
Forord

Fiskerinæringen er landets nest største eksportnæring, og sterkt voksende. Ansvarsområdet til den statlige fiskeriforvaltningen er forankret i de fiskeripolitiske målsettingene om økt verdiskapning til beste for landet og distriktene, og en bærekraftig ressursforvaltning. Selv om det er bred enighet om den overordnede fiskeripolitikken, er det ulike oppfatninger av virkemidlene og hvordan fiskeriforvaltningen bør organiseres for å ivareta disse på en best mulig måte.

De to ytre etatene under Fiskeridirektoratet, Rettledningstjenesten i fiskerinæringen og Kontrollverket, ble 1. november 1998 slått sammen til én ny ytre etat organisert i ni regioner. I forlengelsen av denne omorganiseringen fikk Statskonsult i september 1999 i oppdrag av Fiskeridirektoratet å vurdere organiseringen på regionnivå, med fokus på Møre og Romsdal og Nordland.

Det har vært en målsetting for dette prosjektet å kombinere de politiske føringene i en næring i vekst med behovet for en moderne og framtidsrettet statlig fiskeriforvaltning med sterk lokal og regional forankring.

Vi vil takke for den tiden og interessen ledere og medarbeidere i direktoratet og ytre etat har avsatt for å informere prosjektet gjennom samtaler og ved å frambringe et meget omfattende skriftlig materiale. Dette har vært avgjørende for å få nødvendig innsikt i en spennende og utfordrende etat.

Rapporten er skrevet av Haagen Sund (prosjektleder) og Janne K. Kjøllesdal. Tone Skarpsno har hatt ansvaret for klargjøringen av rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Inger Johanne Sundby har vært prosjektansvarlig.

Oslo, februar 2000


Jon Blaalid

Innhold

1	SAMMENDRAG	1
1.1	FORMÅL	1
1.2	FISKERINÆRINGEN	1
1.3	FISKERIFORVALTNINGEN	2
1.4	BEHOV FOR ORGANISASJONSMESSIG TILPASNING	2
1.5	STATSKONSULTS ANBEFALINGER	3
2	INNLEDNING	5
2.1	BAKGRUNN	5
2.2	MANDAT	5
2.3	METODE	7
3	FISKERI- OG HAVBRUKSNÆRINGEN I NORGE	8
3.1	INNLEDNING	8
3.2	MÅLET FOR FISKERIPOLITIKKEN	9
3.3	RAMMEBETINGELSER	9
3.3.1	Fiske og fangst	9
3.3.2	Havbruksnæringen	10
3.4	STATUS FOR FISKERINÆRINGEN	11
3.4.1	Internasjonal næring	11
3.4.2	Strukturen i næringen	11
3.4.3	Havbruksnæringen	13
3.5	UTFORDRINGER FOR NÆRINGEN	14
3.6	NÆRINGSSTRUKTUREN I MØRE OG ROMSDAL	15
3.6.1	Fiske og fangst	15
3.6.2	Havbruk	16
3.7	NÆRINGSSTRUKTUREN I NORDLAND	16
3.7.1	Fiske og fangst	16
3.7.2	Havbruk	17
4	DEN STATLIGE FISKERIFORVALTNINGEN	18
4.1	OPPGAVER OG PRIORITERINGER NASJONALT	18
4.1.1	Ytre etat	18
4.2	ORGANISERING FØR SAMMENSLÅINGEN	19
4.2.1	Rettledningstjenesten i fiskerinæringen	19
4.2.2	Kontrollverket	20
4.3	BAKGRUNN FOR SAMMENSLÅINGEN	21
4.4	DAGENS ORGANISERING	21
4.4.1	Fiskeridirektoratet sentralt	21
4.4.2	Ytre etat	22
4.4.3	Møre og Romsdal	24
4.4.4	Nordland	24
4.5	UTFORDRINGER FOR FORVALTNINGEN	25
5	NYE RAMMEBETINGELSER	26
5.1	FORVALTNINGSMESSIGE RAMMEBETINGELSER	26
5.1.1	Ytre etats rolle	26
5.1.2	Brukerorientering og servicenivå	26
5.1.3	Ulike roller i samme etat	27
5.1.4	Fokus på forvaltningsoppgaver og -kompetanse	27
5.1.5	Fleksibel utnyttelse av personell	28
5.1.6	Nye, tverrfaglige oppgaver	28
5.2	SAMFUNNSMESSIGE RAMMEBETINGELSER	29
5.2.1	Næringsstruktur og kommunikasjonsforhold	29
5.2.2	IT – informasjonssystemer	30

5.3	ORGANISASJONS- OG LEDELSESPRINSIPPER	30
5.3.1	Linje eller stab	30
5.3.2	Leder og medarbeider	31
5.3.3	Organisering og ledelse av en tilsynsetat	31
6	DRØFTING AV SENTRALE FUNN	32
6.1	HELE YTRE ETAT	32
6.1.1	Ulik etatskultur	32
6.1.2	Betydelige forskjeller mellom regionene	32
6.1.3	Motstridende føringer	33
6.1.4	Gjennomføringen av sammenslåingen	33
6.1.5	Sterke bånd til fortiden	34
6.1.6	Arbeidsmiljø og kompetanseutvikling	36
6.1.7	For liten bruk av moderne IT- løsninger	36
6.2	MØRE OG ROMSDAL	37
6.3	NORDLAND	38
7	ANBEFALINGER	40
7.1	FOR HELE YTRE ETAT	40
7.1.1	Organiseringen i direktoratet	40
7.1.2	Distriktsbasert organisering	40
7.1.3	Lokalkontorer	41
7.2	MØRE OG ROMSDAL	42
7.2.1	Regionkontoret	42
7.2.2	Organisering i to distrikter	43
7.3	NORDLAND	44
7.3.1	Regionkontoret	44
7.3.2	Organisering i fire distrikter	44
8	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	47
8.1	LANGSIKTIGE KONSEKVENSER	47
8.2	KORTSIKTIGE KONSEKVENSER	47
9	REFERANSER/DOKUMENTER	49
	VEDLEGG	51

1 Sammen drag

1.1 Formål

Statskonsult skal "...i sin vurdering av den delen av omorganiseringen som berører regionene se på den geografiske plasseringen/inndelingen/organiseringen av lokalkontorene sett i forhold til arbeidsoppgavene". Videre vurdere "...muligheten for å bygge opp enheter som kompetansemessig kan delegeres oppgaver fra direktorat eller departement." Og Statskonsult "...skal særskilt se på regionene Møre og Romsdal og Nordland, da disse regionene representerer de største utfordringene for fiskerimyndighetene."

1.2 Fiskerinæringen

Fiskeri- og havbruksnæringen er landets nest viktigste eksportnæring med eksportverdi på nesten 30 milliarder kroner, hvorav havbruk utgjør vel 1/3 . Det innebærer en fordobling i løpet av 90-tallet. Samtidig er næringen et viktig grunnlag for sysselsetting og bosetting langs kysten.

I løpet av de siste tjue årene har det skjedd betydelige strukturendringer i næringen. Antall fiskefartøyer er nesten halvert og industridelen er blitt modernisert med færre og større anlegg. Den største utfordringen for næringen er å kombinere en bærekraftig utvikling med stabil tilførsel av råstoffer. Dette er i tråd med internasjonale avtaler som Norge har tiltrådt.

Møre og Romsdal er det største eksportfylket med om lag 1/3 av landets eksport av fisk og fiskeprodukter. Ålesund er den største foredlings- og eksportkommunen. Søre Sunnmøre er et fiskerisenter regionalt og nasjonalt.

Nesten hver fjerde fisker i Norge som har fiske som hovedyrke, vel 3 500 av i alt 15 000 hører hjemme i Møre og Romsdal. Om lag 1/3 av landets fartøyer over 25 meter er også registrert her, de aller fleste på Sunnmøre.

Innen havbruk utgjør Møre og Romsdals produksjonsverdi om lag 1/6 av totalverdien i Norge. Aktiviteten er spredt over hele fylket.

I **Nordland** er landing og foredling av fanget fisk konsentrert til Lofoten og Vesterålen. Her ligger 130 av de vel 200 foredlingsanleggene i regionen. Svolvær er et tyngdepunkt i næringen, både regionalt og nasjonalt

1/4 av landets fiskere bor i Nordland. Tilsvarende er hvert fjerde fiskefartøy i Norge registrert i regionen. Deler av flåten, særlig på Helgeland og i Salten, er preget av mindre og eldre fartøyer.

Nordland er det nest største oppdrettsfylke etter Hordaland, med om lag 1/5 av landets produksjon. Havbruksnæringen er spredt over hele fylket.

1.3 Fiskeriforvaltningen

De overordnede oppgavene for fiskeriforvaltningen er å bidra til en bærekraftig utvikling og økt verdiskapning, ivareta nye oppgaver knyttet til blant annet havbruk, og å sikre fiskeriinteressene i forhold til andre næringer og samfunnsinteresser nasjonalt og internasjonalt. Ytre etats hovedoppgaver er tilsyn og kontroll med utøvelsen av næringsvirksomhet, ressurs- og kvalitetskontroll, å tilrettelegge for næringsutvikling og å sikre fiskerinæringens interesser lokalt og regionalt.

Fiskeriforvaltningen er organisert med Fiskeridirektoratet i Bergen og én ytre etat etter sammenslåingen av Rettledningstjenesten for fiskerinæringen (RIF) og Kontrollverket (KV) 1. november 1998. Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning i Fiskeridirektoratet har ansvaret for ytre etat som er organisert i ni regioner langs kysten.

Det er totalt nesten 500 ansatte i fiskeriforvaltningen, hvorav ca. 290 i ytre etat. Antall ansatte varierer mye i de enkelte regionene, fra 13 på Skagerakkysten til over 50 ansatte i Møre og Romsdal og Nordland. I Nordland har ytre etat 20 kontorer; i Møre og Romsdal, Troms og Finnmark er det mellom åtte og ti kontorer og i regionene sør for Stad, tre til fire kontorer.

1.4 Behov for organisasjonsmessig tilpasning

Behovet for organisasjonsmessig tilpasninger har etter vår vurdering sin bakgrunn i blant annet disse forholdene:

- Sammenslåingen av RIF og KV til én ny ytre etat har ikke vært problemfri. Det er vår vurdering at dagens organisering ikke er hensiktsmessig verken i forhold de overordnede fiskeripolitiske forutsetningene for sammenslåingen, prioriterte oppgaver eller fra et medarbeider- og ledelsessynspunkt.
- Oppgavene på de mindre kontorene har endret seg betydelig de siste ti årene. Om lag 1/3 av tidligere oppgaver, særlig knyttet til individrettet veiledning, er falt bort. Samtidig har kompetansen i næringen og hos utøverne økt betraktelig. Det har også vokst fram miljøer som tilbyr tilsvarende tjenester som fiskeriforvaltningen tradisjonelt har bidratt med.
- Parallelt med en kraftig økning i verdiskapningen har det skjedd vesentlige strukturendringer i det tradisjonelle fisket. Antall fiskere og fartøyer er halvert i løpet av et par tiår, og anleggene er blitt færre og større. Ytre etat er også nødt til å prioritere oppgaver som følge av et mer komplisert og forpliktende internasjonalt avtaleverk som Norge har vært en pådriver for og er forpliktet av.
- Framveksten av havbruksnæringen har medført nye oppgaver både når det gjelder tilsyn med og tilrettelegging for denne delen av næringen. Det har

også ført til økt behov for mer generell forvaltningskompetanse og samhandling med øvrige etater.

- Bedre vegnett, nye broer, hurtigbåt- og flyforbindelser, har ført til at mange distrikter er blitt knyttet tettere sammen og reisetider tilsvarende redusert. Samtidig har utbredelsen av mobiltelefon og annen bruk av IT bidratt til at kommunikasjonsformene i fiskerinæringen endrer seg fortløpende.

1.5 Statskonsults anbefalinger

Hele ytre etat

I tråd med mandatet legger Statskonsult kun fram konkrete forslag med hensyn til organisering av Møre og Romsdal og Nordland. Vi vil likevel anbefale at også organiseringen i de øvrige regionene gjennomgås i lys av kartleggingen og de vurderingene som er gjort i dette prosjektet.

Distriktsorganisering

Forslagene for Møre og Romsdal og Nordland innebærer at Statskonsult vurderer dagens organisering i to fagbaserte seksjoner med røtter i de to tidligere etatene, som lite hensiktsmessig og at organisasjonsformen bryter med forutsetningene for sammenslåingen. Vi stiller også spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha lik regionledelse i alle regioner, uavhengig av omfanget av oppgaver og antall medarbeidere. Vi anbefaler derfor at de større regionene deles inn i distrikter med en mellomleder som får ansvar for alle oppgaver og medarbeidere. I de mindre regionene der det ikke er behov for en slik inndeling, vil regiondirektøren i såfall ha det direkte ansvaret selv.

Lokalkontorer

I geografisk forstand er lokalkontoret det laveste nivået. For å få et tverrfaglig miljø som kan betjene næringen og utføre prioriterte oppgaver på en god måte, anbefaler Statskonsult at et lokalkontor disponerer ressurser på minimum tre til fire årsverk. I enkelte distrikter er imidlertid dette ikke forenlig med særskilte næringsmessige eller kommunikasjonsmessige forhold.

Tilknytning i direktoratet

Det ligger ikke i mandatet at Statskonsult skal se på organiseringen av Fiskeridirektoratet sentralt. Erfaringene tilsier imidlertid at tilknytning og rapporteringslinjer for ytre etat har betydelig innvirkning på organisering og gjennomføring av oppgaver i regionene. Vi anbefaler derfor at dagens organisering av Fiskeridirektoratet på dette punkt blir gjennomgått i lys av anbefalingene og vurderingene i dette prosjektet.

Møre og Romsdal

Møre og Romsdal anbefales organisert i to distrikter, et for Sunnmøre og et for Romsdal og Nordmøre. Distriktskontoret for *Sunnmøre* blir i Ålesund, samlokalisert med regionledelsen ved regionkontoret. Distriktskontoret for *Romsdal og Nordmøre* foreslås lagt til Kristiansund. Det ligger i forslaget at kontoret i Kristiansund får tilført ressurser mht til næringsutvikling og planlegging.

Det foreslås ett lokalkontor i hvert distrikt. Kontoret i Fosnavåg på Søre Sunnmøre foreslås styrket på grunn av stor næringsaktivitet. I tillegg foreslås det et nytt kontor i Molde. Begrunnelsen er dels behovet for samhandling med øvrige etater og organisasjoner i fylkeshovedstaden, dels behovet for et tverrfaglig miljø som kan betjene hele næringen og fiskerikommunene i Romsdal.

Som en konsekvens av forslagene ovenfor foreslås det at kontorene på Smøla, i Aure og på Averøy avvikles og at ressursene overføres til Kristiansund, og tilsvarende fra Midsund og Fræna til Molde. Samtidig foreslås det at kontoret i Haram avvikles og ressursene overflyttes til Ålesund.

Nordland

Hensynet til samkjøring av ledelsen, de ansatte og en bedre og mer effektiv bruk av ressursene, tilsier at *regionkontoret samles ett sted*. Dette er overordnet spørsmålet om *hvor* regionkontoret skal ligge.

Svolvær og Bodø er begge aktuelle lokaliseringssteder for ett regionkontor; Svolvær fordi dette er et tyngdepunkt for fiske og foredling. Når Statskonsult likevel foreslår at regionkontoret samles i Bodø er det fordi vi har lagt vekt på geografisk plassering, utviklingen av havbruksnæringen i hele regionen, og at samhandlingen med øvrige etater og organisasjoner er viktig for å sikre fiskerinæringens interesser.

Statskonsult anbefaler i tråd med vurderingene ovenfor, at region Nordland deles inn i *fire distrikter*: Helgeland, Bodø-Salten, Lofoten og Vesterålen-Ofoten. Forslaget innebærer at det blir egen distriktsleder i Svolvær med ansvar for alle operative oppgaver i hele Lofoten, tilsvarende på Sortland for Vesterålen og Ofoten. De to distriktene Helgeland og Bodø-Salten foreslås ledet av én distriktsleder, samlokalisert med regionledelsen ved regionkontoret.

Statskonsults forslag innebærer at det blir ett *lokalkontor* (underlagt distriktskontoret i Svolvær) for Vest-Lofoten på Leknes, og ett nytt lokalkontor i Sandnessjøen (underlagt distriktskontoret i Bodø). I tillegg til disse to lokalkontorene, som bør ha en tverrfaglig bemanning tilsvarende fire til fem årsverk, foreslås flere mindre kontorer opprettholdt på grunn av helt spesielle kommunikasjonsmessige eller næringsmessige forhold.

Kontoret på Værøy foreslås opprettholdt, det samme gjelder kontoret på Myre i Vesterålen. Kontoret mellom Bodø og Ofoten anbefales styrket med én stilling og lagt til Hamarøy. Sør for Bodø anbefales det at kontoret på Ørnes blir opprettholdt. På Helgeland foreslås det at kontoret på Træna opprettholdes, det samme gjelder i Brønnøysund. De øvrige kontorene foreslås avviklet og at ressursene overføres til nærmeste distriktskontor eller et lokalkontor.

Den tilpasningen av ytre etat som dette innebærer, vil etter Statskonsults vurdering være et viktig bidrag for å nå etatens overordnede mål; å sikre fiskerinæringen, utøvere og kommuner en best mulig oppfølging over tid.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Rammebetingelsene for fiskerinæringen har endret seg betydelig i løpet av de siste par tiårene. Det gjelder så vel næringsstrukturen (bl.a. større og færre fartøyer og industrianlegg, og utviklingen av havbruksnæringen), og et mer omfattende forpliktende internasjonalt avtaleverk som har medført nye og utvidede oppgaver særlig med hensyn til ressurs- og kvalitetskontroll.

Fram til 1998 var det to ytre etater underlagt Fiskeridirektoratet i Bergen, Kontrollverket (KV) og Rettledningstjenesten i fiskerinæringen (RIF). En rekke utredninger fra de siste 10–15 årene har evaluert fiskeriforvaltningen med bakgrunn i endrede rammebetingelser og nye oppgaver.

Grovt sett kan oppgavene til Fiskeridirektoratets ytre etat deles i tre:

- 1) kontroll- og tilsynsoppgaver
- 2) plan- og utviklingsoppgaver
- 3) mer generell tjenesteyting som veiledning og informasjon

I løpet av det siste tiåret har oppgavefordelingen dreid mer i retning av de to første punktene. Tanken om å slå sammen KV og RIF er dels et resultat av denne utviklingen, og dels at de to etatene har hatt overlappende oppgavetyper: RIF har for eksempel også hatt tilsynsoppgaver knyttet til havbruksnæringen, mens KV har hatt veilednings- og informasjonsoppgaver knyttet til kvalitetsarbeid og ressurskontroll.

Som et resultat av denne utviklingen ble spørsmålet om organisering av de ytre fiskerietater lagt fram for Stortinget i 1996,¹ og fulgt opp våren 1997.² Endelig sammenslåing med inndelingen i ni regioner ble vedtatt høsten 1997.³ Samtidig ble loven om rettledningstjenesten⁴ opphevet, med virkning fra 1. juli 1998.

Selv om de overordnede retningslinjene ble lagt i Stortinget, så gjenstod en del tilpasninger på regionalt nivå. Det ble derfor inngått en oppdragsavtale mellom Fiskeridirektoratet og Statskonsult i september 1999 med følgende mandat:

2.2 Mandat

”Oppdragstaker (Statskonsult) skal i sin vurdering av den del av omorganiseringen som berører regionene, se på den geografiske plasseringen/inndelingen/organiseringen av lokalkontorene sett i forhold til arbeidsoppgavene.

¹ St prp nr 1 (1996–97).

² Ot prp nr 33 (1996–97), og Innst O nr 18 (1997–98).

³ Ot prp 2 (1997–98).

⁴ Lov av 11. juni 1982 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen

Videre ønsker en at oppdragstaker skal vurdere lokalkontorenes arbeidsoppgaver og fleksibel utnyttelse av personell. I vurderingen av de lokale fiskerikontorene ønsker en også at oppdragstaker vurderer det totale samspillet og fleksibiliteten i utnyttelsen av personell innen regionen, herunder muligheten for å bygge opp enheter som kompetansemessig kan delegeres oppgaver fra direktorat eller departement.

Ved eventuelle forslag til endringer i forhold til dagens situasjon, ber en om at oppdragstaker ser på de administrative, organisatoriske og økonomiske konsekvensene som endringene vil medføre.

Oppdragstaker skal særskilt se på regionene Nordland og Møre og Romsdal, da disse regionene representerer de største utfordringene for fiskerimyndighetene.”

Statskonsults tolkning av mandatet

Både mandat og ressurser i prosjektet har medført at vi har måttet avgrense arbeidet på noen punkter, mens vi har funnet det riktig å kommentere enkelte forhold som ikke er uttrykt direkte.

For det første fokuserer rapporten på Møre og Romsdal og Nordland noe mer enn planlagt. Konkrete forslag med hensyn til organisering og lokalisering av kontorene er avgrenset til disse to fylkene, men med klare føringer for organiseringen i ytre etat generelt.

For det andre har det vist seg vært vanskelig å vurdere ”...det totale samspillet og fleksibiliteten i utnyttelsen av personell innen regionen,...” uten å se det i sammenheng med den todelte seksjonsorganiseringen som regionene har i dag.

For det tredje har vi funnet det riktig å ta opp spørsmålet vedrørende lokalisering av regionkontoret i Nordland (er delt mellom Svolvær og Bodø), fordi dette har vist seg å ha stor betydning for deler av oppdraget.

For det fjerde har vi ikke gått nærmere inn på hvilke konsekvenser forslagene vil få for den enkelte medarbeider som blir berørt, eller hvordan dette skal håndteres. Vi forutsetter at dette ivaretas av direktoratet og regionledelsen i samarbeid med organisasjonene og den enkelte medarbeider.

For det femte har vi avgrenset vurderingen av økonomiske konsekvenser til en kortfattet drøfting av kortsiktige forhold versus mer langsiktige effekter som følge av en mer optimal organisering.

2.3 Metode

Grunnlaget for vurderinger og konklusjoner i denne rapporten baserer seg på:

Dokumentgjennomgang av

- sentrale offentlige dokumenter fra de siste to tiårene
- en rekke interne evalueringer og utredninger
- statistikk og grunnlagsmateriale fra direktoratet, enkeltregioner og næringsorganisasjoner

Samtaler/møter med

- de fleste ansatte i Møre og Romsdal og Nordland
- regiondirektørene/seksjonslederne i disse fylkene
- tillitsvalgte for organisasjonene
- ledelsen i Avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning
- ledelsen i de øvrige regionene
- fylkesfiskarlaget, oppdretterlaget, SND og fylkeskommunen i Nordland

Innspill fra

- medarbeidere og ledere på ulike nivåer i fiskerforvaltningen. Disse har vært verdifulle for å få et best mulig vurderingsgrunnlag. Det er unntaksvis henvist til innspill når de har berørt allmenne problemstillinger

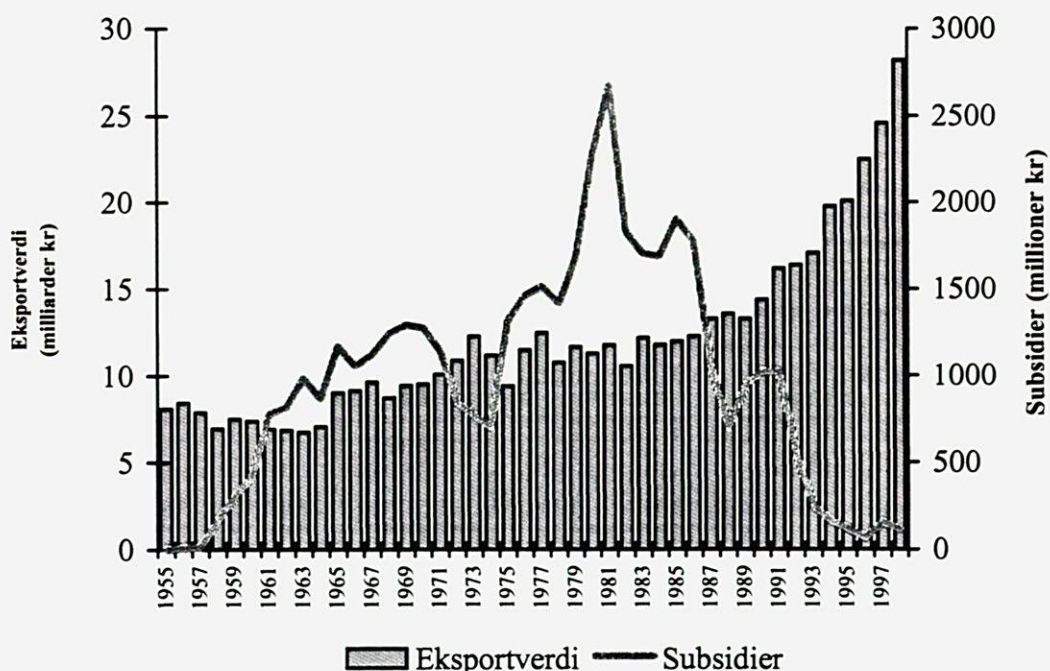
3 Fiskeri- og havbruksnæringen i Norge

3.1 Innledning

Status og utviklingstrekk for sektoren er redegjort for i to stortingsmeldinger⁵ som ble behandlet av Stortinget på 90-tallet. De overordnede politiske målene og utfordringene i fiskeri- og havbrukspolitikken er nedfelt i disse dokumentene. Nedenfor har vi oppsummert disse.

Fiskeri- og havbruksnæringen danner hovedgrunnlaget for sysselsetting og bosetting i store deler av kyst-Norge. Næringen har i den senere tid vært inne i en utvikling med økende etterspørsel etter fisk og derav økende priser. I dag er næringen en av Norges største eksportnæringer med en eksportverdi på 29,8 milliarder kroner i 1999.

Figur 3.1: Eksportverdi og subsidier i norsk fiskerinæring 1955–1998



Kilde: Fiskeridepartement, Statistisk sentralbyrå, Eksportutvalget for fisk.

De siste 10–15 årene har det skjedd en positiv utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen. Veksten har vært basert på god ressurstilgang, og en sterk utvikling i oppdrettsnæringen. Hovedtrekkene har vært at eksportverdien har blitt doblet, subsidiene har blitt fjernet og lønnsomheten har økt kraftig. Norge var verdens største eksportør av sjømat i 1999.

⁵St meld nr 51 (1997–98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring, jf Innst S nr 93 (1998–99) og St meld nr 48 (1994–95) Havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring, jf Innst S nr 150 (1995–96).

3.2 Målet for fiskeripolitikken

Målet for fiskeripolitikken er formulert som følger:

*"Fiskeripolitikken skal legge til rette for en lønnsom utvikling av fiskerier næringen. En bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for å oppnå dette. Gjennom markedsorientering og økt verdiskaping skal næringen bidra til gode arbeidsplasser og bosetting i de fiskeriavhengige delene av landet og for landets totale økonomi."*⁶

Målsettingen for havbrukspolitikken har en tilsvarende ordlyd:

*"Oppdrettsnæringen skal ha en balansert og bærekraftig utvikling og være en lønnsom og livskraftig distriktsnæring."*⁷

Fiskeri- og havbrukspolitikken skal legge til rette for en lønnsom næringsutvikling. Lønnsomheten i næringen er en viktig forutsetning både for å sikre arbeidsplasser og bosetting i de fiskeriavhengige delene av landet, og for landets totale økonomi.

Som følge av eksportutviklingen har næringen styrket sin posisjon nasjonalt, men det er fortsatt en hovedutfordring å øke verdiskapningen i årene framover. Næringen er i økende grad en del av en global industri, og nyskapning og fleksibilitet er viktig for å opprettholde og utvikle konkurransedyktigheten, og dermed næringens betydning for samfunnet og kystdistriktene. En viktig oppgave i fiskeripolitikken er å utvikle samspill mellom ulike deler av næringen og sørge for en god balanse i arbeidet for en bærekraftig og lønnsom utvikling.

3.3 Rammebetingelser

3.3.1 Fiske og fangst

Ut fra målsettingen om bærekraftig utvikling og ressursbevaring, gjennomføres kontroll med uttak av fiskebestander på sjøen, ved landinger eller bedriftskontroller. Adgangen til å delta i fiske gis i medhold av deltakerloven. Fangstkvoter og andre reguleringer bestemmes hvert år,⁸ og fastsettes med utgangspunkt i forskernes bestandsberegninger og anbefalinger. De multilaterale og bilaterale kvoteforhandlingene legger grunnlaget for den norske kvoten for den enkelte fiskebestand og Fiskeridirektoratet utarbeider forslag til reguleringer. Reguleringsrådet, med medlemmer fra næringsorganisasjonene og forvaltningen, gir sine anbefalinger til departementet som fatter endelig beslutning.

Råfiskeloven, kjøpere registreringsloven, fiskeeksportloven og fiskekvalitetskontrollloven er det sentrale regelverket for omsetningen av fisk. For utenlandsk aktivitet i norsk farvann gjelder blant annet *fiskerigrenseloven, lov om Norges*

⁶ St meld nr 51 (1997–98).

⁷ St meld nr 48 (1994–95).

⁸ Kvoteregulering i medhold av saltvannsfiskeloven er en fordelingsordning for fangstmuligheter gjennom fangstkvoter.

økonomiske sone, og bestemmelser i medhold av disse. Med hjemmel i råfiske-
loven er seks fiskesalgslag gitt enerett til å organisere førsteomsetningen av
fisk. Salgslagenes myndighet omfatter hvordan fisken omsettes, fastsettelse av
minstepris, fastsettelse av en avgift til dekning av kostnadene, dirigering av
fangster og regulering av fisket. Når det gjelder det siste området, samarbeider
salgslagene og Fiskeridirektoratet.

Kjøperregistreringsloven regulerer hvem som har rett til å kjøpe fisk etter
råfiske_loven, og Fiskeridirektoratet godkjenner hvem som har denne retten
(tidligere lå godkjenning av kjøpere til fiskesalgslagene). All førsteomsetning
skal registreres på en sluttseddel som gjennomgås ved landingskontroller.
Kontrollen gjennomføres blant annet på bakgrunn av informasjon fra hvert
enkelt salgslag om hvilke båter som deltar i fiske, og om hvor fangsten landes.
Kontrollen på sjøen utføres hovedsakelig med bistand fra Kystvakten, men også
med Fiskeridirektoratets egne fartøy, med leide fartøy eller som observatør på
fiskefartøy.

Fiskeridirektoratet samarbeider med påtalemyndigheten i forbindelse med
anmeldelse av overtredelse av regelverket og med tollvesenet og skatteetaten
ved å utveksle informasjon om kontrollobjektene. Fiskeridirektoratet har også
inngått avtaler med andre land om utveksling av informasjon om for eksempel
overvåkning på sjøen og om landinger.

Fiskeridirektoratet har også ansvaret for *fiskekvalitetskontrollloven*. Loven skal
sikre at fisken som omsettes er sunn og frisk vare. Arbeidet er knyttet opp til
godkjenning av foredlingsbedrifter og fartøyer som er en forutsetning for å
kunne omsette fisk så vel i Norge, som til eksport. Ved revisjon av fiskekvali-
tetsforskriften i 1996 ble mer av ansvaret overført til næringen i og med over-
gangen fra produktkontroll til systembasert egenkontroll. En viktig del av
kvalitetsarbeidet er å sikre at importert fisk holder de kravene som er fastsatt.

Fiskerinæringen er en internasjonal næring. Det meste av de norske fangstene
tas fra fiskebestander som Norge deler med andre land og mesteparten av pro-
duksjonen eksporteres. Næringen berøres derfor i betydelig grad av utviklingen
i de internasjonale rammebetingelsene, både mht. ressursforvaltning og i
handelspolitikken. Hovedtrekket de siste tiårene er at fisket er blitt underlagt
stadig mer omfattende reguleringer.

3.3.2 Havbruksnæringen

Oppdrettsloven med konsesjonsordningen som ble vedtatt i 1985 er et sentralt
virkemiddel med sikte på en bærekraftig utvikling. Formålet med loven å
regulere en næringen i henhold til politiske, økonomiske og faglige vurderinger.

En annen sentral lov er *fiskesykdomsloven* som regulerer bekjempelse av
sykdom og tiltak mot smittespredning. Det har vært en forutsetning for
oppbygging av næringen at en har hatt et lovverk og et forvaltningsapparat til å
omsette forskningsresultater på helse- og miljøområdet i praktiske tiltak.

Oppdrettsvirksomhet medfører ulike former for utslipp av organisk stoff, kjemikalier og avfall. Disse forholdene reguleres av *forurensningsloven*. Den har som mål å verne det ytre miljø mot skadelige effekter av utslipp og avfall.

Plan og bygningsloven er, etter utvidelse av virkeområdet i sjø ut til grunnlinjen i 1989, et viktig virkemiddel til løsning av arealkonflikter i kystsonen. Loven forvaltes av kommunene. Det forutsettes at en finner fram til praktiske løsninger i samarbeid med fylkeskommunene og statlige sektormyndigheter.

Konsesjonssystemet er regulert i oppdrettsloven og omfatter ulike typer konsesjoner. Gjennom forskrifter bestemmes det for hvilke arter konsesjoner kan tildeles på et hvert tidspunkt. Innenfor rammene for kapasitetsutnyttning som reguleres av loven er markedstilpasningen næringsutøvernes eget ansvar.

Omlag 95 prosent av oppdrettsproduksjonen eksporteres og Norge står for nesten 50 prosent av verdens lakseproduksjon. I global sammenheng er Chile og Skottland Norges viktigste konkurrenter. EU og Japan er de mest betydningsfulle markedene for norsk laks. Oppdrettsnæringen har måttet tilpasse produksjonen til det europeiske markedet. Gjennom et samarbeid med norske myndigheter og EU er det utarbeidet et system for produksjonsreguleringer ved bruk av førkvoter som foreløpig gjelder fram til år 2002.

3.4 Status for fiskerinæringen

3.4.1 Internasjonal næring

Over 90 prosent av den norske fangsten eksporteres i mer enn 2 000 produktvarianter til over 150 land. Eksportverdien av fisk og fiskeprodukter har i de senere årene økt, og var totalt på 29,8 milliarder kroner i 1999, hvorav havbruk utgjorde 12 milliarder kroner. Dette representerer en fordobling i samlet eksportverdi det siste tiåret. Den direkte sysselsettingen i fiskerinæringen har en nedadgående tendens og har siden 1985 gått tilbake med 13 prosent til vel 40 000 i dag. Havbruksnæringen har hatt en motsatt tendens, men de sysselsatte her utgjør per i dag likevel mindre enn 10 prosent av totalen for hele fiskerinæringen.

3.4.2 Strukturen i næringen

Næringsstøtten

Næringsstøtten som hovedsakelig gikk til prissubsidier og strukturtiltak (utskifting av fiskeflåten og etablering/ombygging av foredlingsanlegg) var på det meste om lag 2,8 milliarder kroner ved inngangen til 80-tallet, men er i dag helt ubetydelig.

Fiskerinæringen fremstår i dag som en næring med et betydelig potensiale for verdiskapning. Lønnsomheten i deler av flåteleddet har bedret seg, det samme gjelder for fiskeindustrien. Ressurssituasjonen for de fleste viktige bestander har vært god de siste årene. Ser man situasjonen i et lengre perspektiv, er det

imidlertid knyttet stor usikkerhet til fiskeressursenes størrelse og hvilken avkastning disse kan gi over tid, og variasjonene går i sykluser.

Fiskere og fartøyer

I fiskermanntallet er det registrert 21 300 fiskere. Av disse har om lag 70 prosent fiske som hovedyrke (blad B).⁹ I løpet av 90-tallet har det blitt om lag 20 prosent færre fiskere i Norge.

I tråd med fiskeripolitikken er det i løpet av det siste tiåret blitt større og atskillig færre fiskefartøyer (jf vedlegg). I dag er det registrert i overkant av 13 000 båter i merkeregisteret for fiskefartøyer, hvorav nesten halvparten er mindre enn 8 meter. I 1990 var det vel 19 000 registrerte fiskefartøyer, og nedgangen har vært største for de mindre båtene der antallet er halvert. Om lag 20 prosent av de registrerte fiskefartøyene (i all hovedsak større enn 8 meter) er helårsdrevne eller knyttet til fiske som hovedinntektskilde. De øvrige fiskefartøyene leverer likevel bortimot 20 prosent av totalfangsten.¹⁰

Fiskeindustrien

Strukturen i den norske landbaserte fiskeindustrien er preget av små og mellomstore bedrifter og stor geografisk spredning. Selv de største anleggene i Norge er små i internasjonal sammenheng. Utviklingen mot større og mer mobile fiskefartøy og nye omsetningssystemer har gjort fiskeindustrien mindre avhengig av nærhet til fangstfeltene.

Fiskeindustrien har hatt et godt tiår med økte kvoter, økt antall utenlandske landinger og sterk produktivitetsøkning. I løpet av denne perioden har situasjon i fiskeindustrien snudd fra negativt til positivt samlet driftsresultat. I et lengre perspektiv varierer imidlertid ressurstilgangen fra tiår til tiår. Så sent som på 80-tallet ble det brukt betydelige offentlige midler til kondemnering av eldre foredlingsanlegg og til modernisering for å få en tilpasning til råstofftilgangen.. Antall aktive anlegg er i dag rundt 1 200, inklusive fabrikk- og fryseskip. Antall anlegg er betydelig redusert de siste 20 årene, men på 90-tallet har nedgangen vært moderat (ca. 15 prosent).

Sesongsvingninger

På grunn av sesongsvingninger i fiskeriene er det for mange bedrifter en utfordring å oppnå en høy grad av kapasitetsutnyttelse på årsbasis. Hensynet til industrien og de sysselsettingspolitiske og distriktspolitiske målene kan komme i konflikt med et mest mulig kostnadseffektivt fiske. For å opprettholde en stabil sysselsetting og bosetting langs kysten, er det en politisk målsetting å sikre jevn tilførsel av råstoff til den landbaserte industrien. En prioritert oppgave for fiskerimyndighetene er derfor å videreutvikle dagens metoder for bestandsberegning, ressurskontroll og overvåking.

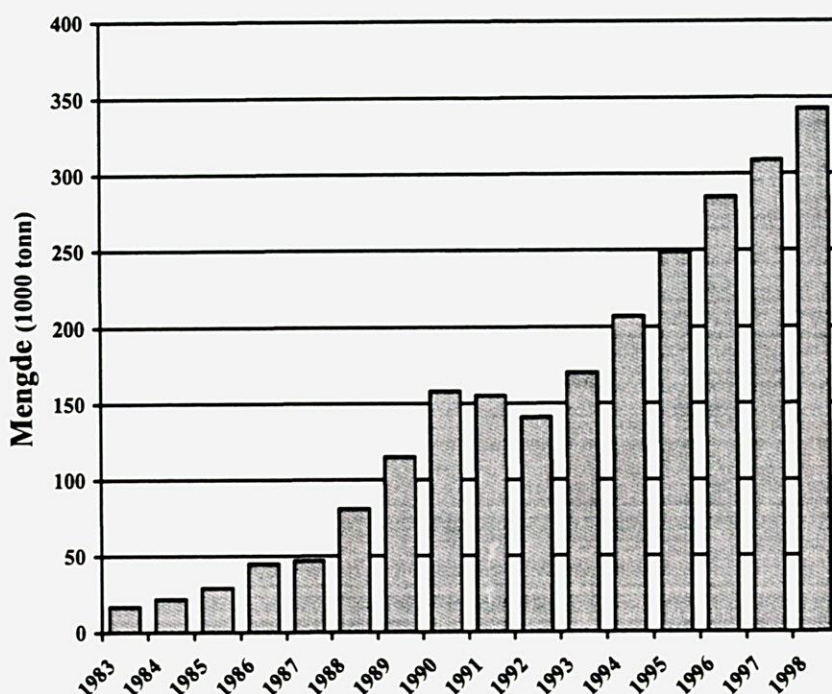
⁹ Fiskermanntallet som Fiskeridirektoratet er ansvarlig for er delt i hhv. blad A (deltidsfiskere) og blad B (de som har fiske som hovedyrke).

¹⁰ Kilde: Fiskeriokonomisk avdeling, Fiskeridirektoratet

3.4.3 Havbruksnæringen

Havbruksnæringen har mangedoblet produksjonen i løpet av perioden 1985-1995, og er i dag en internasjonalt konkurransedyktig næring med store utviklingsmuligheter. Eksportverdien av laks og ørret utgjør 1/3 av den totale eksporten av fisk fra Norge.

Figur 3.4.3: Norskprodusert laks 1983–1998



Produksjonen av laks og ørret har vokst sterkt siden 1986, med unntak av en stagnasjonsperiode mellom 1990 og 1992. Produsert mengde er mer enn seksdoblet og var i 1998 på nærmere 350 000 tonn. Den alt overveiende delen av produksjonen går til eksport. Eksportverdien har økt fra omlag 1,5 milliarder kroner i 1986 til 12 milliarder kroner i 1999, i samme perioden har eksportprisen per kg blitt mer enn halvert (i 1997 kroner).¹¹

Produksjonsøkningen har de senere årene ikke resultert i noen økning i sysselsettingen som har vist en svak nedgang siden 1990. I 1998 var det om lag 3 400 ansatte i havbruksnæringen. I tillegg kommer anslagsvis 14 000 årsverk på leverandør- og foredlingssiden.¹²

Veksten i næringen har imidlertid ikke vært problemfri. Midt på 80-tallet var det underdekning av settefisk og regional ubalanse i produksjonen. Forsøk på tilpasning til etterspørselen fra matfisksektoren resulterte i overproduksjon av settefisk og konkurser mellom 1988 og 1991. Mot slutten av 80-tallet var produksjonen større enn etterspørselen i matfisksektoren. En rekke oppdrettere gikk konkurs eller fikk alvorlige finansielle problemer i denne perioden.

¹¹ Årsmelding 1998, Nordland fiskeoppdretterlag.

¹² St meld nr 48 (1994–95), jf Innst. S nr 150 (1995–96).

Kystsoneforvaltning

Utviklingen de senere årene har gått i retning av økt konkurranse om arealene langs kysten. Dette skyldes først og fremst kystsonens betydning som arena for både oppdrettsvirksomhet, fritids- og rekreasjonsbruk og verneinteresser. Interessekonfliktene knyttet til kystsonearealene er ikke bare i forhold til miljø, men også til tradisjonelt fiske og andre næringer som tang- og taretråling, elvefiske, turistnæringen, energisektoren og hytte- og friluftinteressene.

3.5 Utfordringer for næringen

Det forventes ikke i dag at det samlede uttaket av fiskeressursene vil komme til å øke i særlig grad. Veksten vil først og fremst komme innen havbruk, jf Innst S nr 150, 1995–96: *"Retningslinjene i fiskeripolitikken vil styrke næringen og dens betydning for distriktpolitikken. Videreføring av de fordelingspolitiske virkemidlene i dagens regelverk og herunder hovedprinsippene for innsats- og uttaksregulering. Den beste garantien for å ivareta distriktpolitiske mål er bevaring av ressursgrunnlaget og bedriftsøkonomisk lønnsomhet i næringen."*

Det heter videre at *"Ressurskontrollen vil bli holdt på et høyt nivå, og det skal legges vekt på en bærekraftig beskatning av bestandene."* Det vil fortsatt være en utfordring å oppnå en bedre tilpassing av fiskeflåten til ressursgrunnlaget. Blant annet er det nødvendig å redusere den totale fangstkapasiteten i flåten.

Fordi det norske fisket foregår på bestander Norge deler med andre land, er det nødvendig med aktiv norsk deltakelse i internasjonalt samarbeid om ressursforvaltningen. Næringen er også Norges viktigste eksportnæring etter olje og gass, slik at generell markedsadgang og stabile priser i de viktigste markedene er avgjørende rammebetingelse for næringen. Styrket innsats for å bedre handelsvilkårene er derfor en prioritert myndighetsoppgave.

Avhengigheten av utviklingen i internasjonal økonomi ble understreket i forbindelse med at eksportverdien for det tradisjonelle fisket viste en tilbakegang i 1999, for første gang på 90-tallet. Årsakene er sammensatte: sterkt reduserte priser på mel- og oljeprodukter, svikt i de østeuropeiske markedene samt reduserte kvoter. Svingninger er imidlertid noe fiskerinæringen må leve med, det gjelder både på ressurssiden og i markedene.

Tilgang på egnede arealer for oppdrett, havbeite, fiske (fiskefelt, gyte- og oppvekstområder, kaste- og låssettingsplasser), fiskeindustrianlegg, tang- og tarehøsting, fiskerihavner, farleder og annen infrastruktur i kystsonen er også en viktig utfordring for en bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring. Det er derfor viktig at den statlige fiskeriforvaltningen har den nødvendige kompetansen og ressurser for å hevde fiskeri- og havbruksnæringens interesser.

3.6 Næringsstrukturen i Møre og Romsdal¹³

3.6.1 Fiske og fangst

Førstehandsverdi

Fartøy fra Møre og Romsdal sto i 1998 for omtrent 25 prosent av det totale kvantum, og 32 prosent av førstehandsverdien av fangstfisk i Norge. I 1998 fisket fartøy fra Møre og Romsdal nesten 800 000 tonn til en samlet verdi på over tre milliarder kroner. Dette er en verdiøkning på nesten 15 prosent i forhold til 1997. 90 prosent av førstehandsverdien ble levert av fartøy som er større enn 25 meter.

Av kvantumet levert i Møre og Romsdal stod utenlandske fartøy for omlag 104 000 tonn til en verdi av 573 millioner kroner, mens norske fartøy som ikke er hjemmehørende i fylket stod for 259 000 tonn til en verdi av omlag 1,18 milliarder kroner. Møre og Romsdal er det største eksportfylket for fisk og fiskeprodukter med en eksportverdi på 8,7 milliarder kroner, som utgjør 1/3 av den totale eksporten fra Norge. Ålesund er hovedsete for eksporten.

Fiskeforedlingsanlegg

Fylket har til sammen 137 fiskeindustribedrifter (landanlegg). Ca. 100 er rene industribedrifter, 38 er bedrifter som kombinerer foredling med eksport. Ålesund er den største foredlingskommunen. Det er mellom 80 og 90 fartøyer som driver foredling og innfrysing om bord. De fleste av disse hører til i Giske, Haram, Herøy og Ålesund på Sunnmøre. I Romsdal finnes de fleste bedriftene i Midsund og Fræna. På Nordmøre er Averøy kommune den dominerende fiskerikommunen etter som aktiviteten i Kristiansund i dag er liten.

Fiskere og fartøy

Møre og Romsdal har 24 prosent av landets yrkesfiskere, samtidig som fylket har den laveste gjennomsnittsalderen i denne gruppen. Det er 4 600 fiskere i regionen, hvorav knappe 3 600 (på blad B) har fiske som hovedyrke. Antall fiskere har vært relativt stabilt, selv om antallet har gått noe ned i løpet av det siste tiåret. 2/3 av yrkesfiskerne er hører til på Sunnmøre.

Flåtestrukturen er sammensatt og har de siste årene vært stabil, selv om man ser en liten nedgang i de minste fartøygruppene, en utvikling vi også ser i landet ellers. Nesten halvparten av fartøyene er hjemmehørende på Sunnmøre, som har et stort innslag av større fartøy. 1/3 av landets fiskefartøyer over 25 meter er hjemmehørende i dette distriktet. Romsdal og Nordmøre er dominert av mindre kystfartøy.

¹³ Fiskeridirektoratet og Årsmelding 1998 for region Møre og Romsdal.

Veterinær grensekontroll¹⁴

Ålesund og Kristiansund har grensekontrollstasjon. I Ålesund har importkontrollen økt de to siste årene, og regionen mottar størst kvantum av utenlandske landinger i Norge. Kontrollen består i dokumentettersyn og stikkprøver.

3.6.2 Havbruk

Verdiskapning

Selv om Møre og Romsdal er det størst fylket innenfor produksjon av regnbueørret, utgjør lakseproduksjonen den største verdien. Fylkets produksjon i 1998 hadde en salgsverdi på knapt 1.4 milliarder kroner, som i landssammenheng utgjør 16 prosent.

Oppdrettskonsesjoner

Antall oppdrettskonsesjoner totalt i fylket er 154 (matfisk- stamfisk- og settefiskkonsesjoner), og laks og ørretkonsesjonene dominere her som ellers i landet. Matfiskproduksjonen av kveite har ikke hatt den utviklingen som man så for seg og det er ikke slaktet for salg i noe særlig grad før 1998, hvor produksjonen var på 291 tonn. Anlegget på Herøy på Sunnmøre sto i all hovedsak for denne produksjonen.

Aktiviteten innenfor oppdrett er spredt over hele fylket, mens produksjonen av laks og regnbueørret er størst i Averøy, Gjemnes på Nordmøre og Norddal på Sunnmøre. Smøla og Midsund har også en betydelig produksjon. Ser vi på fordelingen mellom produksjon av regnbueørret og laks er Gjemnes, Norddal og Sykkylven de tre største kommunene på regnbueørret, mens Averøy, Smøla og Midsund produserer mest laks. Fylket har 29 slakterier av landets 179. Disse er spredt i hele fylket, men med en viss konsentrasjon på Sunnmøre.

3.7 Næringsstrukturen i Nordland¹⁵

3.7.1 Fiske og fangst

Verdiskapning

Førstehandsverdi av ilandført fangst i Nordland har vist en merkbar økning og nesten fordoblet seg i løpet av 90-tallet til nesten 1,9 milliarder kroner i 1998. Dette utgjorde 15 prosent av totalt fangstverdi i Norge, mens verdien av fangst som ble tatt med båter registrert i Nordland var 19 prosent av totalen. Det betyr at fartøyer fra regionen leverte mer i andre regioner enn de leverte i Nordland.

Landinger fra utenlandske båter utgjorde ca. 270 millioner, dvs. 15 prosent. Som ellers langs kysten steg antall og kvantum utenlandske landinger kraftig mot slutten av 90-tallet. Statistikken viser for øvrig at tyngdepunktet i fylket for landing av fisk er veldig konsentrert til Lofoten, Vesterålen og Salten som tok imot mer enn 95 prosent av landet fisk målt etter førstehandsverdi.

¹⁴ Ni kontrollstasjoner langs kysten som skal ha døgnkontinuerlig beredskap, iht EU-avtale om felles ytre veterinær grensekontroll som omfatter all fisk som landes i Norge.

¹⁵ Årsberetning for region Nordland (1997), statistikk fra Norges Råfiskelag og Fiskeri-direktoratet.

Fiskeforedlingsanlegg

Etter en kraftig nedgang på 80-tallet og tidlig på 90 tallet, er antall anlegg i dag mer stabilt, og er i overkant av 200. Dette utgjør om lag hvert fjerde anlegg i Norge, men de er gjennomgående mindre enn landsgjennomsnittet. Av anleggene ligger over 100 i Lofoten og ca. 30 i Vesterålen (her ligger de største).

Fiskere og fartøy

Antall fiskere har vært noenlunde konstant i siste halvpart av 90-tallet, etter en markert nedgang i tidligere år. I dag er det om lag 3 600 fiskere som har dette som hovedyrke (blad B), av i alt ca. 4 800 som er registrert i fiskermanntallet. Det utgjør om lag en fjerdepart av blad B-fiskerne i Norge. Nordland har imidlertid en mindre andel (ca. 20 prosent) av fiskere under 30 år. Mer enn halvparten av fiskerne i Nordland hører hjemme i Lofoten og Vesterålen; blant de som har fiske som hovedyrke er andelen 60 prosent.

Tallet på registrerte fiskefartøyer i Nordland er halvert siden 1980, og nedgangen var spesielt stor det første tiåret. I dag er det om lag 3 300 fartøyer i merkeregisteret, eller ca. 25 prosent av totalen. Om lag 20 prosent av fartøyene driver helårsfiske, en andel som er på linje med landet for øvrig. Variasjonene i regionen er imidlertid svært store og de aller fleste fartøyer som driver helårsfiske er registrert i Lofoten og Vesterålen. 80 prosent av fiskefartøyene i Salten og på Helgeland er mindre enn 10 meter.

3.7.2 Havbruk

Verdiskapning

Her som ellers i landet utgjør laks det alt vesentligste av omsetningsverdien innen havbruk. Nordland er den nest største oppdrettsregionen etter Hordaland. Omsetningen innen havbruksnæringen er i dag om lag 1,8 milliarder kroner, og det aller meste går til eksport. Sett på bakgrunn av at havbruk er en relativt ny næring med stor risiko både for sykdom og dermed produksjonsbortfall, periodevis restriksjoner i viktige markeder og betydelige prissvingninger, har det vært relativt få konkurser siden tidlig på 90-tallet.

Oppdrettskonsesjoner

Mens fangst og foredling har sitt tyngdepunkt i Lofoten og Vesterålen, er bildet annerledes innen havbruk. Av totalt 166 konsesjoner (matfisk, stamfisk og settefisk) per 31.12.98 var 65 konsesjoner (40 prosent) på Helgeland, 43 i Salten, 35 i Lofoten og 23 i Vesterålen. Flere konsesjoner er imidlertid ikke i bruk slik at antall anlegg i drift er lavere.

Sysselsetting

Antall sysselsatte i selve havbruksnæringen har ligget mellom 500 og 600, inkludert underleverandører og de indirekte virkningene er sysselsettings-effekten samlet anslått til ca.. 1 400 årsverk. Det er 31 slakterier i Nordland.

4 Den statlige fiskeriforvaltningen

4.1 Oppgaver og prioriteringer nasjonalt

De overordnede målsettingene for den statlige fiskeriforvaltningen er:

- å bidra til en bærekraftig utvikling og økt verdiskapning
- å ivareta nye oppgaver (som olje-/fisk-saker, sykdom/antibiotika, alger/overvåking, utsetting av marinearter, utnytting av biprodukter, marineverneområder og planarbeid)
- å sikre norske interesser i internasjonale avtaler (vedrørende ressursfordeling/overvåking, eksportkontroll/dokumentasjon, veterinær grensekontroll o.a.) – og å sørge for at disse overholdes av næringen
- å bidra til utviklingen av havbruksnæringen
- å fokusere på gode og forutsigbare rammevilkår framfor direkte næringsrettede tiltak/støtte

4.1.1 Ytre etat

Utfra disse målsettingene ovenfor skal følgende oppgaver prioriteres i ytre etat :¹⁶

- Reguleringsoppgåver (med særleg vekt på ressurskontroll og overvåkingsoppgåver)
- Konsesjonssaker
- Delta i planprosessar, til dømes kystsonoplanlegging, der ulike interesser i kystsona blir vege opp mot kvarandre
- Samfunnsutbygging og tilrettelegging for ny næringsverksemd
- Oppgåver knytt til det offentlege sitt garantiansvar for kvalitet (mellom anna eigenkontroll og overvåking av det marine miljøet)
- Kontroll med helse, miljø, tryggleik og sjukdom, samt førebyggjande miljøtiltak

Følgende oppgaver vil i framtida ha en mindre sentral plass:

- *Finansieringssaker*
- *Produktkontroll (jf.innføring av eigenkontroll)*
- *Rettleiingsoppgåver (i tydinginga rettleiing i driftsspørsmål)*

¹⁶ Innst.O.nr.18.(1997-98)

4.2 Organisering før sammenslåingen

For oversiktens skyld gjennomgås organiseringen av den statlige fiskeriforvaltningen forut for sammenslåingen i 1998, samt en gjennomgang av tidligere Rettledningstjenesten og Kontrollverket.

Figur 4.2: Organisering av fiskeriforvaltningen før sammenslåingen:¹⁷

	RIF	KV
	Fiskeridirektoratet	
Sentralt	Administrasjonsavdelingen, Kontoret for rettledning og informasjon	Avdeling for kvalitetskontroll
Regionalt	Fiskerisjefkontor (9) Fiskeristyrer (10)	Distriktskontor (5)
Lokalt	Fiskerirettledere (59 – hvorav 35 er enmannskontor) Fiskerinemnder (220)	Inspektører (36 faste stasjoner for kontroll)

Antall stillinger totalt var 287, fordelt med 156 på RIF og 131 på KV.¹⁸ De var administrativt underlagt to forskjellige avdelinger i Fiskeridirektoratet, henholdsvis administrasjonsavdelingen og avdeling for kvalitetskontroll.

4.2.1 Rettledningstjenesten i fiskerinæringen

Forløperen til rettledningstjenesten (RIF) var oppretting av kommunale fiskerinemnder etter lov av 25. juni 1948. Over 20 år senere ble rettledningstjenesten etablert, jf lov av 11. juni 1971, men med delt administrativt og økonomisk ansvar mellom kommune, fylkeskommune og staten. I 1981 overtok staten det fulle ansvaret for RIF.¹⁹

Rettledningstjenesten var organisert i ni fiskeridistrikter og med rundt 60 lokal-kontorer, hvorav de fleste har vært enmannskontorer²⁰ knyttet til én eller et fåtall kommuner. Fiskerisjefdistriktene fulgte i hovedsak fylkesinndelingen fra Finnmark til Rogaland, bortsett fra ett felleskontor for Trøndelag, mens kontoret i Kristiansand hadde hele Skagerakkysten som ansvarsområde.

Formålet med RIF på etableringstidspunktet var både å være et kommunalt organ i fiskerispørsmål, og å bedre kontaktene mellom den statlige fiskeri-

¹⁷ Ot prp nr 33 (1996–97).

¹⁸ Jf Virksomhetsplan for 1999 for Fiskeridirektoratet.

¹⁹ Jf lov av 11. juni 1982 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen.

²⁰ I NOU 1988:9 "Evaluering av rettledningstjenesten" foreslås det å samlokalisere enmannskontorene til fagkontorer som forutsettes å betjene flere kommuner.

forvaltningen, den kommunale forvaltningen og fiskerne for å ivareta deres interesser. RIF hadde derfor en ordning med statlige fiskerinemnder på kommunenivå og fiskeristyrer på fylkesnivå. Dette innebar en tett kobling til disse forvaltningsnivåene, noe som ble understreket av at medlemmene ble utnevnt av kommunestyret/fylkesting.

På bakgrunn av en negativ utvikling for de viktigste fiskeslagene på 60-tallet, ble det en dreining mot å se fiskerinæringen i en større samfunnsøkonomisk sammenheng. En ønsket en rettledningstjeneste på linje med ordningen man hadde i landbruket. Fiskerirettlederens individuelle veiledning av fiskeren om mer effektive driftsmetoder skulle bidra til produktiv og lønnsom drift i næringen og til sikring av arbeidsplasser langs kysten. Etter hvert ble den individuelle veiledningen tonet ned, mot økt fokus på generell næringsutvikling, bedre lønnsomhet og næringens betydning for bosettingen langs kysten.

4.2.2 Kontrollverket

Fiskerinæringen har fra gammelt av vært en av Norges viktigste eksportnæringer. For å sikre at næringens kortsiktige interesser ikke gikk på bekostning av de nasjonale, ble det innført offentlig kvalitetskontroll (vraking). Den eldste kjente bestemmelsen om tvungen kontroll skriver seg fra 1444. Kravene til eksportører og produsenter ble i 1933 samlet i lov om behandling, tilvirking og transport av fisk og fiskevarer, som ble avløst av dagens lov i 1959. KVs hovedoppgave fram til 70-tallet var kvalitetskontroll (vraking). Da ble fiskefangstkvoter innført, og ressurskontroll ble vektlagt i økende grad.

Kontrollverket har også deler av sin forhistorie knyttet til Lofotoppsynet. Det ble etablert på slutten av 1700-tallet og var en regional regulering for å unngå brukskollisjoner, ikke en kvalitets- eller ressurskontrollordning.

KV har de senere årene overført kvalitetskontrolloppgaver til næringsutøverne ved etablering av bransjenormer og egenkontrollsystemer. Sunnhetsattester utstedes hovedsakelig for oversjøisk eksport, og til østeuropeiske land. Ved framveksten av havbruksnæringen fikk KV oppgaver knyttet til medisinrestkontroll og førkontroll, i tillegg til kvalitetsvraking. Ved oppdrett av skjell har en hatt ansvaret for kontroll med algegifter.

De siste årene er ressurskontroll blitt stadig viktigere. Denne består av fiskerioppsyn, overvåking av fiskefelt, landingskontroll og omsetningskontroll. Det er også etablert tosidig samarbeid med en rekke land for organisering av ressurskontrollsamarbeid. Kontrolloppgavene har økt i omfang samtidig som de enkelte bestemmelsene er blitt mer detaljerte og kompliserte. Det har derfor vært en utfordring for KV å utvikle nye kontroll- og tilsynsmetoder.

KV hadde før sammenslåingen fem distriktskontorer; Bergen med dekningsområde fra Stad til svenskegrensen, Ålesund med ansvar for Møre og Romsdal fylke, Trondheim med ansvar for Trøndelagsfylkene, Svolvær med ansvar for Nordland fylke og Tromsø som dekket fylkene Troms og Finnmark.

4.3 Bakgrunn for sammenslåingen

Fiskeriforvaltningen er tradisjonelt kjennetegnet av sentralisert statlig styring av næringen. Begrunnelsen har vært at fisk er en nasjonal ressurs og at staten derfor måtte ta ansvar for at utnyttelsen skjer ut fra nasjonale mål. Dette har også preget oppbyggingen og styringen av Kontrollverket gjennom mange år. Rettledningstjenesten hadde et annet utgangspunkt i og med at etaten i stor grad var knyttet opp til oppgaver som var rettet mot den enkelte fisker i lokalmiljøet.

De senere års fiskeripolitiske føringer tilsier at utøverne i større grad skulle ta ansvar for egen virksomhet innenfor politisk fastlagte rammebetingelser. Samtidig har kravene til fiskeriforvaltningen økt på andre områder. Bakgrunnen for sammenslåingen av Kontrollverket (KV) og Rettledningstjenesten i fiskerinæringen (RIF) var derfor sammensatt:

For det første ble det vurdert som viktig av hensyn til ressursforvaltningen og verdiskapningen i næringen, å utvikle et bedre kontrollregime for å sikre et forsvarlig fangstuttak, bedre kvalitetsarbeide, forebygge miljøforurensning og sikre forutsigbare rammebetingelser for næringen.

For det andre hadde etatene nærmet seg hverandre i roller og oppgaver. Begge etater hadde som hovedoppgaver å forberede, informere om og følge opp et stadig mer komplisert og omfattende regelverk, ikke minst som følge av et mer omfattende internasjonale avtaler. RIF hadde også utviklet seg til et mer rendyrket forvaltningsorgan blant annet som følge av oppgaver knyttet til havbruksnæringen.

For det tredje hadde oppgavesammensetningen endret seg i betydelig grad. For KV hadde kvalitetskontroll i betydning produktkontroll i økende grad blitt avløst av egenkontrollsystemer og ressurskontrolloppgaver. Og omfanget av individuell rettleiing i driftsspørsmål, som var en hovedbegrunnelse for etableringen av RIF, var blitt stadig mindre i løpet av det siste tiåret. Samtidig er plan- og tilretteleggingsoppgaver for å sikre næringens interesser økt. Denne utviklingen presset fram et behov for mer fleksibel bruk av ressursene i ytre etat. I den todelte strukturen var dette vanskelig å få til.

4.4 Dagens organisering

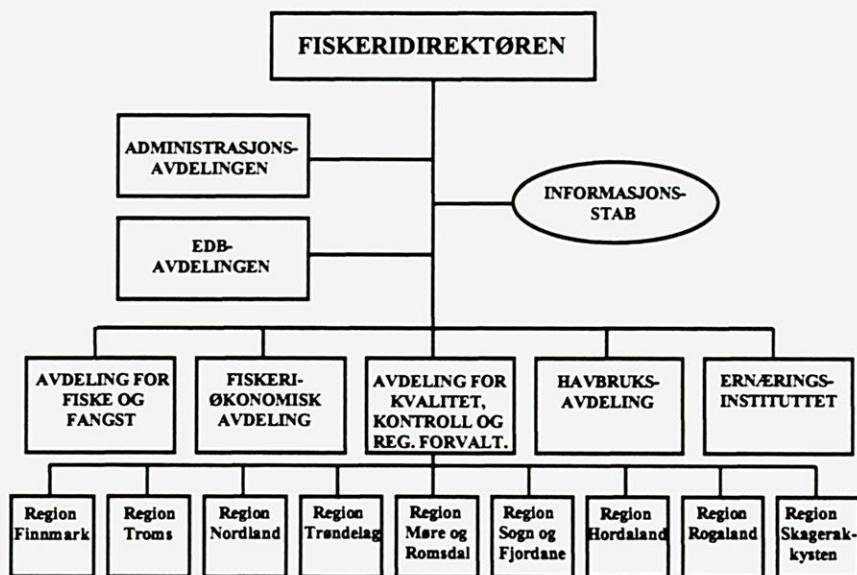
Sammenslåingen av RIF og KV berørte også direktoratet sentralt. Nedenfor presenteres derfor først organiseringen av direktoratet med tilknytningspunkt og rapporteringslinjer for ytre etat.

4.4.1 Fiskeridirektoratet sentralt

I forbindelse med sammenslåingen til en ny felles ytre etat endret også direktoratet sentralt sin organisering. Avdelingen for kvalitetskontroll, som tidligere hadde ansvaret for Kontrollverket, endret navnet til Avdeling for kvalitet,

kontroll og regional forvaltning og har i dag ledelsen av den nye ytre etaten. I tillegg har avdelingen også fagansvaret for kvalitetskontroll og ressursforvaltning og for næringsutvikling og planlegging, som ble overført fra administrasjonsavdelingen. Direktoratet i Bergen har fem fagavdelinger og tre stabsavdelinger med til sammen i overkant av 200 stillinger.

Figur 4.4.1: Fiskeridirektoratets organisering



Sammenslåingen innebar at grensene for de nye regionene følger de tidligere fiskerisjefdistriktene. Det medførte tidligere kontrolldistrikter ble reorganisert for å tilpasses de nye regionene. For eksempel ble KV- distriktet som omfattet Troms og Finnmark delt, slik at regionkontoret i Vadsø i dag har ansvaret også for kontrolloppgavene i fylket. Tre regioner har laboratorium (betjener flere regioner), mens sentrallaboratoriet i Bergen betjener de fire sydligste regionene.

4.4.2 Ytre etat

Figur 4.4.2.:Regionene i ytre etat:²¹

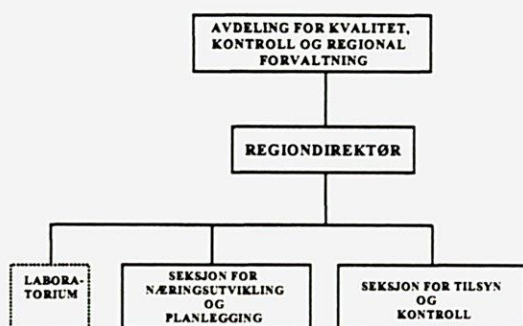
Region	Regionkontorer	Antall kontorer	Antall ansatte
Finnmark	Vadsø	9	29
Troms	Tromsø	8	53,5
Nordland	Bodø	19	57
Trøndelag	Trondheim	4	24
Møre og Romsdal	Ålesund	8	53
Sogn og Fjordane	Måløy	4	14,5
Hordaland	Bergen	4	25,5
Rogaland	Kopervik	3	18
Skagerakkysten	Kristiansand	4	13,5
		63	288

²¹ Tall per 31.12.99 fra Fiskeridirektoratet, kan variere noe pga. av fortløpende justeringer

Ytre etat har i underkant av 290 stillinger. Nordland, Troms (12 stillinger er knyttet til overvåking av Barentshavet) og Møre og Romsdal er de største med dobbelt så mange ansatte som Hordaland og Trøndelag. Regionene sør for Stad er de minste med 13 til 18 stillinger. Antall fiskerikontorer varierer sterkt mellom regionene. Nordland har 19 fiskerikontorer, mens Møre og Romsdal, Troms og Finnmark har fra åtte til ti. Trøndelag og regionene sør for Stad har fra tre til fire kontorer.

Ytre etat har omtrent samme antall årsverk til rådighet i dag som RIF og KV hadde til sammen før 1998. Det har heller ikke skjedd noen vesentlige forskyvninger i ressursbruken mellom ytre etat og direktoratet, mellom regionene eller internt i regionene i løpet av de siste årene.

Figur 4.4.2: Regionkontorenes organisering



Foruten regiondirektøren består regionledelsen av to seksjonsledere for hhv næringsutvikling og planlegging, og tilsyn og kontroll (i tillegg laboratorieleder i tre regioner). Det er samme ledelse i alle regioner uavhengig av antall medarbeidere og oppgaver. I noen mindre regioner forsøker en med en matrisepreget organisasjonsform slik at seksjonsleder mer fungerer som fagsjef i en stabsrolle. Medarbeiderne forholder seg da vekselvis til den seksjonslederen som er fagansvarlig for oppgaven.

Generelt er organiseringen i to seksjoner langt på veg identisk med tidligere KV og RIF. Dagens organisering innebærer at seksjonslederen for tilsyn og kontroll har sin faglige forankring sentralt i avdeling for kvalitet, kontroll og regional forvaltning, mens den andre seksjonslederen har sine oppgaver faglig forankret i flere avdelinger.

Medarbeidere fra tidligere Kontrollverket har seksjonsleder for tilsyn og kontroll som sin nærmeste leder, uavhengig av arbeidssted. Det er ikke like entydig hvorvidt medarbeiderne fra den tidligere rettledningstjenesten oppfatter seg som en del av seksjonen for næringsutvikling og planlegging. Tidligere var jo også fiskerikontorene direkte underlagt fiskerisjefene.

Som følge av samlokalisering av medarbeidere fra tidligere RIF og KV i felles kontorer, så vil kollegaer kunne ha forskjellige ledere, plassert på forskjellige steder – i noen tilfeller også på forskjellig nivå i organisasjonen.

4.4.3 Møre og Romsdal

Regionkontoret

Regionkontoret er i Ålesund. RIF og KV hadde tidligere hver sine lokaler, men ble samlokalisert i forbindelse med sammenslåingen. Totalt disponerer regionen i underkant av 50 årsverk fordelt på 55 stillinger.

Regionkontoret disponerer i dag om lag 28 årsverk, fordelt på 31 stillinger. 10 inspektører dekker hele Sunnmøre, og to rettleidere har hele fylket som ansvarsområde. Åtte personer er ansatt (flere i deltidsstilling) for å ivareta kontor-/administrative oppgaver for hele regionen. Det betyr at over halvparten av de ansatte i hele regionen er ansatt ved kontoret i Ålesund.

Det nye regionkontoret er organisert i to seksjoner, seksjon for tilsyn og kontroll og seksjon for næringsutvikling og planlegging. I tillegg er det distriktslaboratorium her som også har ansvar for tjenester til Trøndelag.

Fiskerikontorer

Regionen omfatter ni fiskerikontorer med til sammen 23 ansatte, eller vel 18 årsverk. Fiskerikontorene er fordelt med fire på Nordmøre, to i Romsdal og tre på Sunnmøre. Seks av kontorene har én til to ansatte.

Nåværende fordeling gjenspeiler den tidligere organiseringen ved at inspektørene er samlet i Kristiansund og Ålesund, mens de fleste rettleiderne er plassert alene, eventuelt med en kontormedarbeider, på fiskerikontorene. Unntaket er kontoret i Fosnavåg der det i flere år har vært et tverrfaglig miljø med fire ansatte. Region omfatter til sammen 38 kommuner og alle fiskerikontorene betjener flere kommuner, med unntak av Smøla.

4.4.4 Nordland

Regionkontoret

Ytre etat disponerer omlag 50 årsverk i Nordland. Det er noe mer enn i Møre og Romsdal og utgjør nesten 1/6 av årsverkene i ytre etat. Region Nordland er i dag organisert i tråd med retningslinjene som fulgte med sammenslåingen: En ledergruppe bestående av regiondirektør og to seksjonsledere som er ansvarlig for næringsutvikling og planlegging og tilsyn og kontroll (og laboratorieleder). Ved regionkontoret i Bodø er det ni ansatte: Regiondirektør, seksjonsleder for næringsutvikling og planlegging, én inspektør, fire fagkonsulenter (saksbehandlere) og to kontor-/administrative stillinger.

Om lag halvparten av medarbeiderne er ansatt i Lofoten. Av disse arbeider 11 i Svolvær, hvorav fem inspektører, én rettleider og tre i kontor-/administrative stillinger (i tillegg kommer laboratoriet med fem stillinger). Det særegne ved organiseringen i Nordland er at regionkontoret er delt ved at én seksjon ligger i

Svolvær, med samme organisering og oppgaver som før sammenslåingen. Alle medarbeiderne i tidligere Kontrollverket har dermed seksjonslederen i Svolvær som sin nærmeste leder, uavhengig av arbeidssted.

Fiskerikontorer

26–27 medarbeiderne jobber i dag på 18 forskjellige steder, fra Brønnøysund i sør til Andenes i nord. Flertallet av disse kontorene er enmannskontorer, et par har også kontorfullmektig. På Helgeland er det seks kontorer (ett ubesatt), i Salten to, i Lofoten seks (i tillegg til Svolvær) og i Vesterålen fire kontorer.

4.5 Utfordringer for forvaltningen

Større lønnsomhet i næringen har endret innholdet i oppgavene. Fiskeriforvaltningens rolle er i større grad konsentrert om å tilrettelegge rammebetingelsene for næringen og kontrollere at disse blir fulgt opp. Oppgavene omfatter informasjon og veiledning i forbindelse med lover og regler, omstilling og utviklingsarbeid.

Økt lønnsomhet i næringen har også skapt bedre grunnlag for at næringen selv tar et større ansvar for egen utvikling, noe som har medvirket til at oppgavesammensetningen i ytre fiskeriforvaltning har endret seg.²² Dette er i tråd med informasjon og vurderinger i en rekke offentlige dokumenter og flere utredninger helt tilbake til 80-tallet.²³

Fôrvarekontroll og fôrkvotekontroll innen oppdrett, kontroll med høsting av tang- og tarefelt og uttak av sel, er eksempler på nye oppgaver. Samlet sett har kontrolloppgavene økt både i omfang og kompleksitet. Dette har betydning både for hensynet til likebehandling (for eksempel overholdelse av konsesjonsbetingelser), og en mest mulig stabil tilgang på råstoffer i framtiden.

Nye kontrollmetoder (jf innføringen av internkontroll) med økt vekt på dokumentettersyn og samarbeid med andre etater både i inn- og utland, krever at etaten følger opp med kompetanseutvikling og riktig rekruttering av nye medarbeidere. Og nye problemstillinger innenfor havbruk krever tverrfaglig kompetanse i oppgaveløsningen.

Ved siden av kompetanseutvikling og fleksibel utnyttelse av personalet, er bedre kontrollrutiner og styringssystem en utfordring for etaten. Det samme gjelder bedre bruk av IT i informasjons- og veilednings oppgaver, til standardisering av rapportering og forenklede rutiner for saksbehandling. Utvidet bruk av IT-systemer er også viktig for å kunne delegere oppgaver og myndighet kombinert med kvalitetssikring og likebehandling over hele landet.

Organisasjonsstrukturen i hele etaten må være tilpasset disse utfordringene, samtidig som det er viktig å hente ut effekter som følge av sammenslåingen for å utnytte ressursene best mulig i hele den statlige fiskeriforvaltningen.

²² Jf Ot prp nr 33 (1996–97).

²³ NOU 1988:9 Evaluering av Rettledningstjenesten i fiskerinæringen

5 Nye rammebetingelser

I dette kapitlet vurderes ulike rammebetingelser og kriterier som vi vil legge til grunn for senere drøftinger (jf kapittel 6) og anbefalingene i kapittel 7. De overordnede fiskeripolitiske føringene er omtalt i kapittel 3.

5.1 Forvaltningsmessige rammebetingelser

5.1.1 Ytre etats rolle

Ytre etat har som hovedoppgave å sørge for at politisk vedtatte virkemidler blir gjennomført og overholdt. Slike virkemidler er reguleringer knyttet til fangst på ulike fiskeslag, fordelingen mellom ulike fartøytyper, konsesjonspolitikken knyttet til enkeltfartøyer og havbruksnæringen, kvalitetssikring av anlegg og produkter, strukturtiltak med sikte på økt verdiskapning, o.a. Å sikre at disse tiltakene virker etter hensikten er avgjørende for å nå både næringspolitiske og distriktpolitiske mål for fiskeripolitikken.

5.1.2 Brukerorientering og servicenivå

Et vesentlig punkt i forbindelse med Stortingets behandling av sammenslåingen mellom RIF og KV var at servicen overfor brukerne skal opprettholdes på samme nivå som tidligere²⁴. Hva som er de riktige virkemidlene er imidlertid overlatt til departementet og direktoratet å vurdere konkret. Hvorvidt for eksempel fysisk nærhet er avgjørende må vurderes i forhold til sårbarheten som små kontorer representerer. Det er gjort flere utredninger²⁵ som påpeker at disse over tid kan få problemer med å opprettholde og utvikle den kompetansen og det servicenivået som fiskerinæringen trenger.

Mindre sårbare fagmiljøer kan vurderes fra minst to synsvinkler. For det første er enmannskontorene utsatt fordi disse kan være ubetjent når medarbeideren har ferie, er syk, på møter/kurs eller i perioder med permisjon nyrekruttering. For det andre vil kontorene være personavhengige. For enkelte medarbeidere går det helt fint å arbeide på egenhånd, uten daglig kontakt med en kollega og liten kontakt eller oppfølging fra sin nærmeste leder. For andre vil dette over tid slå mindre heldig ut, både for egen del og som bidragsyter overfor næringen og i forhold til etatens prioriterte oppgaver.

I tråd med den generelle forvaltningspolitikken om overføring av oppgaver og myndighet til kommunene, er det også et spørsmål om ikke enkelte veiledningsoppgaver bør være et kommunalt ansvar som del av nærings- og tiltaksarbeidet. Å få til en til en bedre rolleavklaring mellom kommunalt og statlig ansvar vil uansett være nyttig, slik en har gjort i landbruksforvaltningen.²⁶

²⁴ Jf Stortingets behandling av Ot prp 33.

²⁵ For eksempel Evaluering av Rettledningstjenesten i NOU 1988:9.

²⁶ Fylkeslandbrukskontorene ble fra 1.7.93 lagt inn under fylkesmannen som en fagavdeling for landbruk, mens landbrukskontorene ble overført til kommunene med virkning fra 1.1.94, jf St meld nr 40 (1991–92).

5.1.3 Ulike roller i samme etat

En vesentlig oppgave for den nye etaten er tilsyn og kontroll med utøverne i næringen, både virksomheter og enkeltpersoner. Betegnelsene på de to tidligere etatene, Rettleiingstjenesten og Kontrollverket, uttrykker to svært ulike roller. Til en viss grad er det snakk om forskjellig begrepsbruk og etatskulturer: Inspektorene drev også med veiledning (for eksempel informasjon om regelverk og forskrifter og tolkningen av disse). Og rettlederne har også hatt myndighetsoppgaver som tilsyn med fiskermanntall og merkeregisteret for fiskefartøyer, og i de senere årene også i forbindelse med habruksnæringen.

Bakgrunnen for å organisere regionene i to seksjoner, både mht. oppgaver, ledelse og innplassering av medarbeidere i den nye etaten, har også vært et ønske om å skille mellom veilednings- og kontrollrollen og unngå habilitetskonflikter i tilknytning til myndighetsoppgavene.²⁷

En av forutsetningene for sammenslåingen var imidlertid at individrettet veiledning/støtte til næringsutøvere i rene driftsspørsmål var blitt en stadig mindre del av RIFs virksomhet. Samtidig er mer generelle informasjons- og veiledningsoppgaver overfor næringen eller andre offentlige etater ikke spesielt problematiske i forhold til alminnelige forvaltningsmessige krav om likebehandling, rettssikkerhet og habilitet. Dette er for øvrig oppgaver som hører naturlig hjemme i alle tilsyns- eller kontrolltater, jf politi, vegvesen, brannvesen, tolletaten, o.a.

Det som *kan være* et problem er at det skal utøves kontroll i eget nærmiljø som kan få store konsekvenser for enkeltpersoner. Det er en vel kjent og gammel problemstilling i andre sektorer, for eksempel lensmannsetaten, og kan være et argument for å forankre slik oppgaver i et større, tverrfaglig miljø. Men det er en annen problemstilling enn den som ligger til grunn for ønsket om organisatoriske skiller og klarere ansvarsforhold mellom utøvende, særlig tjenesteproduserende og konkurranseutsatt offentlig virksomhet, og tilsyns- og kontrollansvaret (jf opprettelsen av nye tilsyn innen samferdselssektoren).

5.1.4 Fokus på forvaltningsoppgaver og -kompetanse

Særlig utviklingen av havbruksnæringen har medført økt behov for deltakelse i kystsoneplanleggingen, som iht. Plan- og bygningsloven er et kommunalt ansvar. Oppdrettsanlegg er arealkrevende og har konfliktflater i forhold til miljøhensyn, fritidsinteresser og annet fiske (for eksempel elvefiske). Langs hele kysten er det derfor satt i gang et omfattende planarbeid i de enkelte kommunene. Tilsvarende arbeides det med regionale utviklingsplaner (RUP) på fylkesnivå. Den statlige fiskerforvaltningen er forutsatt å delta aktivt i denne planleggingen for å sikre interessene både til det tradisjonelle fisket og havbruksnæringen.

²⁷ Jf St prp 1 (1995–96), s. 51–52.

Arbeidet berører også en rekke andre statlige fagmyndigheter: Fylkesmannens miljøvernavdeling, veterinærmyndighetene, forurensningstilsynet, m.fl. Dette krever at ytre etat har tilstrekkelig forvaltnings- og plankompetanse. Med store økonomiske interesser knyttet til fiskerinæringen vil reguleringer og pålegg ha store konsekvenser både for enkeltpersoner, bedrifter og lokalsamfunn. Å sikre likebehandling og en forsvarlig forvaltningspraksis blir derfor viktig for å unngå konflikter som kan ende i rettsapparatet, og for å få generell forståelse og aksept for fiskeriforvaltningens mål og virkemidler.

5.1.5 Fleksibel utnyttelse av personell

Formelt sett ble rettledningsoppgavene vesentlig endret i forbindelse med sammenslåingen, blant annet som følge av at sekretariatsfunksjonen for fiskerinemndene opphørte. Men flere undersøkelser tyder på at det har skjedd endringer i arbeidsoppgavene over tid, også for KV. Den overordnede fiskeripolitikken og utviklingen i næringen har medført en dreining av arbeidsoppgavene i retning av økt virksomhets-, og ressurskontroll, mer generell tilrettelegging for næringsvirksomhet og informasjonsarbeid som følger med disse oppgavene. En uttalt bakgrunn for sammenslåingen av RIF og KV var derfor muligheten for å utnytte personell på tvers av etatsgrensene.

Enkelte regioner har gjennom flere år samlokalisert medarbeiderne fra RIF og KV i ett kontor, og derved oppnådd en viss naturlig overlapping av oppgaver forut for den formelle sammenslåingen. I andre regioner, for eksempel Nordland, er denne prosessen kommet kortere. Årsakene er antagelig sammensatte: For det første er Nordland en stor region i utstrekning med til dels vanskelige kommunikasjoner, og et relativt spredt bosettingsmønster i hele fylket. For det andre preges næringsstrukturen av relativt sett mange små anlegg, og mindre fartøyer enn landsgjennomsnittet. For det tredje er Nordland kanskje det viktigste fiskerifylket hvis en ser flere faktorer i sammenheng. Dette har resultert i et sterkt politisk engasjement både på fylkesplan og lokalt.

Erfaringer fra både andre etater og flere regioner i ytre etat tilsier at en viss samlokalisering er nødvendig for å kunne overlape mht. oppgaver og å utvikle gjensidig kompetanse. Det er antagelig et nødvendig, men ikke tilstrekkelig tiltak for å få i gang en prosess med sikte på å mest mulig utav tilgjengelige personalressurser til beste for hele næringen.

Samtidig er det viktig å markere at behovet for spisskompetanse, som en kombinasjon av erfaring og utdanning, bare øker. Utfordringen er å finne balansen mellom nødvendig spisskompetanse, og fleksibilitet med hensyn til prioriterte oppgaver, uavhengig av hvorvidt disse hørte hjemme i RIF eller KV.

5.1.6 Nye, tverrfaglige oppgaver

Oppgavesammensetningen for lokalkontorene (fiskerikontorene) har endret seg betydelig siden de ble statlige i 1981. Sekretæroppgavene for fiskerinemndene

er falt bort og den individrettede rettledning overfor fiskerne er langt mindre.²⁸ Det kan skyldes flere forhold. Det er mindre enn halvparten så mange fiskere i dag som da RIF ble etablert og en større andel har fiske som hovedyrke. Fartøyene er blitt større og antall enmannsbåter i aktivt fiske er mer enn halvert siden 1980. Samtidig har det vokst fram miljøer som leverer tilsvarende tjenester som RIF ble opprettet for å ivareta.

For kontrolloppgavene er utfordringen å vri fokus fra produktkontroll til ressurskontroll og ha nødvendig kompetanse for tilsyn basert på egenkontroll og dokumentettersyn både i Norge og i utlandet.

Tilretteleggings- og pådriverrollen i forhold til hele næringen, ikke minst havbruksnæringen, setter også fokus på behovet for tverrfaglighet og samarbeid om mer kompliserte oppgaver. Samlet sett er det derfor et stort behov for å få i gang en prosess som kan bedre samhandlingen internt i etaten med sikte på å hente ut erfaringer og kompetanse som i dag ikke blir synliggjort og antagelig heller ikke brukt godt nok.

5.2 Samfunnsmessige rammebetingelser

5.2.1 Næringsstruktur og kommunikasjonsforhold

Næringsstrukturen innen fiskerisektoren har endret seg betydelig de siste 10–20 årene. Antall fartøyer som er mindre enn 10 meter er om lag halvert, antall fiskere er 40 prosent lavere enn for 15 år siden, og antall anlegg er også nesten halvert som følge av strukturendringer. Også innen havbruksnæringen har det skjedd en sentralisering på eiersiden i retning av færre og større selskaper som innehar flere konsesjoner og anleggene er blitt større. Disse endringene må også få følger for hvordan fiskerietaten organiserer seg regionalt og lokalt.

Kommunikasjonsforholdene har bedret seg sterkt langs kysten, både som følge av bedre veistandard, broutløsnings og flere fly- og hurtigbåtforbindelser, selv om de lokale variasjonene kan være store. I Møre og Romsdal er vegnettet (med en rekke nye broforbindelser) blitt merkbart bedre. Det har medført at for eksempel reisetiden mellom Molde og Kristiansund i dag er på rundt en time. Tilsvarende er internkommunikasjonene på Søre Sunnmøre blitt gode, selv om en ikke har fastlandsforbindelse nordover eller østover. Dermed er reisetiden både for de ansatte ved en eventuell samlokalisering, til tilsyns- og kontrollobjektene og for brukerne blitt vesentlig kortere.

I Nordland er kommunikasjonsforholdene i Vesterålen og Lofoten rimelig gode, og fra distriktssentra nås de fleste steder i løpet av en time eller to. Men forbindelsene landevægs til midt- og sørfylket (f.eks. til Bodø) er fortsatt vanskelige og tidkrevende. Det samme gjelder landforbindelsene mellom fylkeshovedstaden og Helgeland og deler av Salten og Ofoten. Også internt i

²⁸ Det gjenspeiler seg i virksomhetsplanene for Fiskeridirektoratet (med ytre etat), og er dokumentert i NOU 1988:9. Her er oppgaver som i dag mer eller mindre er falt bort anslått til 1/3. Dette samsvarer med data innhentet fra fiskerirettlederne i Nordland vinteren 1999.

disse distriktene er kommunikasjonene til dels vanskelige. Bedre flyforbindelse og hurtigbåter har likevel bidratt til at kommunikasjonsforholdene samlet sett er langt bedre i dag. For eksempel går det tre til fire fly daglig mellom Lofoten/Vesterålen og Bodø, og flyforbindelsene sørover er gode.

Også Træna, Værøy og Røst har fått bedre kommunikasjoner med fly, helikopter eller hurtigbåt – selv om plasseringen langt ute i havet gjør at deres situasjon uansett er spesiell.

5.2.2 IT – informasjonssystemer

Bruk av *elektronisk kommunikasjon* har økt betydelig i hele samfunnet og i næringen. De fleste fiskebåtene, også de mindre, har i dag mobiltelefon i tillegg til VHF, de større etter hvert også databasert kommunikasjon. Dette gjenspeiler seg i at antall besøk av fiskere, ifølge fiskerikontorene, har gått merkbart tilbake de senere årene.

Nye tekniske løsninger som døgnetjeneste eller fullautomatiserte informasjonstjenester og elektroniske informasjonssystemer, vil være gode hjelpemidler for en etat som har store utfordringer når det gjelder å informere brukerne korrekt og hurtig. Flere statlige etater har etablert slike tjenester som både er kostnadseffektive og gir kvalitativt bedre service.²⁹ Det samme gjelder for en rekke kontrolloppgaver der en kan ta i bruk utstyr og systemer som for eksempel gjør at en kan legge inn og sjekke data i viktige databaser og registre direkte

5.3 Organisasjons- og ledelsesprinsipper

Det er i utgangspunktet flere måter å organisere en virksomhet på: Strengt hierarkisk etter formelle ansvarslinjer og ofte mange ledernivåer, flat struktur med få ledere, matriseorganisering der lederansvaret skifter etter oppgavetyper, eller prosjektorganisering for avgrensede ad-hoc oppgaver med klare mål og tidsfrister. I praksis er det ofte trekk fra flere organisasjonsformer i én og samme virksomhet. I det følgende vil vi kort kommentere noen forhold av betydning for anbefalingene i kapittel 7.

5.3.1 Linje eller stab

En problemstilling som ofte skaper uklarheter er forholdet mellom faglig ansvar (som følge av spesiell kompetanse) og det generelle linje- eller lederansvaret. I mer komplekse organisasjoner med forskjelligartede oppgaver er det utenkelig at linjelederen har kvalifikasjoner eller tid til å avgjøre og kvalitetssikre alle viktige saker på egen hånd. I praksis foregår det heller ikke slik.

En sammenblanding av rollen som linjeansvarlig og fagperson (eller avdeling som er ansvarlig for ett bestemt fagfelt) bidrar ofte til uklare ansvarsforhold.

²⁹ for eksempel SMB-tjenesten i Narvik, Brønnøysundregistrene, Arbeidsmarkedsetaten,

Medarbeidere på lavere nivå vet ikke alltid hvem som har avgjørelsesmyndighet på sitt arbeidsfelt eller personalansvaret. Én måte å presisere og klargjøre de ulike rollene i organisasjonen på, er å synliggjøre fagkompetansen utenfor linjen, dvs. organisere ressurspersoner i en stab som støttespillere for den formelle lederfunksjonen – og for den enkelte medarbeider.

I forlengelsen av dette ser en også mer bruk av stillingsbetegnelser som rådgiver eller koordinator. Dette er forutsatt å være ressurspersoner med spisskompetanse som virksomheten (og ledelsen) er helt avhengig av, men som vanligvis ikke har selvstendig avgjørelsesmyndighet eller personalansvar.

5.3.2 Leder og medarbeider

Betegnelsen "kontrollspenn" har vært knyttet til hvor mange medarbeidere som rapporterer til den enkelte leder. Uttrykket stammer fra en organisasjonsmessig tilnærming basert på kontroll av medarbeidernes arbeid. I dag oppfattes dette som en foreldet lederfilosofi, men problemstillingen er relevant fra en annen synsvinkel: Den enkelte medarbeider har krav på oppmerksomhet og oppfølging fra sin nærmeste leder. Og da er det ikke uten betydning hvor mange som rapporterer til vedkommende.

I klassisk organisasjonsteori var en også opptatt av klare kommandolinjer og standardisering av arbeid og rutiner, ikke minst i offentlig forvaltning. I de siste årene har nye organisasjonsformer og ledelsesprinsipper også trengt seg inn i offentlige etater, knyttet til begreper som "flat struktur", "prosjektorganisering", "matriseorganisering", o.a. Denne utviklingen har dels vært begrunnet i økt utdanning og kompetanse, dels med endringer i oppgaver og omgivelsenes generelle syn på mennesket. Som grunnlag for å organisere en tilsynsetat kan imidlertid disse organisasjonsformene være problematiske.

5.3.3 Organisering og ledelse av en tilsynsetat

I en statlig etat som har som en av sine hovedoppgaver å føre tilsyn og kontroll med en sektor som har så stor betydning både for det norske samfunnet og for den enkelte virksomhet eller utøver, er kvalitetssikring et lederansvar på alle nivåer. En etat som forvalter et relativt omfattende lov- og forskriftsverk er dessuten utsatt for stor offentlig interesse og politisk årvåkenhet. Det er derfor forskjell på hvordan en slik etat kan organiseres og et konsulentfirma.

Både hensynet til etatens oppgaver, forvaltningsmessige hensyn og tilliten hos brukerne, tilsier en nøye avveining mellom faren for byråkratisering (stivbeint formalisering, mange ledernivåer,) og rimelig entydige ansvars- og ledelseslinjer gjennom hele virksomheten.

6 Drøfting av sentrale funn

Vi vil i dette kapitlet trekke fram sentrale funn som har dannet grunnlaget for Statskonsults anbefalinger i neste kapittel. Mandatet forutsetter at det legges fram forslag mht. organisatoriske tilpasninger i ytre etat, med spesiell fokus på Møre og Romsdal og Nordland. En organisasjonsmessig tilpasning til oppgaver og utfordringer for ytre etat er imidlertid bare én av flere forutsetninger for å utvikle en etat som ivaretar de fiskeripolitiske målsettingene på en god måte. Vi har derfor også trukket fram andre forhold som bør ses i sammenheng med forslagene som følger i neste kapittel.

6.1 Hele ytre etat

6.1.1 Ulik etatskultur

De to tidligere etatene preges av ulike etatskulturer som både skyldes forskjeller i utdanningsbakgrunn og oppgavesammensetningen. Sammenslåingen til én etat har derfor heller ikke gått smertefritt. I etterkant kan en oppsummere at arbeidet mht. utvikling av en felles etatskultur har vært undervurdert, i hvert fall så langt en har kunnet se av utredninger og dokumenter som ble utarbeidet i forkant.

Vi har i forbindelse med prosjektet erfart at bruk av betegnelser på enheter og stillinger i ytre etat er mangfoldig, tilsynelatende tilfeldig og historisk betinget mer enn utfra stillingsinnhold eller roller i dag. Det gir uklare signaler både internt og til omgivelsene. Vi vil derfor anbefale at en gjennomgår stillingsbetegnelser med utgangspunkt i roller og hovedoppgaver for den enkelte medarbeider og heller koble dette administrativt til betegnelser som er knyttet opp mot spesielle lønnsstiger dersom det er nødvendig.

Samtidig er det relativt store – og antagelig litt urealistiske – forventninger til at en sammenslåing til én etat med felles ledelse i seg selv, og i løpet av relativt kort tid, skulle utløse ny samhandling og mer effektiv bruk av ressursene. Slike sammenslåinger er som regel mer krevende enn forventet og innebærer store utfordringer både til optimal organisering og en bevisst ledet prosess.

6.1.2 Betydelige forskjeller mellom regionene

Både antall medarbeidere og antall fiskerikontorer varierer mye fra region til region. Troms, Nordland og Møre og Romsdal har mer enn 50 ansatte, mens Skagerakkysten, Rogaland og Sogn og Fjordane har fra 14 til 18 medarbeidere. Også når det gjelder antall fiskerikontorer er det store variasjoner. Fra Stadt og sørover (og Trøndelag) er det tre til fire fiskerikontorer i hver region; Møre og Romsdal, Troms og Finnmark har åtte til ti, og Nordland har 19 kontorer.

Til tross for store forskjeller i antall medarbeidere og kontorstruktur, er antall lederstillinger og –nivåer likt i alle regioner. Våre anbefalinger har som utgangspunkt at grunnleggende prinsipper for ledelse, ansvar, rapportering og

organisasjonsformer bør være gjennomgående like i hele ytre etaten, og tilpasset etatens hovedoppgaver. Samtidig må det gjøres tilpasninger i den enkelte region avhengig av blant annet antall medarbeidere og omfanget av oppgaver, for eksempel mht. hvor store lederressurser og hvilke -nivåer som er hensiktsmessig.

6.1.3 Motstridende føringer

Det har i mange år vært betydelig usikkerhet omkring organiseringen av ytre etat, særlig gjelder det rettledningstjenesten. Allerede på slutten av 80-tallet ble det foreslått å vurdere sammenslåing av RIF og KV og starte prosessen med å samlokalisere enmannskontorer til noe større, tverrfaglige miljøer.³⁰ Det ble samtidig tatt til ordet for en dreining mot ressurs- og kvalitetskontroll og forvaltnings- og planoppgaver, og mindre fokus på individrettet rådgivning i rene driftsspørsmål.³¹ Vi kan oppsummere en betydelig usikkerhet blant medarbeidere fordi det har vært uavklart hvordan etaten skulle organiseres både regionalt og lokalt gjennom flere tiår. Det har bidratt til at vi har valgt å være relativt presise og detaljerte i våre anbefalinger både med hensyn til overordnede organisasjonsprinsipper og lokale tilpasninger.

En annen usikkerhet er knyttet til at mange medarbeidere med dagens organisering og rolleoppfatning kan komme i en klemme mellom prioriteringer og signaler fra fiskeriforvaltningen som arbeidsgiver og de lokalpolitiske forventningene. Det kan virke som om medarbeidere ved fiskerikontorene ofte oppfattes mer som en del av den kommunale forvaltningen enn som representant for den statlige fiskeriforvaltningen.

Det er ikke overraskende med tanke på bakgrunnen for etableringen av RIF, tilknytningen til kommunalforvaltningen gjennom mange år og den betydningen næringen har i mange fiskerikommuner. Denne diskusjonen har også gjenspeilt seg internt i etaten og i forbindelse med Stortingets behandling av ytre etat ved flere anledninger de siste 20 årene.³² Vi har lagt til grunn at fristillingen av RIF i forhold til kommunene i 1981, den generelle forvaltningsutviklingen i retning av å overføre oppgaver og ansvar til kommunene og opphevelsen av lov om fiskerirettledningstjenesten i forbindelse med sammenslåingen i 1998, gjør at det foreligger klare politiske føringer for hva som er prioriterte oppgaver for den *statlige* fiskeriforvaltningen.

6.1.4 Gjennomføringen av sammenslåingen

"Fusjonsprosessen" undervurdert

Både en gjennomgang av offentlige dokumenter, interne notater og samtaler med ledelse og medarbeidere i ytre etat, gir klare indikasjoner på at det har vært for lite fokus på selve gjennomføringen når først sammenslåingen ble vedtatt.

³⁰"Gundersen-utvalget" – rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av FD, mai 1989.

³¹ NOU 1988:9.

³²Jf FDs høringsnotat om framtidig organisering av ytre fiskerietater (januar 1996).

I enkelte regioner, for eksempel Møre og Romsdal, har en kommet langt i retning av å etablere større miljøer gjennom samlokalisering. Det gjenstår likevel en del arbeid for å utvikle samhandlingen og en felles identitet knyttet til den nye etaten. Det samme gjelder i Nordland som også har fagseksjonene på to forskjellige steder og i tillegg har veldig mange enmannskontorer.

Sett utenfra er det også påfallende i hvor sterk grad seksjoner som har sitt utspring i tidligere Kontrollverket, holder fast ved betegnelser og symboler fra før sammenslåingen, både innad og utad. Dette bidrar til å gi inntrykk av at det ikke var en "reell fusjon" mellom to likeverdige parter, men at den fortøner seg mer som et "fiendtlig oppkjøp" – for å bruke et bilde fra næringslivet. Det er vårt inntrykk at dette, sammen med endringene i arbeidsoppgavene for tidligere RIF-ansatte, har vært en medvirkende årsak til mye av kritikken mot gjennomføringen av sammenslåingen.

Fra organisasjonsstruktur til prosess

Det varierer mye i hvilken grad den enkelte region har tatt et bevisst grep for å utvikle en mer enhetlig etatskultur basert på en uttalt respekt for særpreg og gode og dårlige sider ved etatskulturene i tidligere RIF og KV. I den forbindelse er det grunn til å merke seg at moderne tilsyns- og kontrolltater også vektlegger veiledning og informasjon overfor enkeltpersoner og virksomheter (kontroll – og tilsynsobjektene), og at dette skjer på en måte som inngir tillit og forståelse for etatens ansvarsområde.

Overgangen til såkalt systembasert tilsyn (internkontroll) og dokumentettersyn forutsetter også en annen kompetanse og tilnærming enn den mer produktrettede kontrollvirksomheten. I den sammenheng vil det være nyttig å trekke veksler på det beste i etatskulturene fra både tidligere RIF og KV.

6.1.5 Sterke bånd til fortiden

Tilknytningspunkt i Fiskeridirektoratet

Forhold vedrørende tilknytningspunkt og organiseringen internt i direktoratet som følge av sammenslåingen er omtalt i en rekke dokumenter.³³ Spørsmålet om tilknytningspunkt og rapporteringslinjer til direktoratet har også vært reist i samtaler med ledere og medarbeidere i etaten i forbindelse med prosjektet.

Erfaringer fra andre virksomheter tilsier at slike forhold også har vesentlig betydning for forholdet mellom de formelle og uformelle strukturene på lavere nivå. Selv om organiseringen internt i direktoratet strengt tatt ligger på siden av mandatet, har vi derfor funnet det riktig å kommentere dette spørsmålet.

For det første kan det stilles spørsmål ved om det er riktig å ha en avdeling som både er ansvarlig for ytre etat og samtidig er fagavdeling for deler av direktoratets virksomhet. Det kan gi grunnlag for uklare ansvarsforhold mellom de ulike

³³ Jf Ot prp 33 (1996–97), høringsnotat fra FD, og tilhørende korrespondanse.

fagavdelingene i direktoratet, i forhold til regiondirektørene, og mellom medarbeidere i ytre etat og ledere på regionnivå.

For det andre innebærer dagens organisering at to ulike organisasjonsprinsipper løper parallelt i samme etat: Fiskeridirektøren og regiondirektørene har det formelle lederansvaret for hele virksomheten, hhv. for hele etaten og for den enkelte region. Mens mellomlederne (avdelingsdirektører og seksjonsledere) har en noe mer uklar rolle i skjæringspunktet mellom et faglig ansvar og linje- og personalansvar.

For det tredje gir dagens tilknytning til direktoratet etter vår vurdering tvetydige signaler til ytre etat der medarbeiderne forventes å utveksle kompetanse og oppgaver uavhengig av faglig tilknytning eller tidligere etatstilhørighet.

Organisering på regionnivå

Dagens organisering på regionnivå gjenspeiler på ett vesentlig punkt de to tidligere etatene, nemlig at regionkontorene er organisert i to seksjoner horisontalt i regionen. Seksjonene for tilsyn og kontroll er i utgangspunktet mer eller mindre identiske med tidligere Kontrollverket. Samtidig har denne seksjonen samme faglige tilknytningspunkt i direktoratet som tidligere.

Seksjonene for næringsutvikling og planlegging har en mer uklar rolle, i hvert fall i den overgangsfasen som etaten er i. Hvorvidt de ansatte ved fiskerikontorene er en del av denne seksjonen i den forstand at de forholder seg seksjonsledere for næringsutvikling og planlegging som nærmeste leder, er ikke så klart. For eksempel heter det at det er "*... lagt til grunn at dei lokale kontora blir styrde fra regionkontora*"³⁴.

I praksis betyr det at i hvert fall seksjon for tilsyn og kontroll er organisert helt etter funksjon eller fagoppgaver. Inspektørene rapporterer til sin seksjonsleder og forholder seg til vedkommende som sin leder. Mens seksjonsleder for næringsutvikling og planlegging i flere regioner mer får en rolle som fagsjef i en stabsfunksjon, eventuelt kombinert med lederansvar for saksbehandlere ved regionkontoret.

Konsekvensen blir at integreringen og oppfølgingen av mange medarbeidere ved lokalkontorene (fiskerikontorene) ikke er god nok, verken sett fra etatens side eller fra medarbeidernes. I tillegg hemmer denne seksjonsvise organiseringen, med sterke bånd til tidligere RIF og KV, en utvikling mot en felles etatskultur og samarbeid om overlappende oppgaver.

Det er Statskonsults vurdering at organisering i to seksjoner på regionnivå er uheldig og står i motstrid til forutsetningene for sammenslåingen. Den bør derfor avløses av en distriktsbasert organisasjonsmodell slik at større regioner deles inn i distrikter med egen ledelse som får et samlet ansvar for oppgaver og personell i distriktet. En nærmere begrunnelse gis i kapittel 7.1.2.

³⁴ Ot prp nr 33 (1996–97).

6.1.6 Arbeidsmiljø og kompetanseutvikling

For liten kontakt med kollegaer og etaten

Flere ansatte har gitt uttrykk for at de ønsker mer kontakt med kollegaer. Og både i forbindelse med dette prosjektet og ved tidligere utredninger³⁶ er det dokumentert et behov for bedre faglig utvikling og kontakt på tvers i etaten. Dette gjelder spesielt ansatte ved enmannskontorene, som lett kan komme i en klemme mellom etatens overordnede signaler og prioritering og lokale forventninger og føringer. Vi har også grunn til å tro at opplevelsen av å slites mellom to "herrer" har økt etter sammenslåingen og i takt med nye prioriteringer i hele etaten.

Fleksibel utnyttelse av personalressurser

I forbindelse med forarbeidet til og gjennomføringen av sammenslåingen var en vesentlig begrunnelse "mer fleksibel utnyttelse av personell"³⁶ i tillegg til en samordning av administrative fellesfunksjoner. Dette har vært tolket ulikt både på ledernivå og blant medarbeidere. Ytterpunktene er fra at alt skal forbli som tidligere, bortsett fra kontorfellesskap der det ligger til rette for det, til at den enkelte medarbeider forutsettes å skulle utføre enhver oppgave uavhengig av hvilken etat vedkommende var ansatt i før sammenslåingen.

Utfra materialet som er samlet inn i prosjektet kan det se ut som om flere regioner har kommet atskillig lenger enn Møre og Romsdal og Nordland i å få i gang en bevisst prosess for å trekke de ansatte med i nye oppgaver, uavhengig av tidligere etatstilknytning, samtidig som spisskompetansen blir ivaretatt.

Behov for klarere linje- og personalansvar

Dagens organisering er uklar mht. rapporteringslinjer, personalansvar og forholdet mellom (linje)lederansvar og fagkompetanse. Dette gjelder begge regionene, selv om det er mest tydelig i Nordland. Sannsynligvis henger det sammen med at regionkontoret i praksis er delt, at det er langt flere mindre kontorer her og at det er større avstander enn i Møre og Romsdal.

6.1.7 For liten bruk av moderne IT- løsninger

Informasjon fra medarbeidere og ledere og skriftlig materiale som er forelagt prosjektet, tyder på at bruken av IT ikke er spesielt god eller omfattende i forhold til systemer og utstyr som fins og allerede er tatt i bruk i sammenlignbare etater. Det gjelder for kommunikasjon internt i regionene og med direktoratet i Bergen og er en kritisk faktor for å kunne få til bedre samhandling og rutiner mht. saksbehandling, intern rapportering (for statistikkproduksjon m.m.), og som grunnlag for å delegerer saksbehandling og avgjørelsesmyndighet til lavest mulig nivå.

³⁶ Jf Ot prp nr 33 (1996–97).

Fiskermanntall og fiskebåtregister er eksempler på oppgaver som tar uforholdsmessig mye tid på mange fiskerikontorer, og mange av disse har heller ikke direkte adgang til basene i Bergen. Nødvendige investeringer i utstyr kombinert med en avklaring av hvem som er ansvarlig registerfører bør kunne frigjøre ressurser lokalt til andre oppgaver.

Ifølge tidligere kartlegginger og informasjoner innhentet i prosjektet, bånd - legger ad-hoc rådgivning og informasjonsarbeid knyttet til forskrifter og reguleringer betydelige ressurser. Det fins i dag både utstyr og erfaringer som i langt større grad bør kunne utnyttes i ytre etat. Flere statlige etater har for eksempel tatt i bruk automatiserte telefon- eller IT-baserte informasjons-systemer. Det vil gi en langt bedre service overfor næringsutøverne og samtidig frigjøre interne ressurser til andre oppgaver.

Et annet viktig område er sjekking og innlegging av informasjon med bærbart utstyr i egne registre/databaser eller hos samarbeidende etater i forbindelse med kontrolloppgaver både på sjøen og i virksomheter på land. Riktig brukt kan det frigjøre ressurser og bidra til bedre kvalitetssikring og en mer enhetlig praksis i håndheving av lover og reguleringer. Tilsvarende utstyr og systemer er utbredt blant annet i Politiet og i Statens vegvesen.

6.2 Møre og Romsdal

Velegnet grunnstruktur

Regionen har en grunnstruktur som er tilpasset målet om større tverrfaglige miljøer. Av de drøyt 46 årsverkene som regionene disponerer er 28 knyttet til Ålesund, ni til Kristiansund og fire til Fosnavåg. De øvrige er mindre kontorer med én til to ansatte. Det er særlig inspektørene som er lokalisert i de to byene, selv om de har oppgaver spredt over store deler av regionen. Fra ledere i regionen har det vært gitt uttrykk for at dette har vært en bevisst politikk fordi en har ønsket mer konsentrerte miljøer av hensyn til kompetanseutvikling, arbeidsmiljø og muligheten for å prioritere bruken av personellressursene bedre.

Ålesund og Kristiansund har begge vært tyngdepunktet for fiskerinæringen. Imidlertid er aktiviteten knyttet til tradisjonelt fiske sterkt redusert på Nordmøre. Utfra målsettingen med sammenslåingen er det likevel en ulempe at miljøet og oppgavene i Kristiansund er så ensidig preget av det tidligere Kontrollverket.

Næringmessig tyngdepunkt i sør

Den distriktsvise fordelingen av ressursene i regionen gjenspeiler næringsstrukturen og oppgavene. Fiskerinæringen i regionen har sitt klare tyngdepunkt på Sunnmøre, som også er ett av landets viktigste fiskeridistrikter. Bare i Herøy kommune utgjør fangstverdien sju prosent av totalen på landsbasis. Hver sjette yrkesfisker i Norge er fra Sunnmøre, og 1/3 av landets fiskefartøyer over 25 meter.

Når det gjelder rettlednings- og forvaltningskompetansen er den konsentrert til regionkontoret i Ålesund, mens den ellers i fylket er spredt på flere mindre kontorer med én eller to ansatte (unntatt Fosnavåg). I tråd med erfaringer fra andre regioner, tyder innspill til prosjektet på at samlokaliseringen av tidligere RIF og KV ikke uten videre har utløst forventningene til sammenslåingen. Dette er derfor en sentral utfordring for regionkontoret i Møre og Romsdal. Med tanke på at fiskeriforvaltningen også har prioriterte oppgaver som forutsetter løpende kontakt med andre etater på fylkesplan, kan det være en ulempe at den statlige fiskeriforvaltningen ikke har noen medarbeidere lokalisert i fylkeshovedstaden, selv om det ikke er særlig stor fiskeriaktivitet i Molde.

6.3 Nordland

Delt regionkontor en dårlig løsning

Selv om det ikke er uttrykt eksplisitt i mandatet, så tilsier innspill både fra ledelsen i direktoratet og i regionen, og fra en rekke medarbeidere, at spørsmålet om ett regionkontor for Nordland blir vurdert. Flere forhold peker i retning av at den nåværende oppdelingen av regionkontoret har en rekke meget uheldige sider, både for medarbeidere og mht. utnyttelse av personalressursene til beste for hele etaten og de oppgaver som skal ivaretas:

For det første bidrar delingen av regionkontoret til at det blir vanskeligere å samkjøre regionledelsen, slik etaten for øvrig er organisert. Det gir også et uheldig signal til medarbeidere som forventes å flytte sammen der det ligger til rette for det, og å samarbeide om oppgaver på tvers av tidligere etatsgrenser.

For det andre medfører en deling av regionkontoret, som flere har framhevet, at personal- og lederansvaret blir uklart og uoversiktlig. I dag er det for eksempel medarbeidere som har sin nærmeste leder ved et annet kontor, samtidig som de i det daglige skal forholde seg til en leder på stedet.

For det tredje er dette erfaringsmessig en dyrere løsning, på grunn av behov for overlappende administrativ kompetanse og kapasitet. I utgangspunktet kunne en forvente at sammenslåingen av RIF og KV ville frigjøre kontor-/administrative ressurser til fordel for mer utadrettede oppgaver.

Det er derfor vår vurdering at det er viktig for en positiv utvikling i den nye etaten i Nordland at regionkontoret blir samlet på ett sted. Det er viktigere enn om det blir i Svolvær eller Bodø.

Hvor bør et samlet regionkontor ligge?

Det er ikke uten videre gitt at et regionkontor for ytre etat i Nordland legges til fylkeshovedstaden. Det er også valgt ulike løsninger på dette i andre regioner, flere regionkontorer er lokalisert der fiskerinæringen tradisjonelt har hatt sitt tyngdepunkt. Uansett blir det en avveining mellom flere forhold:

Svolvær er sentralt plassert i tyngdepunktet for fisketangst og foredling. Det innebærer at de operative oppgavene, særlig innenfor kvalitets- og ressurs-

kontroll, er veldig konsentrert til Lofoten og Vesterålen (se kapittel 6.1). Det samsvarer også med at 2/3 av de vel 50 ansatte i regionen jobber i dette distriktet. De interne kommunikasjonene i Lofoten og Vesterålen er, med noen unntak, rimelig gode. Det samme gjelder flyforbindelser til Bodø.

Bodøs fortrinn er at her er de fleste etater og organisasjoner som fiskerietaten samarbeider med, for eksempel SND, fylkeskommunen, næringsorganisasjoner og en rekke statsetater. Bodø er dessuten geografisk og kommunikasjonsmessig sentralt i fylket. Og selv om tyngdepunktet for den tradisjonelle fiskerinæringen er i Svolvær, så ligger mye av aktiviteten innen havbruk i midt- og sørfylket. Det er også rimelig å anta at det er lettere å rekruttere medarbeidere med spesiell kompetanse i Bodø.

Dersom regionkontoret blir lagt til Svolvær vil det være viktig å sikre at Bodøkontoret får tilstrekkelige ressurser og kompetanse knyttet til utviklingen av havbruksnæringen og mer generelle forvaltningsoppgaver som følge av nærheten til offentlige etater og organisasjoner. Hvis regionkontoret blir samlet i Bodø er det viktig at organisering og ressurser for øvrig gjenspeiler Svolværs sentrale plassering i forhold til både fiskeflåten, den landbaserte næringen i Lofoten og nærheten til viktige fangstfelt.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser er det vår vurdering at disse er vanskelig å forutsi og uansett ikke så store at de er avgjørende for *hvor* et samlet regionkontor bør ligge. Men en sammenslåing vil i seg selv frigjøre ressurser for mer utadrettede oppgaver, jf kapittel 8.

Mange små kontorer/vanskelige kommunikasjoner

Nordland særpreges av mange små fiskerikontorer. Av landets vel 60 lokalkontorer er 1/3 i Nordland, og andelen av enmannskontorer er ennå større. Til sammenlikning har 1/6 av de ansatte i ytre etat sitt arbeidssted i regionen. Møre og Romsdal har om lag samme antall medarbeidere, fordelt på halvparten så mange lokalkontorer. Men heller ikke i Nordland er ytre etat til stede i alle viktige fiskerikommuner.

I noen grad gjenspeiler forskjellen på Nordland og de øvrige regionene i ytre etat næringsstruktur, kommunikasjonsforhold og bosettingsmønster. Folk bor spredt, det er fiskeriaktivitet i alle deler av fylket, selv om tyngdepunktet er i nord, og særlig på Helgeland og i deler av Salten og Ofoten er kommunikasjonene vanskelige.

Det er likevel vår vurdering at i forhold til de oppgaver som ytre etat har i henhold til de nasjonale fiskeripolitiske målsettingene, så er det mulig og formålstjenlig å tilpasse ytre etat en noe annen organisasjonsform, herunder samlokalisering av flere mindre kontorer. Og at det kan skje på en måte som tar hensyn til næringsmessige og geografiske særpreg i regionen.

7 Anbefalinger

7.1 For hele ytre etat

7.1.1 Organiseringen i direktoratet

Det ligger utenfor mandatet å komme med forslag til eventuelle endringer i dagens organisering i Fiskeridirektoratet. På bakgrunn av kartleggingen i prosjektet, innspill fra medarbeidere og ledere og generelle erfaringer fra andre statsetater, er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om dagens organisering er den mest hensiktsmessige. Vi vil derfor anbefale at det gjøres en gjennomgang av dette i lys av funn og øvrige vurderinger og anbefalinger i dette prosjektet, jf kapittel 6.1.5.

7.1.2 Distriktsbasert organisering

I kapittel 5.3 drøftet vi dagens organisering med en fag- og funksjonsbasert seksjonsorganisering. Selv om vårt konkrete forslag basert på en distriktsvis organisering kun gjelder to regioner, så ligger det i dette også en anbefaling om at samme modell etter hvert bør legges til grunn også i de andre regionene.

Vi vil derfor kort gjennomgå grunnlaget for og konsekvensene av forslaget om distriktsbasert organisering i Møre og Romsdal og Nordland. Det er grunn til å presisere at endringer i rapporteringslinjer, lederansvar og fokus på tverrfaglighet som forslaget innebærer, ikke i seg selv er knyttet til antall lokalkontorer eller hvor disse bør være lokalisert.

En slik endring i organisasjonsform ivaretar behovet for mer fleksibel bruk av personalressurser, bedre forhold mellom ledelsesressurser og medarbeidere, enhetlige ledelses- og rapporteringslinjer gjennom hele ytre etat og mer entydige ansvarsforhold. En slik reorganisering vil etter Statskonsults vurdering gi et bedre utgangspunkt for å utvikle en framtidsrettet etat til beste for hele fiskerinæringen, utøvere og lokalsamfunn.

Anbefalingen innebærer at disse kriteriene legges til grunn for framtidig organisering etter hvert som de praktiske og personalmessige forholdene ligger til rette for det:

- Med så vidt store variasjoner mellom regionene mht. antall ansatte og aktiviteter, synes det ikke hensiktsmessig at alle regionene er organisert etter nøyaktig samme mal, selv om organisasjons- og ledelsesprinsippene bør være de samme. Det er for eksempel vanskelig å finne gode grunner for at en region med 12–15 medarbeidere skal ha samme antall ledere som i en region med mer enn 50 medarbeidere, slik det er i dag.

- Dagens seksjonsvise organisering innebærer at medarbeidere er organisert etter oppgaver og fag, og har en fagansvarlig (seksjonsleder) som sin nærmeste leder uavhengig av hvor de primært utfører sine oppgaver eller har kontor. Distriktsvis organisering innebærer at alle medarbeidere i et distrikt får samme leder, uavhengig av oppgaver. Antall distrikter og deres utstrekning avpasses etter næringsaktivitet, oppgavesammensetning, geografi/kommunikasjoner, antall ansatte i regionen og et rimelig forhold mellom antall medarbeidere som den enkelte leder får personalansvar for.
- Ved etablering av egne distriktskontorer som følge av distriktsvis organisering, må kompetanse og erfaring reflektere prioriterte oppgaver i distriktet. Det betyr at i områder med stor oppdrettsaktivitet eller potensiale bør dette samsvare med ressurser og kompetanse på distriktskontoret, og tilsvarende for distrikter med fokus på ressurs- og/eller kvalitetskontroll. En distriktsorganisering må ikke være til hinder for å omdisponere ressurser fra andre distrikter (som i dag), når dette er nødvendig, for eksempel i forbindelse med sesongpregede kontrolloppgaver.
- Et distriktskontor får ansvar for alle operative oppgaver i distriktet, faglig og administrativ støtte til underliggende kontorer, og løpende service overfor næringen, utøvere og kommunene. Distriktskontorene bør derfor ha en tverrfaglig bemanning på minimum sju til åtte medarbeidere, hvorav anslagsvis ett til to årsverk for kontor-/administrative oppgaver.
- I de regionene som organiseres i flere distrikter ansettes det en distriktsleder som får et samlet lederansvar, både i forhold til oppgaver og personalet i sitt distrikt, uavhengig av hvorvidt medarbeideren jobber ved distriktskontoret eller på et lokalkontor i samme distrikt. Seksjonsleder- stillingene kan omdefineres til fagsjef-/koordinatorstillinger i en stabsfunksjon for regiondirektøren og øvrige medarbeidere, eller til en distriktslederstilling. Mindre regioner vil ikke ha behov for et eget distriktsnivå, slik at medarbeiderne her får regiondirektøren som nærmeste (linje)leder og personalansvarlig.

7.1.3 Lokalkontorer

Lokalkontorene vil være det laveste geografiske nivået, men uten at disse i organisasjons- eller ledelsesmessig forstand er selvstendige enheter. Medarbeiderne vil ha distriktsleder - eller regiondirektør i de mindre regionene – som nærmeste leder. Ved større lokalkontorer (anslagsvis fire til seks ansatte) kan en vurdere om det er hensiktsmessig at en medarbeider får et koordineringsansvar.

Argumentet for å opprettholde mange enmannskontorer er hovedsakelig lokal service og kontaktflate, og nærhet til næringen/brukerne. Vår vurdering er likevel at argumentene for å etablere noe større miljøer er mer tungtveiende:

- Små kontorer er sårbare både mht. kompetanse og fysisk tilstedeværelse. De er også sårbare mht. arbeidsmiljø og faglig utvikling, noe som verken næringen eller brukerne for øvrig er tjent med. At en er ansatt ved et

distrikts-/lokalkontor er ikke til hinder for arbeidsavtaler som omfatter fjernarbeid hjemmefra eller kontordager i nærliggende kommuner.

- Oppgavesammenetningen har endret seg betydelig i løpet av et par tiår. Nye og utvidede oppgaver forutsetter tverrfaglighet og at flere samarbeider om oppgavene. Det gjelder for eksempel et utvidet informasjonsbehov hos utøverne i næringen som følge av et mer omfattende og detaljert regelverk, utviklingen av havbruksnæringen – og oppgaver som følge av samarbeid med kommuner og andre etater for å sikre næringens interesser.
- Delegering av oppgaver og myndighet forutsetter også et minimum av tverrfaglig kompetanse på laveste nivå i etaten. Både hensynet til servicen overfor brukerne, etatens overordnede oppgaver og den enkelte medarbeider, tilsier derfor at enmannskontorer ikke er noen god løsning hvis samlokalisering i et noe større lokalkontor eller distriktskontor er mulig.

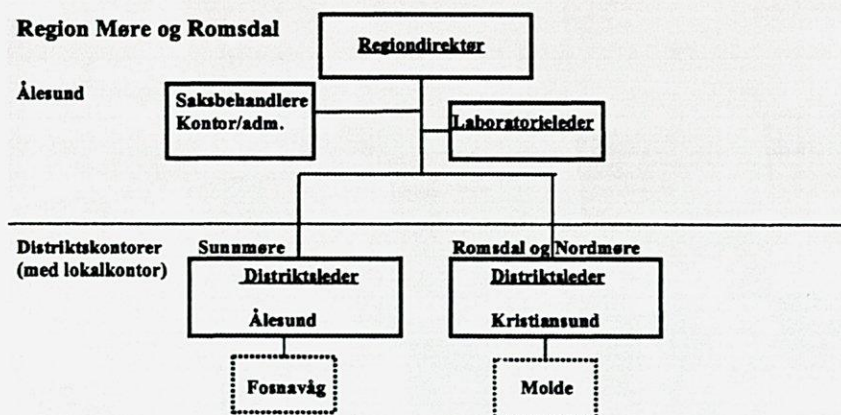
Konklusjon

Etter en samlet avveining er det Statskonsults vurdering at lokalkontorene bør ha ressurser tilsvarende i hvert fall tre til fire årsverk, hvorav anslagsvis ett til kontor-/administrative oppgaver. Vi er imidlertid klar over, som det også framgår av forslaget til organisering i Nordland, at dette i enkelte distrikter ikke er forenlig med særskilte næringsmessige og kommunikasjonsmessige forhold.

7.2 Møre og Romsdal

7.2.1 Regionkontoret

Regionledelsen vil som vist nedenfor omfatte regiondirektør, distriktslederne og laboratorieleder, og en stab med konsulenter/rådgivere/saksbehandlere og kontor-/administrativt personale. Dessuten vil distriktskontoret for Sunnmøre være samlokalisert med regionledelsen i Ålesund.



7.2.2 Organisering i to distrikter

I tråd med vurderinger foran anbefales det at Møre og Romsdal organiseres i to distrikter, ett for Sunnmøre og ett for Romsdal og Nordmøre.

Sunnmøre

Distriktet utgjør tyngdepunktet for fiske og fangst, både med hensyn til landinger, foredling og eksport. Dette samsvarer med at hovedtyngden av etatens ressurser er lokalisert her. Forslaget innebærer at det etableres en egen distriktsledelse med ansvar for alle operative oppgaver på Sunnmøre, som sammen med de fleste medarbeiderne blir lokalisert i Ålesund.

Miljøet i Ålesund er i dag sterkt knyttet opp mot kontrolloppgaver. Et distriktskontor som skal ha ansvar for alle typer oppgaver på Sunnmøre bør også få bedre rettleiderbemanning. Kontoret i Haram foreslås derfor avviklet og ressursene overført til distriktskontoret i Ålesund.

På bakgrunn av stor næringsvirksomhet i området og betydelige tilsyns- og kontrolloppgaver, bør en vurdere å styrke lokalkontoret for Søre Sunnmøre i Fosnavåg slik at det får anslagsvis fire årsverk, i tillegg til kontorstillingen.

Romsdal og Nordmøre

Distriktet blir stort i utstrekning, men næringsaktiviteten er mindre enn på Sunnmøre selv om utviklingen innen havbruk oppveier noe av tilbakegangen innen tradisjonelt fiske. Samtidig er kommunikasjonene blitt betydelig bedre, særlig landveis, men også med hurtigbåt.

På bakgrunn av oppgaver, kommunikasjonsforhold og muligheten for å betjene hele distriktet på en best mulig måte, anbefales det at et distriktskontor med egen ledelse legges til Kristiansund. Per i dag er kompetanse, erfaring og oppgaver ved kontoret ensidig knyttet til kontrolloppgaver. Det er derfor en forutsetning for å få til et tverrfaglig distriktskontor at en får tilført ressurser for å ivareta øvrige etatsoppgaver. Utfra en samlet vurdering foreslås det at kontorene på Smøla, Aure og Averøy avvikles og ressursene overføres til et nytt distriktskontor i Kristiansund som på en bedre måte enn i dag kan betjene hele Nordmøre.

Det ligger i forslaget at distriktskontoret i Kristiansund også skal ha ansvar for Romsdal. Med sterkere prioritering av tilrettelegging for næringsutvikling og samarbeid med andre etater for å sikre fiskerinæringens interesser, er det vår vurdering at det bør etableres et lokalkontor i Molde. Det vil være et viktig supplement til Ålesund og Kristiansund når vi ser regionen under ett, og kan samtidig betjene fiskerikommunene i Romsdal på en god måte.

Et lokalkontor i Molde bør ha en tverrfaglig kompetanse som reflekterer etatens oppgaver, selv om fokus her sannsynligvis vil være tilretteleggingsoppgaver og samhandling med fylkeskommunen og øvrige etater og næringsorganisasjoner. Utfra en samlet vurdering bør et nytt kontor i Molde få tilført ressurser tilsvarende fire årsverk. Kontorene i Fræna og Midsund foreslås derfor avviklet og ressursene overført til det nye kontoret.

7.3 Nordland

7.3.1 Regionkontoret

Ett regionkontor

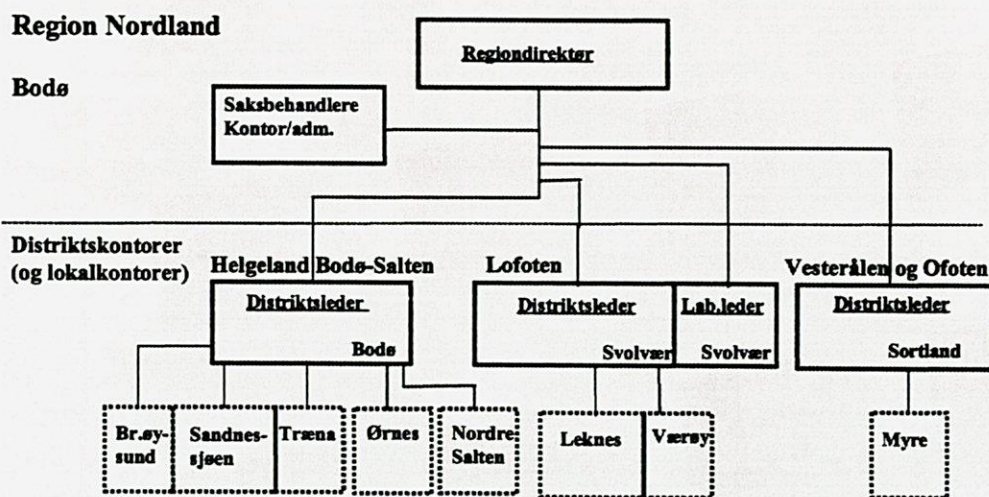
Av hensyn til de ansatte, samkjøring av ledelsen og en mer optimal oppgaveløsning for hele ytre etat i regionen, er det etter Statskonsults vurdering en forutsetning at Nordland får ett regionkontor. Spørsmålet om hvorvidt dette legges til Bodø eller Svolvær må være underordnet dette.

Vi har i kapittel 6.3.1 redegjort for ulike forhold som taler for henholdsvis Bodø og Svolvær. Det er etter vår vurdering gode argumenter for begge alternativene. Når vi anbefaler Bodø har disse faktorene vært utslagsgivende:

Bodø er geografisk og kommunikasjonsmessig sentralt plassert i regionen, behovet for samhandling med øvrige offentlige etater og næringsorganisasjoner, og forventningene om en relativt sett økning av produksjon og verdiskapning innen havbruk der virksomheten er spredt over hele fylket.

Anbefalingen må vurderes i sammenheng med forslaget nedenfor om en distriktsvis organisering som innebærer at Svolvær blir distriktskontor med ansvar for alle oppgaver og medarbeidere i hele Lofoten.

:



Kommentar:

Forslaget innebærer at distriktene Helgeland og Bodø - Salten får felles distriktsleder lokalisert ved regionkontoret.

7.3.2 Organisering i fire distrikter

I tråd med drøftingene i kapitlene 5.3 og 6.1, anbefaler Statskonsult at region Nordland organiseres inn i fire distrikter: *Vesterålen og Ofoten*, *Lofoten*, *Bodø-Salten* og *Helgeland*.

Begrunnelsen for anbefalingen er delvis gitt tidligere. For det første er forslaget i tråd med forutsetningene om at ytre etat skal kunne nyttiggjøre seg ressurser og kompetanse på tvers av tidligere etatstilknytning. For det andre vil forslaget medføre klarere ansvarsforhold internt i Nordland og styrke den samlede regionledelsen. Og for det tredje vil en få et bedre utgangspunkt for å ivareta de næringsmessige og distriktsmessige utfordringene i Nordland, og samtidig ivareta de prioriterte oppgavene for den statlige fiskeriforvaltningen.

Vesterålen og Ofoten

Kommunikasjonsmessig er Sortland et naturlig sentrum og foreslås som nytt distriktskontor for Vesterålen og Ofoten. Her ligger også den tredje grensekontrollstasjonen (i tillegg til Bodø og Svolvær) i region Nordland, noe som forutsetter døgntilgjengelig beredskap. For å bygge opp et godt tverrfaglig miljø må distriktskontoret ha kompetanse og ressurser for å dekke alle typer oppgaver for ytre etat i distriktet. Det innebærer at distriktskontoret bør disponere i hvert fall sju årsverk, hvorav ett til kontor-/administrative oppgaver.

I ytre Vesterålen (Bø og Øksnes) er det særlig stor aktivitet på Myre. Kommunikasjonene i disse kommunene er rimelig gode, selv om enkelte steder er avhengig av ferje eller hurtigbåt. Kontoret på Myre foreslås opprettholdt med ansvar for alle oppgavene i begge kommunene, mens kontor-/administrative ressurser foreslås overført til distriktskontoret. Status for kontoret på Myre bør vurderes om noen år i lys av erfaringer med distriktskontoret på Sortland. Kontorene i Bø og Andenes foreslås avvirket og ressursene overført til distriktskontoret.

Lofoten

Lofoten er et fiskerimessig tyngdepunkt nasjonalt, noe som også gjenspeiler seg i etatens oppgaver og ressursbruk. Kommunikasjonene i Lofoten er sterkt forbedret de siste par tiårene, både internt landvegs og med fly. Det er derfor Statskonsults vurdering at det er både viktig og mulig med tilpasninger i Lofoten for å få til en bedre utnyttelse av ressursene til beste for næringen, og i tråd med forutsetningene for sammenslåingen.

Svolvær er det naturlige sentrum i distriktet og foreslås som distriktskontor med ansvar for alle oppgavene og medarbeiderne i Lofoten. Videre anbefales det at kontoret på *Leknes* får utvidet sitt arbeidsområde til hele ytre Lofoten med status som lokalkontor underlagt distriktskontoret i Svolvær. Det innebærer at kontoret bør styrkes med ett årsverk primært knyttet til informasjons- og veiledningsoppgaver, antagelig også noe kontor-/administrative ressurser. Som en konsekvens av dette avvikles kontorene i *Moskenes* og *Flakstad* og ressursene overføres til Leknes og/eller Svolvær.

Værøy og *Røst* er helt avhengige av fiskerinæringen og er kommunikasjonsmessig i en særstilling. Likevel er det vanskelig å begrunne ressursbruken i forhold til prioriterte oppgaver for ytre etat. Det foreslås derfor at kontoret på Værøy overtar arbeidsoppgavene på Røst, og at kontoret her avvikles.

Bodø - Salten

På bakgrunn av næringsaktivitet, oppgaver og antall medarbeidere, foreslås det et felles distriktskontor for Bodø - Salten og Helgeland, samlokalisert med regionledelsen ved regionkontoret i Bodø.

Under distriktskontoret i Bodø foreslås det at kontoret på *Ørnes* opprettholdes som i dag. I tråd med vurderinger som er gjort tidligere, vil vi imidlertid anbefale at en på et senere tidspunkt gjennomgår status for dette kontoret i lys av næringsutviklingen og oppgavene i denne delen av distriktet.

Mellom Bodø og Ofoten er det i dag kontor i *Steigen* med ansvar også for Hamarøy og Tysfjord. Dette er kommuner med relativt få foredlingsanlegg, men med et betydelig antall fiskere og mange (mindre) fartøyer. Samtidig er det et godt potensiale for havbruksnæringen. Det foreslås at kontoret styrkes med ett årsverk, at ansvarsområdet utvides nordover til Ofotfjorden og at det flyttes til Hamarøy som ligger sentralt både i forhold til kommunene og næringen, og til fiskerimiljøet i Svolvær på andre siden av Vestfjorden.

Helgeland

Utfra næringsaktivitet, oppgaver for ytre etat og dagens organisering, foreslås det ikke et eget distriktskontor, men at distriktet i hvert fall inntil videre ledes og administreres fra et felles distriktskontor med Bodø – Salten.

Vår anbefaling er at det bør bygges opp et lokalkontor på Helgeland som får tilstrekkelige ressurser og kompetanse for å kunne ivareta tverrfaglige oppgaver på en god måte. Det næringsmessige tyngdepunktet på Helgeland er vest og nord for Sandnessjøen, som også er kommunikasjonsmessig sentralt. Utfra en samlet vurdering foreslås det å etablere et lokalkontor i Sandnessjøen. Og at dette får ressurser som tilsvarer i hvert fall fire årsverk. Dersom næringsutviklingen, oppgavene og etatens ressurser tilsier det, bør det på et senere tidspunkt vurderes hvorvidt Sandnessjøen skal oppgraderes til distriktskontor.

Kontorene på Vega og Herøy foreslås derfor avviklet og ressursene overført til det nye kontoret i Sandnessjøen. Det anbefales samtidig at det nye lokalkontoret blir tilført særskilte ressurser og kompetanse i forhold til utviklingen av havbruksnæringen i distrikt Helgeland.

Kontoret på Træna foreslås opprettholdt, først og fremst på grunn av kommunikasjonsmessige forhold. Men vi anbefaler at det vurderes på et senere tidspunkt om næringens behov for tjenester og etatens oppgaver tilsier at ressursene kunne utnyttes bedre med utgangspunkt i et større, tverrfaglig miljø i Sandnessjøen. Det samme gjelder for kontoret i Brønnøysund.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Langsiktige konsekvenser

Anbefalingene som er lagt fram har tatt utgangspunkt i at det samlede ressursforbruket i ytre etat skal være på dagens nivå. Dette er i tråd med budsjettene de senere årene, og forutsetningene for sammenslåingen.³⁷

Kostnadsbildet for ytre etat er som for andre statsetater med tilsvarende oppgaver, dominert av personalkostnader. De direkte personalkostnadene utgjør rundt 73 prosent av totalbudsjettet³⁸. I tillegg kommer indirekte personalkostnader (kontorhold, IT-investeringer og drift, administrativ støtte i direktoratet m.m.). Sammenholdt med erfaringstall³⁹ fra flere statsetater tilsier dette at direkte og indirekte personalkostnader legger beslag på omlag 90 prosent av ressursforbruket i ytre etat.

De viktigste faktorene for en mest mulig effektiv ressursutnyttelse er derfor knyttet til optimal organisering og ledelse, et godt arbeidsmiljø, utvidet bruk av ny teknologi og hvordan en klarer å utnytte og utvikle en tverrfaglig kompetanse for å få utført oppgavene på effektiv og god måte.

Dersom en mer hensiktsmessig organisering vil gi fem prosent mindre ressursbruk på samme oppgaver, så innebærer det at ressurser i størrelsesorden 5 millioner kroner kan overføres til andre prioriterte oppgaver uten at budsjett-rammene økes. Det er etter Statskonsults vurdering et forsiktig anslag.

8.2 Kortsiktige konsekvenser

Personalkostnader

Forslaget innebærer en ekstra lederstilling i Nordland, som antas å kunne besettes ved intern utlysning/omdisponering. Når det gjelder kontoradministrativ ressursbruk, så er det vår vurdering at tre til fire årsverk i Møre og Romsdal og Nordland bør kunne overføres til mer utadrettede oppgaver som følge av forslagene foran.

Reisekostnader

Det er vanskelig å gi eksakte tall for budsjettmessige konsekvenser for reisekostnadene isolert. For Møre og Romsdal antas de å bli minimale. For Nordlands del vil samlokalisering av regionkontoret, uansett hvor, ha relativt liten betydning. De operative oppgavene vil uansett bli utført med utgangspunkt i ett distriktskontor (eller lokalkontor). Samlet sett vil reisekostnadene knyttet

³⁷ Jf Ot prp nr 33 (1996–97).

³⁸ Jf Fiskeridirektoratets virksomhetsplan.

³⁹ Jf "Modell for personalavhengige kostnader", Statskonsult 1988.

til oppsøkende virksomhet antagelig øke noe som følge av færre kontorer, mens kostnader knyttet til intern reising (kurs, møter og lignende) sannsynligvis vil minke. Samlet sett antas konsekvensene for reisekostnadene å bli relativt små.

IT- kostnader

IT-kostnader varierer sterkt med formål og kompetansen hos brukerne. Et rimelig anslag for tilsvarende virksomheter er 50 000 kroner (investeringer, drift, kompetansetiltak) for hver arbeidsplass per år. En samlokalisering både på regionnivå og lokalt vil gi mindre behov for investeringer i utstyr, lavere driftskostnader og relativt sett mindre opplæringsbehov (alle medarbeidere på ett og samme kontor må ikke være like oppdatert på IT-bruk). Konsekvensene for de samlede IT- kostnadene vil derfor bli positive og gi grunnlag for bedre IT- løsninger, gitt de nåværende budsjettrammene.

Kontorkostnader

Samlet sett er det vanskelig å fastslå konsekvensene eksakt, men de blir uansett små. Færre kontorer innebærer totalt sett mindre areal, til gjengjeld vil antagelig prisen øke noe i sentra. På kort sikt antas derfor kostnadsbildet å bli uendret. På lenger sikt antas kontorkostnadene å bli relativt sett noe lavere ved større kontorer fordi de små kontorene alternativt må rustes opp og dermed blir dyrere.

9 Referanser/dokumenter

- St prp nr 1 (1995–96) Budsjetterminen 1996 for Fiskeridepartementet
- St prp nr 1 (1996–97) Budsjetterminen 1997 for Fiskeridepartementet
- St meld nr 48 (1994–95) Havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring
- Innst S 150 (1995–96) Innstilling fra næringskomitéen om havbruk – en drivkraft i norsk kystnæring
- St meld nr 51 (1997–98) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring
- Innst S nr 93 (1998–99) Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring
- St meld nr 43 (1998–99) Vern og bruk i kystsona
- Ot prp nr 2 (1997–98) og Ot prp nr 33 (1996–97) Om lov om oppheving av lov av 11. juni 1982 nr 42 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen
- Ot prp nr 39 (1981–82) Om lov om rettleiingstenesta i fiskerinæringa
- Innst O nr 18 (1997–98) Innstilling frå næringskomitéen om lov om oppheving av lov av 11. juni 1982 nr. 42 om rettleiingstenesta i fiskerinæringa
- Innst S nr 220 (1994–95) Innstilling fra finanskomiteen om omprioritering og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1995
- NOU 1988:9 Evaluering av Rettledningstjenesten i fiskerinæringen
- St meld 40 (1991–92) Frå sektoretater til samfunnsetater
- Lov av 11. juni 1982 nr 42 om rettledningstjenesten i fiskerinæringen
- Lov av 03.06.1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.
- Lov av 13.06.97 nr 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven)
- Lov av 14.12.1951 nr. 3 om omsetning av råfisk. (Råfiskeloven)
- Lov av 27.04.1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer.
- Lov av 28.05.1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a.
- Lov av 14.06.1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.
- Lov av 17.06.1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. innenfor fiskerigrensen
- Lov 13.03.1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- Lov av 14.06.1985 nr. 77 Plan- og bygningslov
- Årsmelding for region Møre og Romsdal 1997, 1998
- Årsmelding for region Nordland 1997
- Nordland Fylkesfiskarlag: Årsmelding 1998
- Nordland fiskeoppdretterlag: Jubileumsberetning 1978–1998
- Statistikk fra Norges Råfisklag, Eksportutvalget for fisk, Fiskeridirektoratet
- Virksomhetsplan for 1996 og 1999 for Fiskeridirektoratet
- R-direktoratets (Statskonsult): Fiskeridirektoratets Kontrollverk: Arbeidsoppgaver – organisering – bemanning. Rapport 1975
- Fiskeridepartementet: Forholdet mellom Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets ytre etater. Rapport Mai 1989
- Fiskeridepartementets høringsnotat om framtidig organisering av ytre fiskerietater. Januar 1996

Vedlegg

Noen sentrale produksjonsstørrelser innen tradisjonelt fiske og oppdrett fordelt på regioner per 1999

REGIONER	TRADISJONELT FISKE										OPPDRETT AV LAKS OG ØRRET											
	Fangst fordelt etter landingsregion					Utenlandske landinger					Norsk fangst fordelt på fartøyets hjemstedsreg.					Konsesjoner (alle typer)		Sysselsetting		Slakterier	Solgt matfisk	
	Norske landinger					Utenlandske landinger					Fangst mengde					Fangst verdi		Antall	Personer			Salgsverdi
	Antall fiskefartøyer	Antall fiskere	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Fangst mengde	Fangst verdi	Antall	Fangst mengde	Fangst verdi	Antall	Fangst verdi							
Finmark	1698	2136	28821	141764	1132345	2049	82961	717506	1017651	171798	96	53	141	284950	6	13576						
Troms	2398	3547	22649	225797	1597316	425	27446	241271	248502	1340967	139	99	338	601280	26	27883						
Nordland	3334	4821	47257	332370	1595200	152	34160	267284	358767	2019840	271	171	551	1445250	30	67643						
Trøndelag	909	1161	10061	24378	122807	0	0	0	90609	315853	114	184	590	1529870	27	73841						
Møre&Romsdal	1524	4603	26752	603893	3200038	353	104611	572655	799727	3103306	254	154	554	1389510	28	64490						
Sogn&Fjordane	746	1347	76047	347945	925252	535	81621	404963	133867	758402	80	111	384	781250	18	41812						
Hordaland	699	1411	*	150153	301158	*	18714	111174	677901	1146815	86	223	761	1774413	28	85433						
Rogaland	620	960	*	621610	795608	*	30617	112945	291157	437867	55	82	257	556160	12	26331						
Skagerrakkysten	1329	1312	*	24113	230413	*	3847	29531	47382	278943	87	129	66	151030	13	6409						
Ufordelt og/eller utland			2486	378768	573480				4081	53974												
Totalt	13257	21298	214073	2850791	10473617	3514	383977	2457329	2823791	10473618	1182	1206	3642	8513713	188	407418						
				tonn	1000 kr		tonn	1000 kr	tonn	1000 kr				1000 kr		tonn						

* = er inkludert i tallet for Sogn og Fjordane

** = alle produksjonsformer

Relativ fordeling i prosent

REGIONER	TRADISJONELT FISKE										OPPDRETT AV LAKS OG ØRRET					
	Fangst fordelt etter landingsregion					Norsk fangst fordelt på fartøys hjemstedsreg.					Konsesjoner i drift		Sysselsetting		Slakterier	
	Norske landinger					Utenlandske landinger					Antall	Antall	Personer	Salgsverdi	Antall	Mengde
	Antall fiskefartøyer	Antall fiskere	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Fangst mengde	Fangst verdi						
Finmark	13	10	13	5	11	58	22	29	6	10	8	4	4	3	3	3
Troms	18	17	11	8	15	12	7	10	9	13	12	8	9	7	14	7
Nordland	25	23	22	12	15	4	9	11	13	19	23	14	15	17	16	17
Trøndelag	7	5	5	1	1	0	0	0	3	3	10	15	16	18	14	18
Møre&Romsdal	11	22	12	21	31	10	27	23	28	30	21	13	15	16	15	16
Sogn&Fjordane	6	6	36	12	9	15	21	16	5	7	7	9	11	9	10	10
Hordaland	5	7		5	3		5	5	24	11	7	18	21	21	15	21
Rogaland	5	5		22	8		8	5	10	4	5	7	7	7	6	6
Skagerrakkysten	10	6		1	2		1	1	2	3	7	11	2	2	7	2
Ufordelt og/eller utland	0	0	1	13	5	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Absolutte tall	13257	21298	214073	2850791	10473617	3514	383977	2457329	2823791	10473618	1182	1206	3642	8513713	188	407418
				tonn	1000 kr	tonn	1000 kr	tonn	1000 kr	1000 kr	tonn			1000 kr	tonn	tonn

Merknad: 1) Antall fiskere som har dette som hovedyrke (blad B) utgjør ca 70 % av totaltallene i denne tabellen

2) Helårsdrevne fartøyer utgjør om lag 1/5 av totaltallene i denne tabellen (omfatter alle fartøylene i merkeresteret).

Kilde: Fiskeridirektoratet

Noen sentrale produksjonsstørrelser innen tradisjonelt fiske og oppdrett fordelt på regioner per 1990

REGIONER	TRADISJONELT FISKE										OPPDRETT AV LAKS OG ØRRET							
	Fangst fordelt etter landingsregion										Norsk fangst fordelt på			Konsesjoner		Salgs-verdi	Slakterier 1992***	Sølgst matfisk
	Norske landinger					Utenlandske landinger					fartøyets hjemstedsreg.		Antall (alle typer)	Antall	Personer			
	Antall fiskefartøyer	Antall fiskere	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Fangst mengde	Fangst verdi	Fangst mengde	Fangst verdi						
Finmark	2117	2656	18215	77308	554435	378	12729	101992	76332	438899	114		70	231	170784	6	4659	
Troms	3721	4753	21358	108517	735942	34	1711	15112	116000	757518	171		102	345	323321	16	9436	
Nordland	4484	6133	39653	128442	756214	0	0	0	137863	805201	325		199	673	934306	21	29135	
Trøndelag	1687	1812	12935	56429	206269	6	5909	3291	57106	181379	123		187	900	681787	38	21732	
Møre&Romsdal	2203	5942	20065	377020	1306329	59	13254	25364	582979	1671674	304		163	658	753236	19	24370	
Sogn&Fjordane	1473	1678	92943	232885	431532	264	23397	45886	74240	297211	94		117	460	525070	12	17135	
Hordaland	1380	1749	*	111856	127698	*	607	1038	362084	410404	100		222	812	978432	16	30626	
Rogaland	794	1171	*	366638	324551	*	2717	5692	155128	198130	81		83	301	372530	9	11668	
Skagerrakkysten	1519	1604	*	24860	168181	*	418	741	26942	179150	106		42	124	59687	3	1892	
Utdelt og/eller utland			2318	107622	365360	2	346	809	2903	36945								
Totalt	19378	27498	207487	1591577	4976511	743	61088	199925	1591577	4976511	1418		1185	4504	4799153	140	150653	
				tonn	1000 kr		tonn	1000 kr	tonn	1000 kr					1000 kr		tonn	

* = er inkludert i tallet for Sogn og Fjordane

** = alle produksjonsformer

***= Tallene er fra 1992, og er usikre

Relativ fordeling av enkelte sentrale produksjonsstørrelser innen tradisjonelt fiske og oppdrett av laks og ørret fordelt på regioner

REGIONER	TRADISJONELT FISKE										OPPDRETT AV LAKS OG ØRRET						
	Fangst fordelt etter landingsregion					Norsk fangst fordelt på					Konsesjoner		Salgs-verdi	Slakterier	Solgt matfisk		
	Norske landinger					Utenlandske landinger					Antall (alle typer)	Syssel-setting				Personer	
	Antall fiskefartøyer	Antall fiskere	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Antall sluttsedler	Fangst mengde	Fangst verdi	Fangst mengde	Fangst verdi			Antall	Antall			
	11	10	9	5	11	51	21	51	5	9	8	6	5	4	4	3	
Finmark	19	17	10	7	15	5	3	8	7	15	12	9	8	7	11	6	
Troms	23	22	19	8	15	0	0	0	9	16	23	17	15	19	15	19	
Nordland	9	7	6	4	4	1	10	2	4	4	9	16	20	14	27	14	
Trøndelag	11	22	10	24	26	8	22	13	37	34	21	14	15	16	14	16	
Møre&Romsdal	8	6	45	15	9	36	38	23	5	6	7	10	10	11	9	11	
Sogn&Fjordane	7	6*		7	3*		1	1	23	8	7	19	18	20	11	20	
Hordaland	4	4*		23	7*		4	3	10	4	6	7	7	8	6	8	
Rogaland	8	6*		2	3*		1	0	2	4	7	4	3	1	2	1	
Skagerrakkysten	0	0	1	7	7	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
Ufordelt og/eller utland																	
Absolutte tall	19378	27498	207487	1591577	4976511	743	61088	199925	1591577	4976511	1418	1185	4504	4799153	140	150653	
				tonn	1000 kr		tonn	1000 kr	tonn	1000 kr				1000 kr		tonn	

Merknad: 1) Antall fiskere som har dette som hovedyrke (blad B) utgjør ca 70 % av totaltallene i denne tabellen

2) Helårsdrevne fartøyer utgjør om lag 1/5 av totaltallene i denne tabellen (omfatter alle fartøylene i merkeregisteret).

Kilde: Fiskeridirektoratet

REFERANSER

Tittel:	Organisering av ytre fiskerietat – med forslag til omorganisering av regionene Møre og Romsdal og Nordland
Forfatter(e):	Janne K. Kjøllesdal, Haagen Sund
Statskonsults rapportnummer:	2000:6
Prosjektnummer:	442
Prosjektnavn:	Organisering av ytre fiskerietat
Prosjektleder:	Haagen Sund
Oppdragsgiver(e):	Fiskeridirektoratet
Resymé:	Regionene i ytre etat i den statlige fiskeriforvaltningen anbefales organisert i distrikter med underliggende lokalkontor. Konkret foreslås Møre og Romsdal organisert i to distrikter og Nordland i fire. Samtidig foreslås flere mindre fiskerikontor avviklet og at resurssene overføres til nærmeste distriktskontor og/eller et lokalkontor.
Arbeidsområde:	☐ Styring og resultatorientering ☒ Omstilling og organisasjonsformer ☐ Informasjonsteknologi ☐ Internasjonalisering ☐ Lederskapsutvikling
Emneord:	Distriktsorganisering, Fiskeridirektoratet, ledelse, Møre og Romsdal, Nordland, omorganisering, regional forvaltning, tverrfaglig, ytre etat,
Dato:	15. februar 20000
Sider:	49
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

Organisering av ytre fiskerietat

– med forslag om omorganisering av regionene Møre og Romsdal og Nordland

NB Rana
Depotbiblioteket



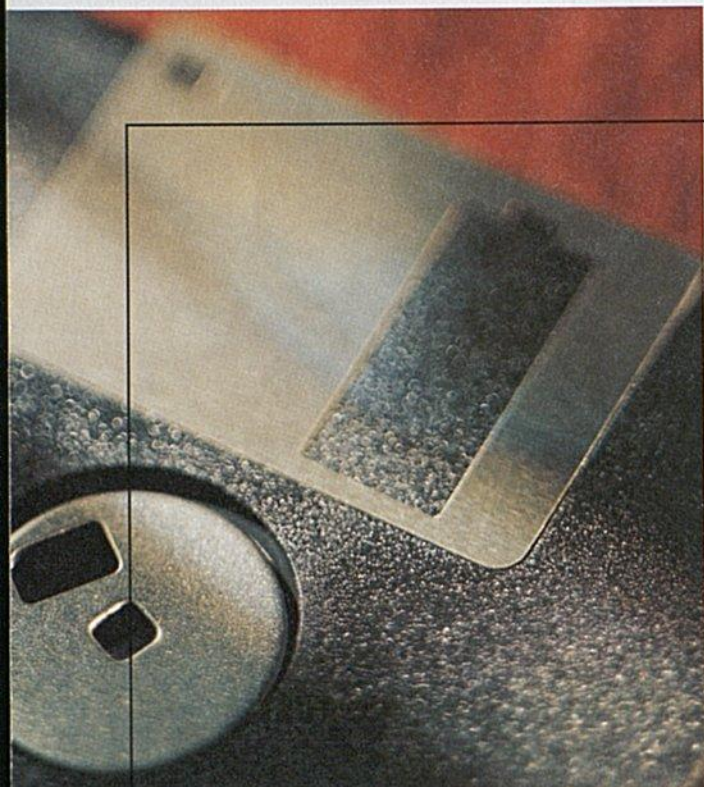




Depotbiblioteket



00sd 12 442



*Statskonsult er statens kompetansesenter
for utvikling, opplæring og effektivisering*



Statskonsult

Direktoratet for forvaltningsutvikling

Postboks 8115 Dep, 0032 Oslo – Falbes gate 5
Telefon: 22 45 10 00 – Telefaks: 22 46 94 70
Internett: firmapost@statskonsult.dep.no
www.statskonsult.no

