



Innst. 231 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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 slutført 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.

Undersøkelsen fokuserer hovedsakelig 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.

1.2 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. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting og gjennomføringen av undersøkelsen.

1.3 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 tilsyns-

rapporter 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-, godkjenning- 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 vannverkseier 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 kyl-

lingbesetning, 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. Det pekes også på manglende formidling av resultatene av andre kontorers 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. 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 Mattil-

synet 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 Riksrevisjonen og Landbruks- og matdepartementet, knyttes 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 ved 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 ved om Landbruks- og matdepartementet i sin styring i tilstrekkelig grad har fulgt opp at tilsynet skal være enhetlig og effektivt.

1.4 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.

1.5 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 Mat-

tilsynet 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 befolkningen. 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 dette.

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 faktabeskrivelsen 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. Fleksibiliteten 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.

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 hovedanalyserapport, har departementet i styringsdialogen med Mattilsynet hatt oppmerksomhet på tiltak som kan bidra til enhetlighet i Mattilsynet. Viktige tiltak omfatter utvikling av tilsynssystemet MATS, nasjonale bransjeviser retningslinjer, nasjonale og regionale tilsynskampanjer, områdeanalyser, statsrevisjoner, 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 dette 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 matforvaltningen 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.'

I innstillingen til matloven 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 antydning av 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), 2006 (18 mill. kroner), 2007 (20 mill. kroner) og 2008 (12 mill. kroner). Departementet har i de årlige budsjettproposisjonene redegjort både for reduksjon og nivå på omstillingsmidler og for uttak av effektiviseringsgevinst. 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 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 gi 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 bekrefte, 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 skjønnsmessig 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 kost-

nadsreduksjon 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 formåls effektivitet 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 produktivetsmål for sine aktiviteter. Jeg vil i den forbindelse vise til at flere av de effekt- og produktivetsmål som Mattilsynet har utarbeidet, benyttes som eksempler i veiledningsmaterieell fra Direktoratet for økonomistyring (tidligere SSØ). 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 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.»

1.6 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 mill. 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. Deler av den rapporterte nedgangen på 100 mill. kroner skyldes reduksjon i ekstraordinære utgifter bevilget i forbindelse med etableringen av Mattilsynet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved 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 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Dokument 3:8 (2011–2012) Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet. Formålet med undersøkelsen 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?

Komiteen har merket seg at 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, for eksempel å pålegge tilsynsobjektene å gjennomføre tiltak, illegge virksomhetene karantene, gi tvangsmulkt for å få tiltakene utført eller forby omsetning av produkter. Andre virkemidler er blant annet veiledning, kartlegging, samt regelverksutvikling.

Enhetlig saksbehandling?

Komiteen merker seg at undersøkelsen viser at Mattilsynets distrikts- og regionkontorer behandler tilsyns-, godkjennings- og klagesaker ulikt. Undersøkelsen viser at det er en stor variasjon i vedtak som Mattilsynets distrikts- og regionkontorer har fattet i like tilsyns-, godkjennings- og klagesaker. Kontorene vurderer ulikt både sakenes alvorlighetsgrad og omfang og styrke i sanksjonene. Riksrevisjonen har identifisert forskjellene ved å sende distrikts- og regionkontorene i Mattilsynet like saker til behandling. Mattilsynets hovedkontor kvalitetssikret sakene før de ble sendt ut.

Komiteen mener de avdekkede forskjellene er svært uheldige i forhold til forvaltningsprinsippet om likebehandling. Enkeltpersoner og næringsdrivende berøres av Mattilsynets saksbehandling, og det er åpenbart risiko for ulike vilkår etter hvor de er lokalisert i landet. Dette øker også risikoen for at næringsdrivende blir påført økonomisk tap og omdømmetap uten grunn.

Forskjeller i saksbehandling og vedtak i like saker øker også risikoen for at Mattilsynet unnlater å iverksette tiltak som er nødvendige av hensyn til helse eller dyrevelferd.

Komiteen understreker at størst mulig likebehandling er viktig for den allmenne tilliten som forvaltningen er avhengig av å ha. Komiteen forutsetter at Mattilsynet og de tre berørte departementene, Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, bidrar til at Mattilsynet får en vesentlig mer lik behandling av like saker.

På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport ber komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre Mattilsynet selv vurdere hensiktsmessig-

heten av å opprettholde 8 regionskontorer og 64 distriktskontorer. Videre mener disse medlemmer at klagesaker i større grad bør behandles sentralt. Etter disse medlemmers syn vil dette bidra til å sikre nødvendig kompetanse i saksbehandlingen og sørge for en mer enhetlig behandling av klagesaker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener departementet på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport bør vurdere om Mattilsynets organisering slik den fungerer, er hensiktsmessig.

Komiteen merker seg at Landbruks- og matdepartementet er enig i at enhetlig saksbehandling fortsatt er en hovedutfordring for Mattilsynet, og at departementet har vært i dialog med Mattilsynet om hensiktsmessige tiltak for en mer enhetlig saksbehandling i tilsyns- og klagesaker. Samtidig mener departementet at målet om nærhet til brukerne og lokal kunnskap om den enkelte virksomheten, sammen med et målrettet regelverk, tilsier at det vil være vanskelig å oppnå fullstendig enhetlighet i de enkelte sakene. Komiteen har forståelse for dette, men mener dette er en problemstilling som må tas alvorlig og forutsetter at eierdepartementene og Mattilsynet bidrar til en vesentlig reduksjon av variasjonen i saksbehandlingen.

Komiteen er tilfreds med at Riksrevisjonen vil følge opp dette og vurdere effekten av videre tiltak. Komiteen ber om å bli holdt orientert om oppfølgingen på egnet måte.

Tilsynssystemet MATS

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i undersøkelsen har sett på om tilsynssystemet MATS har bidratt til en mer effektiv og enhetlig saksbehandling. For å undersøke dette er det gjennomført intervjuer med et utvalg distriktsjefer, regiondirektører og saksbehandlere. 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.

MATS er både et arbeidsflyt- og beslutningsstøttesystem for Mattilsynet og en selvbetjeningsløsning for eksterne brukere. Totale kostnader for MATS-prosjektet har vært 322 mill. kroner.

Komiteen merker seg at det fremgår 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 modulene ikke var godt nok utviklet før systemet ble satt i gang.

Det anføres for eksempel at enkelte saksbehandlingsløp har mangler, sakene stopper opp og blir liggende ved distriktskontorene, endringer kan ta to–tre måneder, eller at endringene ikke er mulig å utføre i MATS i det hele tatt. Det fremkommer også at tilsynsrapportene i MATS er lite tilpasset ulike mottakere, systemet kan bli for rigid og lite fleksibelt osv. Det nevnes også at kvaliteten på tilsynsrapportene har blitt forringet etter innføringen av MATS, fordi rapportene har blitt uoversiktlige for mottakerne.

Komiteen mener problemstillingene knyttet til brukervennlighet og andre utfordringer i MATS må tas på alvor, da dette er helt sentralt for Mattilsynets virksomhet.

Komiteen forutsetter at det gjøres vesentlige forbedringer av MATS og at det arbeides kontinuerlig med dette.

Komiteen forutsetter at Landbruks- og matdepartementet følger opp arbeidet med utbedringen av tilsynssystemet MATS, og ber om at Stortinget orienteres om dette arbeidet i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2013.

Kostnadsreduksjoner

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet tok sikte på å avdekke i hvilken grad etableringen av tilsynet har gitt forutsatte effektiviseringsgevinster.

Komiteen merker seg at gjennomgangen av kostnadsutviklingen i Mattilsynet i perioden 2004–2008 viser at etableringen av Mattilsynet har gitt en reduksjon av netto driftsutgifter i forhold til de sammenslåtte tilsynene. Landbruks- og matdepartementet fremhever i sitt svar at kostnadene for Mattilsynet er redusert med 100 mill. kroner i nevnte periode.

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. Deler av den rapporterte nedgangen på 100 mill. kroner skyldes reduksjon i ekstraordinære midler bevilget i forbindelse med etableringen av Mattilsynet. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om den rapporterte kostnadsreduksjonen er i tråd med Stortingets forutsetning.

Komiteen har, i likhet med Riksrevisjonen, 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. Departe-

mentets egne beregninger har tatt utgangspunkt i de budsjetterte 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.

Komiteen merker seg at departementet tar til orde for 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. Samtidig påpeker Riksrevisjonen at Mattilsynet etter etableringen også er blitt fritatt for oppgaver, for eksempel bortfall av godkjenningsordningene. For å ivareta hensynet til en konsekvent tilnærming i undersøkelsen er det derfor korrigert verken 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.

Komiteen konkluderer med at det er grunn til å stille spørsmål ved om etableringen av Mattilsynet har gitt de forutsatte effektiviseringsgevinster.

Komiteen vil vise til at ulike tilnærminger fra Riksrevisjonen og Landbruks- og matdepartementet gir ulike svar på om effektiviseringsforutsetningene til Stortinget i forbindelse med dannelsen av Mattilsynet er nådd. Komiteen vil vektlegge viktigheten av at departementet foretar konsistent utgiftsføring også når det gjelder ekstraordinære midler, for slik å legge best mulig til rette for at Riksrevisjonen kan fastslå om målsettinger er nådd.

Styring

Komiteen vil påpeke at undersøkelsen har avdekket mangelfull pålitelighet i Mattilsynets datagrunnlag for egen ressursbruk. På bakgrunn av gjennomgang av Mattilsynets årsrapporter, og korrespondanse mellom Riksrevisjonen og Landbruks- og matdepartementet, knyttes det usikkerhet til hvor mye som faktisk er brukt til omstilling i Mattilsynet, og hvor mye som er brukt til ordinær drift. Samtidig har komiteen merket seg at LMD peker på at det ikke alltid er lett å trekke en helt presis linje mellom hva som er omstillingskostnader og hva som er driftskostnader, eksempelvis fordeling av personal-kostnader til medarbeidere som dels bidrar i utviklingen av MATS og dels bidrar til oppretting, innfasing og vedlikehold av ferdig utviklede funksjonaliteter i MATS.

Komiteen vil påpeke at presis styringsinformasjon er en viktig forutsetning for god styring. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål ved 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.

Komiteen mener undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål ved om Landbruks- og matdepartementet i sin styring i tilstrekkelig grad har fulgt opp at tilsynet skal være enhetlig og effektivt.

Komiteen ser de forhold som er avdekket som uheldige, og at de kan ha konsekvenser for mattrygghet og dyrevelferd og gi næringsdrivende ulike konkurransevilkår avhengig av hvor de er lokalisert.

Komiteen mener 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.

Komiteen er også av den oppfatning at Landbruks- og matdepartementet bør følge utviklingen i Mattilsynet nøye, herunder også heve kvaliteten på styringsinformasjonen fra tilsynet, ved blant annet å etablere måleindikatorer for enhetlig tilsynsvirksomhet og forbedre kvaliteten på tallmaterialet i rapporteringen.

Komiteen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet fokuserer på videreutvikling av styringsparametere og styringsinformasjon og at det er igangsatt en prosess for å få egnede indikatorer som kan benyttes for å vurdere utvikling med hensyn til enhetlighet.

Øvrige merknader

Komiteen har for øvrig merket seg at den undersøkelsen som ligger til grunn for Dokument 3:8 (2011–2012), ikke måler om Mattilsynet har oppnådd sine effektmål, som for eksempel «trygg mat», «dyrevelferd» etc.

Komiteen ser at tilsynskampanjer gjerne er varslede og utføres i dialog med næringene. Da kan kritikkverdige forhold skjules i forkant.

Komiteen ser også at tipsbasert kontroll fordreser at dyreholdet er synlig for andre enn den som van-skjøtter/mishandler dyrene.

Komiteen viser til at man gjennom den nye lov om dyrevelferd som ble vedtatt av Stortinget våren 2009, har fått et bedre grunnlag for å følge opp utfordringer knyttet til dyrevelferd.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Venstre, legger til grunn at Mattilsynet prioriterer oppfølging av saker på dyrevelferdsområdet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med en utredning om ulike forvaltningsmodeller for dyrevelferd.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:8 (2011–2012) – om Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mars 2012

Anders Anundsen
leder

Ulf Erik Knudsen
ordfører

