juni 2003*

Innstillinger til Stortinget

- Innst. O. nr. 36 (2003–2004) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*
- Innst. S. nr. 260 (2002–2003) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppjøret mv.*
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007*
- Budsjett-innst. S. nr. 8 (2002–2003) *Budsjettinnstilling til Stortinget fra næringskomiteen*
- Budsjett-innst. S. nr. 8 Tillegg nr. 1 (2002–2003) *Tillegg til budsjettinnstilling nr. 8 til Stortinget fra næringskomiteen*

Dokumentasjon fra forvaltningen

- Mattilsynets årsrapporter (2004–2010)
- Mattilsynets tildelingsbrev (2004–2011)
- Mattilsynet (2009), *Rapport fra etatsrevisjonen 2009 Område myndighetsutøvelse og rettsikkerhet. Etatsrevisjonsrapport 02/09*

Styringsdokumenter

- referat fra møter mellom Mattilsynet og eierdepartementene i perioden 2004–2010
- korrespondanse via e-post og brev mellom Riksrevisjonen og Mattilsynet, Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

Veiledere

- Veileder i statlig budsjettarbeid. Finansdepartementet, 2006
- Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling. Senter for statlig økonomistyring, 2006

Litteratur

- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003): *Frihagens forvaltningsrett bind 1*. Oslo: Fagbokforlaget
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (1994): *Forvaltningsrett*. Oslo: Tano
- Graver, Hans Petter (2002): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hesjedal, Anne (2001): *Konsesjoner til nye aktører på marginale felt*. Oslo: Sjørettsfondet

Andre kilder

- Mattilsynet (www.mattilsynet.no)
- Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no)




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 529

