

Evaluering av Fiskeridirektoratet

Difi-rapport 2015:1
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført en evaluering av Fiskeridirektoratet.

Vi takker alle informantene som har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe informasjon for prosjektet.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Janicke Weum, Harald Nybøen og Ingunn Botheim (prosjektleder). Intern kvalitetssikring er foretatt av seniorrådgiver Dag Solumsmoen.

Oslo, 31. januar 2015



Ingelin Killengreen
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Mål og mandat.....	5
1.3 Analysemodell.....	6
1.4 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	7
1.4.1 Datagrunnlag	7
1.4.2 Styrker og begrensninger med valg av metode.....	9
1.5 Organisering av arbeidet	10
1.6 Leseveiledning	10
2 Om Fiskeridirektoratet	11
2.1 Fiskeridirektoratets samfunnsoppdrag og overordnede målsettinger.....	11
2.2 Organisering av Fiskeridirektoratet.....	12
2.2.1 Historisk tilbakeblikk	12
2.2.2 Dagens organisering	12
3 Fiskeridirektoratets resultater	15
3.1 Generelt om resultater og ivaretagelse av rollene	15
3.1.1 Et direktorat som stort sett leverer	15
3.1.2 Gir faglige innspill til departementet på bestilling	15
3.1.3 Flest ressurser knyttet til havressursforvaltning	16
3.2 Overordnede mål.....	17
3.2.1 Lønnsomhet og verdiskaping i næringen.....	17
3.2.2 Bærekraftig forvaltning	19
3.3 Tilsyn og kontroll.....	21
3.3.1 Forbedringspotensial i ressurskontrollen.....	21
3.3.2 Begrenset kapasitet til akvakulturtilsyn.....	22
3.4 Saksbehandling og klagebehandling	23
3.4.1 Flest restanser innen havbruk	23
3.4.2 Utfordringer knyttet til likebehandling.....	24
3.4.3 Klagebehandling tar tid	24
3.5 Statistikk og IKT-utvikling	25
3.5.1 Omfattende produksjon av statistikk	25
3.5.2 Etterslep på IKT.....	26
4 Faktorer som påvirker direktoratets resultater	28
4.1 Organisering.....	28
4.1.1 Ulike syn på organisering av kontroll- og tilsynsoppgavene.....	28
4.1.2 Statistikkavdelingen er først og fremst en fiskeriavdeling	29
4.1.3 Driftsorientert Administrasjonsavdeling	30
4.1.4 Tettere kontakt mellom sentralt og regionalt nivå.....	31
4.1.5 Antallet regioner er til vurdering	31
4.2 Arbeidsprosesser og systemer	32
4.2.1 Begrenset samarbeid mellom avdelingene	32
4.2.2 Utfordringer knyttet til tverrfaglige arbeidsprosesser og prosjektarbeid.....	33
4.3 Kompetanse og ledelse i Fiskeridirektoratet	33
4.3.1 Høy faglig kompetanse.....	33

4.3.2	Faglig orientert ledelse	34
4.4	Samarbeid med andre aktører.....	35
4.4.1	Variierende samarbeidsforhold med andre myndigheter	35
4.4.2	Utstrakt samarbeid med næringen	37
4.5	Forholdet mellom departementet og direktoratet	38
4.5.1	God og åpen dialog mellom departement og direktorat	38
4.5.2	Et faglig departement.....	39
5	Vurderinger og anbefalinger	41
5.1	Balansering og tydeliggjøring av roller.....	41
5.1.1	Balansere ulike roller og hensyn.....	41
5.1.2	Tydeliggjøre rollen på havbruk og marin arealforvaltning.....	42
5.2	Utvikle en tydeligere etatsledelse.....	42
5.2.1	Klarere «direktoratsfunksjon» lagt til hovedkontoret	42
5.2.2	Ivaretagelse av den strategiske rollen	43
5.2.3	Mer helhetlig etatsledelse	44
5.3	Vektlegge direktoratets tilsynsrolle sterkere	44
5.3.1	Direktoratet bør ha en sterkere tilsynsfunksjon overfor salgslagene	46
5.3.2	Behov for bedre samarbeid på havbrukstilsyn.....	46
5.4	Avklare roller og ansvar mellom departement og direktorat	47
5.5	Behov for å endre organiseringen	48
5.5.1	Redusere antall regioner	49
5.5.2	Færre regioner får konsekvenser for ledelse.....	50
5.6	Større fleksibilitet og utviklingsorientering	50
5.6.1	Sterkere styring av ressurser og kompetanse i direktoratet	50
5.6.2	Styrke samarbeidet mellom avdelingene	51
5.6.3	Videreutvikle IKT-styringen	52
5.7	Oppsummering av anbefalinger	53

Sammendrag

Bakgrunn og mål

På bakgrunn av endringer i rammebetingelser og organisering ba Nærings- og fiskeridepartementet Difi om bistand til å gjennomføre en evaluering av Fiskeridirektoratet.

Formålet med evalueringen har vært å gjennomgå Fiskeridirektoratets organisering, styring, og mål- og resultatoppnåelse. Evalueringen skulle også belyse evt. utfordringer Fiskeridirektoratet står overfor og komme med anbefalinger til forbedringsområder.

Evalueringen bygger på dokumentstudier og intervjuer med ledere og andre ansatte i Fiskeridirektoratet, representanter for Nærings- og fiskeridepartementet og representanter fra direktoratets målgrupper og samarbeidspartnere.

Hovedfunn – Fiskeridirektoratets resultater

Et direktorat som stort sett leverer

Nærings- og fiskeridepartementet gir uttrykk for at de i det store og hele er fornøyd med det Fiskeridirektoratet presterer. De gir solide bidrag til departementet. Departementet mener at måloppnåelsen er bedre på fiskeriområdet (havressurs) enn på havbruk. Dette skyldes først og fremst at kapasiteten på havbruk ikke oppleves som tilstrekkelig.

Departementet har signalisert at direktoratet skal vektlegge havbruk sterkere enn det de gjør i dag for å holde tritt med utviklingen og veksten i næringen. Når budsjettet samtidig reduseres, innebærer det i praksis en dreining av ressursbruken fra fiskeri til havbruk. Fiskeridirektoratet opplever det som krevende å vri ressursene fra fiskeri til havbruk, men det har likevel skjedd en dreining i ønsket retning.

Tilsyn og kontroll kan bli bedre

Fiskeridirektoratet har tilsynsoppgaver overfor både fiskerinæringen og oppdrettsnæringen. Kontrollarbeidet er en vesentlig del av direktoratets daglige virke, både når det gjelder operativ kontroll og i kontinuerlig utvikling av kontrollverktøy og juridisk rammeverk.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at direktoratet kan bli bedre både på ressurskontroll og havbrukstilsyn. Det handler dels om å få mer ut av ressursene og dels om å modernisere og utvikle kontrollen. Ledelsen i direktoratet oppgir at mer effektiv ressursbruk handler både om at direktoratet trenger mer kunnskap om hvor regelbrudd skjer og bedre kompetanse hos dem som utfører tilsyn og kontroll. Det er også viktig å gjennomføre gode analyser basert på gode data.

Klagebehandling tar lang tid

Regionene og næringen opplever at saksbehandlingen ved hovedkontoret av klager på regionenes vedtak tar svært langt tid. Regionene opplever av og til

dette som et hinder, fordi klagesakene også er normgivende. Direktoratet sentralt opplyser at klagesakene tar tid pga. manglende kapasitet, manglende dokumentasjon eller fordi sakene er svært komplekse.

Etterslep på IKT

Effektive og rasjonelle IKT-løsninger er viktig for å videreutvikle og fornye Fiskeridirektoratet. Det er bred enighet blant informantene i direktoratet sentralt og regionalt om at direktoratets IKT-arbeid har hatt en god utvikling de siste årene. Det er likevel mange som peker på at IKT ikke har vært godt nok ivarettatt, og at det har vært et etterslep på dette området.

Selv om IKT er et høyt prioritert område i direktoratets satsninger framover, er det manglende kapasitet og kompetanse i organisasjonen til å få etablert nye og forbedrede applikasjoner slik at direktoratet kan møte kravene til håndtering og formidling av relevante datasett for en kunnskapsbasert forvaltning.

Difis vurderinger og anbefalinger

Vår hovedkonklusjon er at Fiskeridirektoratet er en faglig solid virksomhet som i all hovedsak leverer gode resultater. Det er viktig at dette legges til grunn i den videre utviklingen av direktoratet.

På bakgrunn av funnene i kartleggingen og de utfordringene direktoratet står overfor i form av bl.a. endringer i næringen, teknologisk utvikling og begrensede budsjettammer, vil vi likevel trekke frem noen forbedringsområder for Fiskeridirektoratet.

Balansere og tydeliggjøre direktoratets roller på de ulike fagområdene

Direktoratets samfunnsoppdrag stiller både krav til god myndighetsutøvelse og til tilrettelegging for lønnsom næringsaktivitet. Med delvis motstridende mål er det særlig viktig at Fiskeridirektoratet evner å balansere roller og hensyn som skal tas. Etter vår vurdering er det behov for en klargjøring av hva som er innholdet i forvalter- eller myndighetsrollen og vurdere om denne sikres godt nok i samsvar med samfunnsoppdraget.

Etter vår oppfatning er det også viktig at direktoratet konkretiserer sitt forhold til næringen og hvilke forventninger som kan imøtekommes. Det handler bl.a. om å være helt klar på hvor langt Fiskeridirektoratets ansvar strekker seg og hvilke hensyn de skal ivareta.

Vi oppfatter at Fiskeridirektoratet er tydelige i sin rolle på fiskeriområdet. Bredden i ansvar og virkemidler er også større enn for havbruk og marin arealforvaltning. Etter vår vurdering bør direktoratets rolle og ansvar på områdene havbruk og marin arealforvaltning tydeliggjøres.

Utvikle en tydeligere og mer helhetlig styring av regionene

I Fiskeridirektoratet skilles det ikke mellom den sentrale delen og ytre apparat - Fiskeridirektoratet er hele virksomheten. Når regiondirektørene også er trukket med i ledergruppen, bidrar det til at skillet mellom nivåene viskes ut. Styrken ved denne modellen er at direktoratet framstår som en enhetlig virksomhet, men

samtidig ligger det både faglige utfordringer og utfordringer i form av mulige rollekonflikter i en slik modell.

En klargjøring av «direktoratsfunksjonen» til det sentrale nivået i Fiskeridirektoratet kan bidra til å sikre en mer reell to-nivåbehandling og redusere mulige rollekonflikter som følge av for tette bånd mellom første- og klageinstans. Vi vil anbefale at det gjøres et tydeligere skille mellom sentral og regional del av virksomheten. Dette kan signaliseres ved å kalle det sentrale nivået for Hovedkontoret.

Inntrykket fra intervjuene er at mye av styringen og oppfølgingen av regionene skjer i faglinjen. Det er etter vår vurdering fornuftig at det meste av den løpende faglige kontakten mellom hovedkontor og regioner skjer på denne måten. Vi mener likevel at Fiskeridirektoratet bør vurdere å ha en mer strukturert og helhetlig styring av regionene samt at fiskeridirektør og avdelingsledere samlet kan gjennomføre styringsmøter med den enkelte region.

Videreutvikle tilsynsrollen både på fiskeri- og havbruksområdet

Kartleggingen viser at havbrukstilsyn og ressurskontroll til en viss grad oppleves som ulike oppgaver i Fiskeridirektoratet. Til tross for at næringene er ulike og innretningen av kontrollen er forskjellig, er det viktig å fastslå at det i begge tilfeller dreier seg om tilsyn.

Etter vår vurdering kan direktoratets tilsynsrolle tydeliggjøres og profesjonaliseres. Det handler også om en bevisstgjøring om hva tilsynsrollen innebærer og en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig for å fylle den. Det bør også vurderes om tilsynsrollen kan bli tydeligere ved å opprette en egen Tilsynsavdeling som inkluderer både ressurskontroll og havbrukstilsyn.

Etter vår vurdering bør det være muligheter for synergier mellom ressurskontroll og havbrukstilsyn i form av utvikling av metodikk, utarbeidelse på risikovurderinger og erfaringer med bruk av ulike reaksjonsformer. Det felles tilsyns- og kontrollsystemet som nå utvikles vil også være et skritt i retning av tilnærming mellom områdene.

Avklare roller og ansvar mellom departement og direktorat

Forholdet mellom departementet og direktoratet beskrives som gjennomgående godt, og styringsdialog og samarbeid for øvrig er preget av åpenhet og tillit. Vi vil likevel peke på noen utfordringer i samarbeidet som det bør gjøres noe med. Det bør bl.a. vurderes om arbeids- og ansvarsdelingen mellom departement og direktorat er optimal og om det er unødig dublering av kompetanse mellom departement og direktorat. En måte å ta tak i ansvars- og oppgavedelingen på kan være å gjennomføre en felles prosess med ledergruppene i begge virksomhetene. Siktemålet med prosessen kan være å utarbeide et «rolledokument» som angir de viktigste prinsippene som samarbeidet skal bygge på.

Endre organiseringen - redusere antallet regioner

Kartleggingen viser at det er mange synspunkter på organiseringen av etaten, både ved «hovedkontoret» og på region- og lokalnivå. Det stilles spørsmål ved

om organiseringen er tilpasset de utfordringene direktoratet har når det gjelder en best mulig utøvelse av rollen som fagorgan og iverksettende organ. Flere tar til orde for at det bør foretas organisatoriske endringer både sentralt og regionalt.

En intern arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet foreslår å redusere antallet regionkontorer til tre, subsidiært fem. Vi støtter arbeidsgruppens konklusjon om å redusere antallet regioner og fiskerikontorer. Færre regioner kan gi sterkere og mer fleksible fagmiljøer og bidra til å sikre likebehandling. Med større fagmiljøer vil også regionene ha mindre behov for veiledning fra hovedkontoret.

Legge til rette for en mer fleksibel og utviklingsorientert organisasjon

Utviklingen i næringene og begrensede budsjettammer stiller direktoratet overfor et behov for å utvikle sin omstillingsevne. Direktoratet skal også vri innsatsen ytterligere fra fiskeri til havbruk, samtidig som det opprettholdes høy kvalitet på arbeidet på fiskeriområdet.

Etter vår vurdering er det behov for å utvikle en personalpolitisk strategi med særlig vekt på utvikling av ledelse, kompetanse og fleksibilitet i disponeringen av personalressurser. Ledelsesutvikling er nødvendig for å utvikle personallederrollen, men også for å bidra til helhetlig etatsledelse og felles ansvar for hele virksomhetens måloppnåelse.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at samarbeidet mellom avdelinger og seksjoner kan bli bedre. Om dette er en oppfatning som har «satt seg» og som ikke gir et riktig bilde av det faktiske samarbeidet, så bør det like fullt tas tak i. Samarbeid mellom avdelingene er også viktig for å få en helhetlig styring av regionene. Etter vår vurdering er det uansett behov for å markere at samhandling på tvers av avdelinger og seksjoner forventes i direktoratet. Det er viktig at alle enheter og medarbeidere bidrar til at direktoratet når sine mål på alle fagområder.

IKT et viktig virkemiddel for direktoratet i arbeidet med å nå overordnede mål- og resultater, og med å sikre en effektiv ressursutnyttelse og gode arbeidsprosesser. Kartleggingen viser at direktoratet arbeider med å ta igjen et etterslep på IKT-området.

Det er positivt at toppledelsen i direktoratet har besluttet at IKT skal prioriteres framover. Det er viktig at Fiskeridirektoratet fortsetter sin satsing på IKT. Det bør ikke bare gjøres gjennom dagens to-årige IKT-plan, men også ved å utarbeide en mer langsiktig, overordnet IKT-strategi. En IKT-strategi må knyttes tett opp mot Fiskeridirektoratets (nye) virksomhetsstrategi. Det er viktig at IKT støtter endringsevnen i organisasjonen. Dette bør ligge til grunn i IKT-strategien, men også i valg av arkitektur.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

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.

Fiskeridirektoratet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), og har som hovedmål å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø. Det skal også yte departementet kunnskapsbasert rådgivning for utvikling og iverksetting av politikken innen fiskeri, havbruk og marin arealforvaltning, samt være en faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning, og andre offentlige etater.

Fiskeridirektoratet har vært gjennom betydelig omorganisering og desentralisering de siste årene, der blant annet de sju regionskontorene er tillagt nye oppgaver. Det vises blant annet til Statskonsult-rapporten «Fra fjord til bord» (2002:9) om gjennomgangen av Fiskeridirektoratet i Bergen med anbefalinger om ny organisasjonsstruktur.

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.

Både fiskeri- og havbruksnæringen er i endring. Det innebærer også forandringer for Fiskeridirektoratets oppgaveløsning. Nærings- og fiskeridepartementet har også gjennomgått endringer. Ansvar for saker knyttet til fiskeri og havbruk er samlet i en felles Fiskeri- og havbruksavdeling, og denne avdelingen har overtatt etatsstyringsansvaret for Fiskeridirektoratet. På bakgrunn av endringene i rammebetingelser og organisering ønsket departementet å foreta en evaluering av Fiskeridirektoratet.

Nærings- og fiskeridepartementet ga våren 2014 Difi oppdraget med å gjennomføre evalueringen.

1.2 Mål og mandat

Formålet med evalueringen har vært å gjennomgå Fiskeridirektoratets organisering, styring, og mål- og resultatoppnåelse. Evalueringen skulle også belyse evt. utfordringer Fiskeridirektoratet står overfor og komme med anbefalinger til forbedringsområder.

Overordnede problemstillinger er:

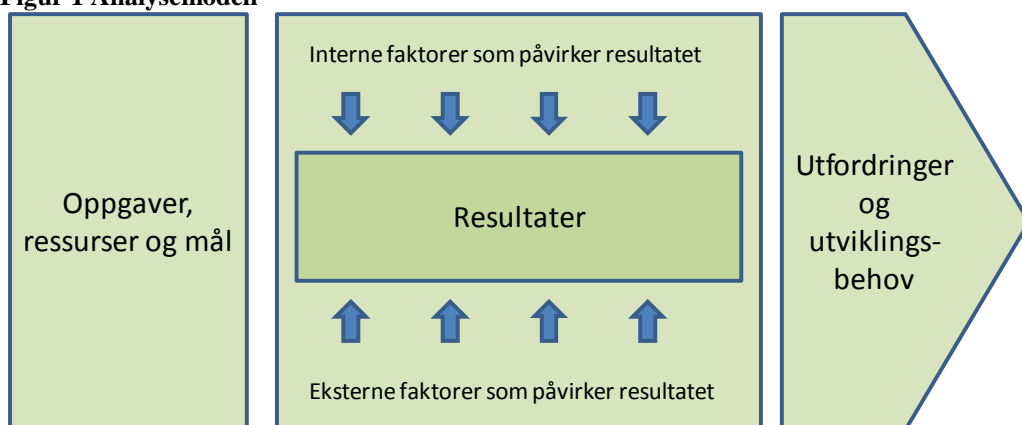
1. I hvilken grad ivaretar Fiskeridirektoratet sin iverksettende og faglige rolle, inkludert om overordnede mål- og resultatkrav nås?

2. Hva er evt. forklaringsfaktorer til at Fiskeridirektoratet ikke når/når fastsatte mål- og resultatkrav på en effektiv måte?
3. Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for Fiskeridirektoratets virksomhet i tiden fremover?

1.3 Analysemodell

I prosjektet har vi tatt utgangspunkt i følgende analysemodell for å vurdere Fiskeridirektoratets virksomhet.¹

Figur 1 Analysemodell



Modellen består av fire analysemomenter:

1. Hva er Fiskeridirektoratets oppgaver, ressurser og mål? Dette dreier seg bl.a. om hvordan de ulike rollene blir ivaretatt:
 - *Den iverksettende rollen*, som handler om forvaltning av regelverk og tilskudd, tilsyn og kontrolloppgaver samt løpende gjennomføring av vedtatte tiltak, prosjekter, handlingsplaner. For Fiskeridirektoratet vil den iverksettende rollen også innebære etatsledelse, dvs. å systematisere og formidle styringssignaler fra departementet, organisere, lede og utvikle regionale/lokale enheter, samt følge opp at virksomheten fungerer i samsvar med gitte forutsetninger.
 - *Den faglige rollen* er primært å være faglig rådgiver for departementet. Det omfatter å gi faglige innspill dels på oppdrag fra departementet og dels på eget initiativ. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming ved at direktoratet er oppdatert på utviklingen på fagfeltet og i sektoren. Det innbefatter også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg. Samtidig er direktoratene kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.
 - Det er glidende overganger mellom den *iverksettende* rollen og den *faglige* rollen. Kunnskap og erfaringer fra iverksettning (f.eks. fra tilsynsvirksomheten) danner et viktig grunnlag for den faglige rådgivningen.

¹ Basert på det svenske Statskontorets modell for myndighetsanalyser.

2. Hvilke resultater oppnår Fiskeridirektoratet? Spørsmål om hva som kommer ut av de ressursene Fiskeridirektoratet tildeles og innsatsen til de ansatte; bl.a. i form av vedtak, tilsyn, høringer og informasjonstiltak.
3. Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?
 - a) Interne faktorer: som organisering, arbeidsformer, saksbehandlings- og informasjonssystemer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, personalpolitikk, kommunikasjon
 - b) Eksterne faktorer: som styring fra NFD, lovverk, forholdet til næringen og dens organisasjoner, forholdet til Stortingets vedtak, forholdet til sentrale nasjonale samarbeidspartnere som bl.a. Mattilsynet, Havforskningsinstituttet og Miljødirektoratet.
4. Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for Fiskeridirektoratets virksomhet i tiden fremover? Utfordringer kan være knyttet til ytre faktorer som utviklingen i næringene, miljø og fiskebestanden o.l. eller til mer interne faktorer som kompetanse.

1.4 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

1.4.1 Datagrunnlag

Prosjektet er basert på datainnhenting ved hjelp av en bredt anlagt intervjurunde supplert med dokumentstudier. Det er også brukt sekundær statistikk innhentet fra Fiskeridirektoratet og offentlig tilgjengelig statistikk på direktoratets, SSB og NSDs sine hjemmesider.

I samråd med oppdragsgiver valgte vi å ikke gjennomføre en egen spørreundersøkelse til alle ansatte i Fiskeridirektoratet og til direktoratets brukere og samarbeidspartnere, men i stedet å trekke veksler på foreliggende studier. Det er nylig gjennomført både en ekstern brukerundersøkelse og en intern undersøkelse i forbindelse med direktoratets eget prosjekt «Veien videre».

Dokumentstudier

Vi har benyttet diverse offentlige dokumenter; relevante lovproposisjoner, lover og forskrifter som regulerer Fiskeridirektoratets virksomhet, årsmeldinger, tildelingsbrev fra NFD, stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner, virksomhetsplaner m.m. I tillegg har vi benyttet tidligere rapporter fra Difi/Statskonsult, Riksrevisjonen og andre evalueringsmiljøer.

Vi har benyttet dokumenter fra Fiskeridirektoratet som bl.a. årsvervskartlegging, arbeidsmiljøundersøkelse og brukerundersøkelser.

Direktoratet har hatt et internt utviklingsprosjekt i perioden («Veien videre»), der en intern arbeidsgruppe har hatt som mandat å foreta en vurdering av direktoratets organisering. Vi har ønsket å unngå unødig overlapping og har derfor hatt en mindre grundig kartlegging knyttet til organisatoriske forhold. Vi ønsket å basere oss i vesentlig grad på arbeidsgruppens rapport. Arbeidsgruppens rapport ble forsinket og var tilgjengelig for oss 5. desember.

Vi har også benyttet materiale fra Fiskeridirektoratets nettsider.

Intervjuundersøkelse

Vi har i alt gjennomført 34 intervjuer med 57 personer.

Det er gjennomført til sammen 13 intervjuer med ledere, tillitsvalgte og enkelte medarbeidere i Fiskeridirektoratet sentralt. Vi har hatt gruppeintervju med samtlige regiondirektører og i tillegg gjennomført tre gruppeintervjuer ved regionkontoret i Nordland.

I Nærings- og fiskeridepartementet har vi gjennomført fem intervjuer, og totalt 12 intervjuer med representanter fra målgrupper og samarbeidspartnere.

De fleste intervjuene har hatt en varighet på ca. 1,5 timer. Der hvor det har vært hensiktsmessig, har vi gjennomført telefonintervju eller brukt videokonferanseutstyr.

Utvalget av informanter er gjort i samråd med referansegruppen.²

Vi har også avholdt ett møte med den interne arbeidsgruppen for prosjektet «Veien videre» i Fiskeridirektoratet for å avklare omfang og resultater av deres arbeid. Dette for å vurdere evt. avgrensninger i denne evalueringen.

Om utvalget av eksterne informanter

Fiskeridirektoratet har bredt nedslagsfelt og forholder seg til et stort antall aktører både i offentlig og privat sektor, både som myndighet- og kontrollorgan, veileder og rådgiver, og samarbeidspartner. Fiskeridirektoratet forholder seg til en rekke ulike aktører og benytter ulike virkemidler.

Av den grunn har det vært nødvendig for Difi å foreta en utvelgelse av eksterne informanter på grunn av hensynet til tid og gjennomførbarhet. Med bistand fra Fiskeridirektoratet og referansegruppen, mener vi at vi har fått et hensiktsmessig utvalg eksterne informanter som kan belyse ulike sider ved Fiskeridirektoratets virksomhet.

Alle virksomheter/organisasjoner som vi har henvendt oss til i forbindelse med evalueringen av Fiskeridirektoratet, har svart ja til å stille opp til intervju. Som vedlegg til forespørselen om intervju sendte vi en kort beskrivelse av oppdraget og en veiledende intervjuguide. Vi lot det være opp til virksomhetene å ta stilling til hvem, og hvor mange, de ønsket at vi skulle intervjuer.

Presentasjonen av intervjumaterialet

I presentasjonen av funn fra intervjuene vil vi hovedsak skille mellom informanter i Fiskeridirektoratet, departementet og eksterne informanter. Den siste gruppen informanter har imidlertid ulike roller overfor og ulike type kontakt med Fiskeridirektoratet. Forholdet til NFD som ansvarlige departement for styringen av Fiskeridirektoratet blir omtalt særskilt, og da nødvendigvis uten anonymisering. Øvrige informanter er anonymisert.

² Oversikt over informanter og intervjuguide finnes i vedlegg

Presentasjon av kvalitative data byr på utfordringer. Kvalitative data bør behandles kvalitativt, men med relativt mange intervjuer gir det også mulighet for en forsiktig kvantifisering. Vi trekker først og fremst frem synspunkter som er gjeldende blant flere informanter, men ettersom informantene møter Fiskeridirektoratet på ulike måter har vi også vært opptatt av å få frem bredden i synspunkter. Der vi mener det er hensiktsmessig vil vi også presisere hva slags type virksomheter som har de ulike synspunktene.

Evalueringen beskriver i hovedsak dagens situasjon i Fiskeridirektoratet slik den er fremstilt i skriftlige dokumenter og av våre informanter. I noen sammenhenger viser vi til utviklingstrekk over tid og da er dette presisert.

1.4.2 Styrker og begrensninger med valg av metode

Det er primært anvendt kvalitativ metode for å belyse problemstillingene i undersøkelsen. Ved å bruke intervju som metode, og gitt den bredt anlagte intervjurunden, har vi fått en god forståelse av Fiskeridirektoratet og hvordan samarbeidspartnere og målgruppen opplever direktoratet. Videre har vi benyttet dokumentstudier som har vært viktig for både å supplere, men også kontrollere og sammenligne med intervjudata.

Referansegruppen har vært viktig for å få tilbakemeldinger underveis i prosjektarbeidet. Funn fra kartleggingen har blitt diskutert og faktafeil har blitt korrigert. Referansegruppen har også kommet med innspill til relevant datamateriale til bruk for analysen.

Svakheten ved en sterk kvalitativ tilnærming er at vi ikke får den samme bredden og god nok representativitet i datagrunnlaget som for eksempel bruk av spørreskjemaundersøkelser eller andre statistiske analyser ville kunne gitt oss. Gjennom elektroniske spørreskjemaundersøkelser til et utvalg representanter, ville vi i større grad fått en adekvat representasjon av ulike tendenser og ulike syn i for eksempel Fiskeridirektoratet internt eller i næringene (fiskere, oppdrettere, salgslag osv.) og hos samarbeidspartnere.

Bruk av spørreskjemaundersøkelse til ansatte i direktoratet og evt. til eksterne brukere var tema i møter med referansegruppen og ledelsen i Fiskeridirektoratet i planleggingsfasen av prosjektet. Fiskeridirektoratet har gjennomført både en intern og ekstern brukerundersøkelse nylig hvor flere av temaene i prosjektet ble belyst. Videre hadde også direktoratet nylig gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse med høy svarprosent. Prosjektet besluttet derfor i samråd med oppdragsgiver og Fiskeridirektoratet ikke å gjennomføre en spørreundersøkelse internt i direktoratet eller overfor brukere og samarbeidspartnere. Dette for ikke å belaste organisasjonen og næringen unødig i gjennomføringen av evalueringen.

Rapporten fra prosjektet «Veien videre» har gitt oss «gratis» data og har gjort at vi har kunnet vektlegge andre problemstillinger enn de rent organisatoriske. Samtidig ble arbeidsgruppens rapport forsinket og det ble derfor ikke tid til oppfølgende intervjuer i etterkant av denne. Vi har heller ikke hatt mulighet til å gå grundig inn i alle problemstillingene rapporten tar opp.

1.5 Organisering av arbeidet

Nærings- og fiskeridepartementet har vært oppdragsgiver for prosjektet. Oppdragsgiver skal avklare mandatet for evalueringen og godkjenne prosjektplanen.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet med følgende deltakere:

- Vidar Jarle Landmark, ekspedisjonssjef i Nærings- og fiskeridepartementet
- Yngve Torgersen, avdelingsdirektør i Nærings- og fiskeridepartementet
- Martin Hageselle Bryde, avdelingsdirektør i Nærings- og fiskeridepartementet
- Elisabeth Norgård Gabrielsen, avdelingsdirektør i Nærings- og fiskeridepartementet
- Raymond Jenssen, avdelingsdirektør i Nærings- og fiskeridepartementet
- Rune Bildeng, seniorrådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet
- Liv Holmefjord, fiskeridirektør
- Per Sandberg, direktør i Fiskeridirektoratet
- Vidar Ulriksen, regiondirektør i region Vest, Fiskeridirektoratet

Det er avholdt tre møter med referansegruppen til blant annet kvalitetssikring av faktagrunnlaget, til diskusjoner av funn og vurderinger underveis i prosjektet, og til innspill til utkast på rapport.

Vi understreker at referansegruppen har vært en rådgivende ressurs for Difi. De har ikke hatt noe ansvar for den endelige rapporten eller andre resultater fra prosjektet.

1.6 Leseveiledning

I kapittel 2 gis en kortfattet presentasjon av Fiskeridirektoratets samfunnsoppdrag og overordnede målsettinger. Kapitlet inneholder også et kort historisk tilbakeblikk på opprettelsen av Fiskeridirektoratet, samt hva som er dagens organisering.

I kapittel 3 presenterer vi funn fra datainnsamlingen som belyser Fiskeridirektoratets resultater og måloppnåelse, samt ivaretagelse av sine ulike roller (jfr. pkt. 1 og 2 i analysemodellen).

I kapittel 4 gjør vi rede for funn knyttet til interne og eksterne faktorer som påvirker direktoratets resultater (jfr. pkt. 3 i analysemodellen). utfordringer og utviklingsbehov (jfr. pkt. 4 i analysemodellen) er belyst både her og i kapittel 3.

Kapittel 5 inneholder våre vurderinger og anbefalinger basert på funnene i undersøkelsen.

2 Om Fiskeridirektoratet

2.1 Fiskeridirektoratets samfunnsoppdrag og overordnede målsettinger

Fiskeridirektoratet er det sentrale rådgivende og utøvende forvaltningsorganet for fiskeri- og havbruksnæringen. Direktoratets samfunnsoppdrag er å fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.³

Fiskeridirektoratet skal være en sentral aktør for å nå nasjonale mål for fiskeri- og havbruksforvaltningen, da gjennom rollene som faglig premissgiver, forvalter og medspiller med næring, forskning og andre offentlige etater. Herunder skal direktoratet yte kunnskapsbasert rådgivning til NFD, både for utvikling og iverksetting av politikken innen havbruk, fiskeri og marin arealforvaltning. Fiskeridirektoratet er også leverandør av norsk offisiell statistikk knyttet til fiskeri og havbruk.⁴

Det er et nasjonalt mål at regelverket på området skal bli enklere, mer tilgjengelig og mer brukervennlig. Det skal også etableres IKT-systemer som legger til rette for bedre kvalitet på arbeidet og forenkling av rapporteringen fra de næringsdrivende.

De faglige oppgavene til direktoratet er delt i tre virksomhetsområder; havressursforvaltning, havbruksforvaltning og marin arealforvaltning.

Nærings- og fiskeridepartementet har i Prop. 1 S (2014-2015) og i tildelingsbrevet for 2014 stilt følgende delmål til Fiskeridirektoratet:

Havressursforvaltning:
- Regelverk og reguleringsmodeller som sikrer en bærekraftig forvaltning og lønnsomhet i fiskerinæringen
- Høsting i overensstemmelse med fastsatte nasjonale og internasjonale reguleringsbestemmelser
Havbruksforvaltning:
- Tildeling og lokalitetsklarering som er forutberegnelig og enhetlig for næringsutøverne
- Risikobasert tilsyn som fremmer en lønnsom og bærekraftig havbruksnæring
Marin arealforvaltning:

³ Prop. 1 S (2014-2015) Nærings- og fiskeridepartementet; Tildelingsbrev 2014.

⁴ Prop. 1 S (2014-2015) Nærings- og fiskeridepartementet.

- En balansert og bærekraftig utnyttelse av kystsonen, med utviklingsmuligheter for marine næringer
Fornyning og brukerreting (utdrag):
- En brukerreting, rasjonell og effektiv saksbehandling
- Effektive og rasjonelle IKT-løsninger
Personalforvaltning og spesielle temaer (utdrag):
- Direktoratet skal gjøre omverdenen oppmerksom på virkemidler, tjenester og resultater m.m., og ha en oppdatert kommunikasjonsplan.

2.2 Organisering av Fiskeridirektoratet

2.2.1 Historisk tilbakeblikk

Fiskeridirektoratet (Fdir) ble opprettet i 1900 under navnet Fiskeristyrelsen, men endret navn i 1906. Fiskeridepartementet ble først opprettet i 1947, og inntil da hadde fiskerisektoren vært underlagt Handels- og næringslivsdepartementet. I dag ligger direktoratet under Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Havforskningsinstituttet (HI) var en del av Fiskeridirektoratet inntil det ble skilt ut som en egen virksomhet i 1989. I dag er HI og direktoratet begge lokalisert på Nordnes i Bergen.

De to ytre etatene under Fiskeridirektoratet, Rettledningstjenesten (RIF) i fiskerinæringen og Kontrollverket (KV), ble 1. november 1998 slått sammen til en ny ytre etat organisert i ni regioner langs kysten.⁵

2.2.2 Dagens organisering

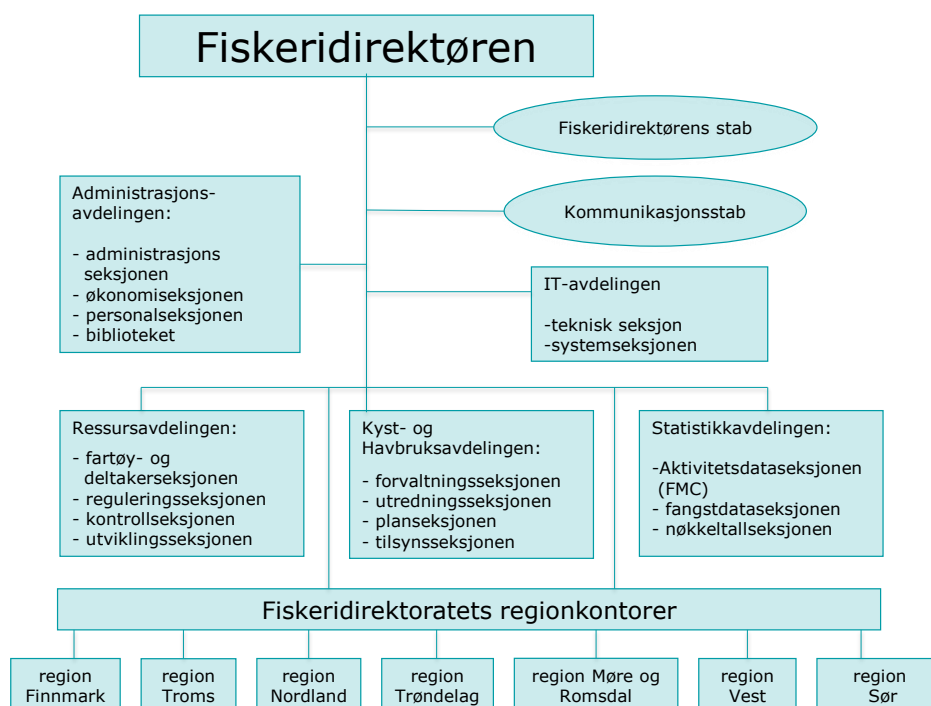
I dag har Fiskeridirektoratet hovedkontor i Bergen og syv regionkontorer; Vadsø, Tromsø, Bodø, Trondheim, Ålesund, Måløy og Egersund.⁶ I tillegg er det 21 lokalkontor fordelt på regionene.

Per 2013 er det totalt 471 ansatte (442,4 årsverk) i Fiskeridirektoratet, hhv. 220 ansatte (211,2 årsverk) i Fiskeridirektoratet sentralt og 251 ansatte (231,2 årsverk) fordelt på regionkontorene.

⁵ Spørsmålet om organisering av de ytre fiskerietatene ble lagt fram for Stortinget i 1996, og fulgt opp i 1997. Endelig sammenslåing med inndelingen i ni regioner ble vedtatt høsten 1997. Samtidig ble loven om rettledningstjenesten opphevet med virkning fra 1. juli 1998 (Statskonsult-rapport 2000, s.5).

⁶ Antallet regioner ble redusert fra ni til syv fra 2004

Figur 2 Organisasjonskart Fiskeridirektoratet



Kilde: Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet har i dag tre fagavdelinger; Ressursavdelingen, Kyst- og havbruksavdelingen og Statistikkavdelingen. I tillegg består direktoratet sentralt av administrasjonsavdeling, IT-avdeling og stab (kommunikasjonsstaben og fiskeridirektørens stab). Det er til sammen 17 seksjoner i direktoratet fordelt på fem avdelinger.

Ressursavdelingen utvikler forslag til lover og forskrifter, regulerer og kontrollerer fiskeriene og arbeider i skjæringspunktet mellom næringsutvikling og miljøvern for at fiskeriene skal gi mat og inntekter også i fremtiden. Avdelingen deltar også i forhandlinger med andre land, særlig er Russland og EU viktige samarbeidspartnere for Norge. Den representerer også Norge i internasjonale fiskerierisasjoner.

Kyst- og havbruksavdelingen har ansvaret for havbruksforvaltningsoppgavene i direktoratet. Avdelingen utvikler forslag til lover og forskrifter, behandler klager, driver tilsyn med oppdrettsnæringen og deltar i forvaltningen av arealene i kystsonen. Den samarbeider tett med etater og forskningsinstitusjoner slik som Mattilsynet, fylkeskommunene, Havforskningsinstituttet og Miljødirektoratet.

Statistikkavdelingen har ansvar for å hente inn, kontrollere og formidle data fra fiskeri- og oppdrettsnæringen. Avdelingen formidler statistikk fra Fiskeridirektoratets registre, overvåker fiskeriene ved hjelp av satellittsporing og elektronisk fangstrapportering og vedlikeholder Fiskeridirektoratets statistikkbank.

Administrasjonsavdelingen tar seg av oppgaver innenfor økonomi, personal, innkjøp, rengjøring, kantine, arkiv og administrativ kontakt med regionene. Den

består av fire seksjoner. Dessuten er dokumentcenteret og biblioteket underlagt avdelingen.

IT-avdelingen har ansvar for utvikling, drift, vedlikehold og brukerstøtte av direktoratets IKT-prosesser og -løsninger.

Kommunikasjonsstaben drifter og utvikler fiskeridir.no og intranettet Nettfisken og har for øvrig ansvar for kommunikasjonsrådgivning internt og svarer på henvendelser fra publikum.

Regionkontorene driver saksbehandling, rettledning, kontroll og tilsyn knyttet til både fiskeri og havbruk. De har også oppgaver knyttet til marin arealforvaltning. Enkelte regioner har ansvaret for landsdekkende oppgaver, for eksempel region Nordland som har ansvaret for kjøperregisteret og regionene Sør, Møre og Romsdal og Troms som har et særskilt ansvar innenfor fagfeltet olje/seismikk.

I tillegg til regiondirektøren består regionledelsen normalt av to seksjonssjefer. Det er noe ulik ledelsesstruktur i regionene avhengig av antall medarbeidere og oppgaver. Region Troms har tre seksjoner fordi de også har ansvaret for Overvåkingstjenesten for fiskefelt. På regionkontorene utføres både saksbehandlingsoppgaver og kontroll- og tilsynsoppgaver. Ansatte på fiskerikontorene driver hovedsakelig med operativt tilsyn (rådgivere) og kontroll (inspektører), selv om enkelte fiskerikontor også har en del saksbehandlingsoppgaver.

Dagens organisering i regionene innebærer at seksjonssjefen for ressurskontroll har sin faglige forankring i ressursavdelingen, mens seksjonssjefen for forvaltning har sin faglige forankring i både ressursavdelingen og kyst- og havbruksavdelingen.

3 Fiskeridirektoratets resultater

I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjuene og andre datakilder som belyser Fiskeridirektoratets mål, resultater og roller, dvs. punktene 1 og 2 i analysemodellen.

3.1 Generelt om resultater og ivaretagelse av rollene

3.1.1 Et direktorat som stort sett leverer

Når det gjelder ivaretagelse av den iverksettende rollen, gir samtlige informanter uttrykk for at Fiskeridirektoratet ivaretar sine funksjoner og stort sett leverer gode resultater. Flere av informantene gir også uttrykk for at Fiskeridirektoratet er gode på forvaltning og at virksomheten er preget av en sterk forvaltningskultur.

Departementet gir uttrykk for at de i det store og hele er fornøyd med det Fiskeridirektoratet presterer. De gir solide bidrag til departementet. Direktoratet gir også helt uvurderlig støtte for departementet i det internasjonale arbeidet. Også fra næringsorganisasjonene får vi høre at Fiskeridirektoratet er dyktige bl.a. på internasjonale kvoteforhandlinger.

I intervjuer med representanter for departementet kommer det likevel frem at de ikke alltid er like fornøyde med direktoratets gjennomføring av politiske beslutninger. Dels opplever departementet en viss treghet i systemet slik at gjennomføringen tar lengre tid enn ønsket, og dels opplever de enkelte ganger at direktoratet tar «omkamper» på politiske vedtak.

Departementet mener at måloppnåelsen er bedre på fiskeriområdet (havressurs) enn på havbruk. Dette skyldes først og fremst at kapasiteten på havbruk ikke oppleves som tilstrekkelig. Samtidig stilles det også spørsmål om direktoratet har nok kunnskap på dette området.

Samtidig viser intervjuundersøkelsen at både departementet og direktoratet mener det er vanskelig å måle i hvilken grad Fiskeridirektoratet når samfunnsoppdraget og overordnede mål. Særlig gjelder dette mht. å måle hvilken innvirkning og betydning direktoratet har på lønnsomhet og bærekraft i næringen.

Det stilles også spørsmål om hvilke styringsparametere og indikatorer som evt. vil kunne gi en god beskrivelse av dette, og evt. behovet for dette. Representanter for departementet gir uttrykk for at de er mer opptatt av at direktoratet fungerer godt som en støtte for departementet i iverksettingen av politikken enn at det skal rapporteres detaljert på kvantitative indikatorer på delmål.

3.1.2 Gir faglige innspill til departementet på bestilling

Fiskeridirektoratet betoner ofte at de er et «fagdirektorat» og de legger stor vekt på å være kunnskapsbaserte i sin forvaltning. Direktoratet får ofte bestillinger fra departementet om å komme med faglige innspill og korte utredninger.

Departementet gir uttrykk for at kvaliteten på innspillene stort sett er veldig god, men at direktoratet har en tendens til å lage litt for omfattende innspill. Dette gjelder særlig på havbruksområdet, der departementet opplever at de enkelte ganger får større utredninger når det de ønsket var et kortfattet, faglig innspill.

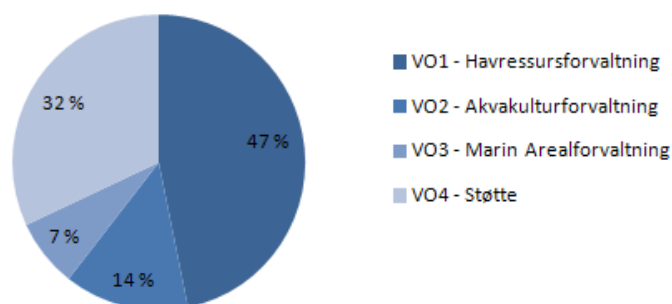
Fiskeridirektoratet kommer i begrenset grad med innspill på eget initiativ. Departementet opplever dem ikke som et «endringsdirektorat». Initiativene kommer stort sett fra departementet. Det vises i den forbindelse til at særlig fiskeri og havbruk er et politisert felt som berører både næringspolitikk, sysselsetting og bosetting. Det innebærer at departementet har en sterk, faglig rolle i utvikling og reformer innen fiskeri og havbruk. Det begrenser Fiskeridirektoratets rolle, mener enkelte både i departementet og direktoratet.

Departementet opplever at Fiskeridirektoratet er tydelige i sin faglige rolle når de kommer med svar på departementets høringsaker. Enkelte eksterne informanter gir imidlertid uttrykk for at selv om Fiskeridirektoratet er faglig gode, så blir de overstyrt av departementet. Både internt i direktoratet og blant eksterne informanter er det de som mener at Fiskeridirektoratet ikke blir godt nok brukt av NFD i faglige spørsmål (særlig knyttet til havbruk).

3.1.3 Flest ressurser knyttet til havressursforvaltning

Fiskeridirektoratet brukte 433,99 årsverk i 2013. Figur 3 nedenfor viser prosentvis fordeling av samlet tidsbruk per virksomhetsområde.

Figur 3 Samlet tidsbruk per virksomhetsområde 2013



Kilde: Årsrapport 2013, Prop. 1 S (2014-2015)

Som figuren viser er hovedtyngden av direktoratets ressursbruk knyttet til havressursforvaltning. En begrenset andel av ressursene går med til akvakulturforvaltning (havbruk) og marin arealforvaltning. I figuren over er sykefravær og permisjoner med lønn inkludert i virksomhetsområdet Støtte (dette utgjør 8,5 prosent av årsverkene). I realiteten går i underkant av en fjerdedel av ressursene i Fiskeridirektoratet (23,5 prosent) med til virksomhetsområdet Støtte som omfatter funksjoner knyttet opp mot administrasjon, økonomi, personal, kommunikasjon og IKT.

Departementet har signalisert at direktoratet skal vektlegge havbruk sterkere enn det de gjør i dag for å holde tritt med utviklingen og veksten i næringen. Når budsjettet samtidig reduseres, innebærer det i praksis en dreining av

ressursbruken fra fiskeri til havbruk. Departementet har inntrykk av at direktoratet tar signalene, men at selve endringen tar tid.

Fiskeridirektoratet opplever det som krevende å vri ressursene fra fiskeri til havbruk. Fiskeri og havbruk oppleves som forskjellige fagområder, to spesialiteter, og medarbeidere kan derfor ikke uten videre flyttes fra ett fagfelt til et annet. Ved ledighet er det en egen Stillingsgruppe (bestående av representanter både fra ledelsen og fagorganisasjonene) som vurderer og gir råd til direktøren om en stilling kan lyses ut. Det gis også uttrykk for at det er en utfordring at dreiningen av ressurser ikke skal gå ut over kvaliteten på arbeidet knyttet til havressursforvaltning.

Det har likevel over tid skjedd en dreining i ressursbruken. Tall fra årsverkskartlegginger i direktoratet viser at antall årsverk knyttet til akvakulturforvaltning har økt med 14 prosent fra 2010 til 2013. I samme periode har totalt antall årsverk blitt redusert med to prosent.

3.2 Overordnede mål

Informanter i Fiskeridirektoratet gir uttrykk for at målene om miljømessig bærekraft og lønnsomhet ikke er motstridende på lang sikt. Snarere er det slik at miljømessig bærekraft er en viktig forutsetning for lønnsomhet. I det korte perspektivet kan likevel hensynet til bærekraft lede til en lavere lønnsomhet eller verdiskaping.

3.2.1 Lønnsomhet og verdiskaping i næringen

Både fiskeri- og havbruksnæringen er internasjonale næringer, og markedet har stor påvirkning når det gjelder lønnsomhet og produktivitet, eksempelvis markedsprisen på fisk. Innenfor fiskeri er også reguleringer for høsting (kvoter) en viktig rammebetingelse. I havbruk er antall tildelinger, tillatt kapasitet på eksisterende tillatelser (biomasse), tilstrekkelig areal og miljøkrav innvirkende faktorer på vekst i næringen.

En internasjonal næring

Norge deler kvotene for ulike fiskebestander med andre land. Det er også slik at det meste av fangsten og produksjonen av matfisk eksporteres. Næringen berøres derfor i betydelig grad av utviklingen i de internasjonale rammebetingelsene, både mht. ressursforvaltning og handelspolitikk. Hovedtrekket de siste tiårene er at fisket er blitt underlagt stadig mer omfattende reguleringer.

Innenfor havbruksnæringen er Norge verdens største produsent og eksportør av atlantisk laks. Verdens samlede produksjon av atlantisk laks var i 2005 på 1 252 000 tonn, hvor Norge hadde en andel på 45,9 prosent. I 2013 hadde verdens produksjon økt til 2 044 000 tonn, hvor Norges andel var på 60 prosent.

Norge eksporterte ca. 1 million tonn (produktvekt) laks og ørret til en verdi av 42 mrd. kroner til markeder over hele verden.⁷

En lønnsom næring

Både fiskeri- og havbruksnæringen er preget av en positiv utvikling. Innenfor fiskerinæringen har utviklingen i lønnsomhet i perioden 1980 til 2013 vært positiv sett under ett, selv om lønnsomheten har variert mye.⁸

De underliggende årsakene til den positive utviklingen i perioden er bl.a. at flere av de viktigste fiskebestandene i dag er i langt bedre forfatning enn i 1990 (Prop. 1 S (2014-2015), s. 50). En annen viktig faktor er utvikling i antall fiskere og fiskefartøy. Antall personer med fiske som hovednæring er også redusert de siste tiårene. I 2003 var det 13821 fiskere (hovednæring), mens det i 2013 var 9546 fiskere, altså en reduksjon på ca. 30 prosent på 10 år.⁹

I tråd med fiskeripolitikken er det i løpet av de siste ti årene blitt større og færre fiskefartøyer. Fra 2003 til 2013 er antall registrerte fartøy redusert med ca. 38 prosent.¹⁰ I 2013 var det registrert 6128 båter i merkeregisteret for fiskefartøyer, hvorav over halvparten (3348 stk.) er mindre enn 10 meter.¹¹ Det at antallet fiskefartøy er redusert, har også bidratt til lavere kostnader og høyere produktivitet innen fiskerinæringen, og det er med på å forklare den positive utviklingen i lønnsomheten de siste tiårene (Prop. 1 S (2014-2015), s. 50).

Det har også vært en vekst i havbruksnæringen de siste årene. Førstehåndsverdien av produksjon i 2013 var på 40 mrd. kroner, en økning på 31 prosent bare siden 2012. Verdiøkningen skyldes i all hovedsak økte priser på laks.¹²

Havbruksnæringen er også en stor bidragsyter til norsk verdiskaping. Tall fra 2012 viser at verdikjede¹³ havbruk sysselsatte 9 360 personer og stod for et bidrag til BNP på ca. 8,41 mrd. kroner. Tallene inkluderer ikke ringvirkninger i annet næringsliv.¹⁴

I likhet med fiskerinæringen har havbruksnæringen gjennomgått en betydelig omstrukturering. Færre og større enheter preger utviklingen i alle ledd. Også

⁷ Høringsnotat – melding til Stortinget om vekst i norsk laks- og ørretoppdrett (høringsfrist januar 2015), s. 11.

⁸ Prop. 1 S (2014-2015) Nærings- og fiskeridepartementet.

⁹ Fiskeridirektoratet (2014) Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 2013.

¹⁰ Fra 9915 registrerte fartøy i 2003, til 6128 i 2013, jf. Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria, s. 28.

¹¹ Fiskeridirektoratet (2014) Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 2013.

¹² Prop. 1 S (2014-2015), s. 52.

¹³ I verdikjeden for oppdrett av laks og ørret inkluderes avl/stamfisk, setteproduksjon, matfiskproduksjon, slakting/foredling og eksport/salgsvirksomhet, jf. Høringsnotat s. 10.

¹⁴ Høringsnotat – melding til Stortinget om vekst i norsk laks- og ørretoppdrett (høringsfrist januar 2015), s. 9.

antall sysselsatte i næringen har de siste årene vært stigende¹⁵, og i 2013 er det registrert 4156 personer som sysselsatte ved produksjon av laks, regnbueørret og ørret, 236 flere enn i 2012, og 1926 flere enn for ti år siden (2003).¹⁶

3.2.2 Bærekraftig forvaltning

I hvilken grad Fiskeridirektoratet bidrar til en bærekraftig næring er vanskelig å måle. Begrepet bærekraft i fiskeri- og havbruksnæringen dreier seg ikke bare om miljø, men også om å skape trygge arbeidsplasser i alle deler av landet. Samtidig har direktoratet flere virkemidler for å fremme en bærekraftig forvaltning av marine ressurser og marint miljø. Dette kommer også til syne i noen av direktoratets delmål. Ved siden av ressurskontroll og tilsyn med havbruksnæringen skal Fiskeridirektoratet bidra til å utvikle regelverk og reguleringsmodeller som sikrer bærekraft. Videre skal direktoratet bidra til en balansert og bærekraftig utnyttelse av kystsonen. Også næringen har et selvstendig ansvar for en bærekraftig drift og høsting, og skal etterleve lover og annet regelverk på området.

Fiskeri

På fiskeriområdet har Fiskeridirektoratet relativt omfattende myndighet og kan derfor påvirke måloppnåelsen ved egen virkemiddelbruk, for eksempel ved utvikling og fastsetting av regelverk for høsting av fisk. I selve ressurskontrollen (se nærmere omtale i kapittel 3.3) samarbeider direktoratet med fiskesalgslagene og Kystvakten. Det er også et utstrakt internasjonalt samarbeid om kontroll. Bruk og utvikling av teknologi har også betydning for i hvilken grad næringene drives på en bærekraftig måte.

I internasjonal sammenheng er Fiskeridirektoratet gode på bærekraftig havressursforvaltning. Norsk fiskeriforvaltning regnes for å være blant verdens aller beste. Det viser blant annet en internasjonal undersøkelse fra 2006 om etterlevelse av FNs «Code of Conduct for Responsible Fishing» hvor Norge kommer svært godt ut.¹⁷ I 2015 er bekjempelse av ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske) også et av de prioriterte områdene for departementet.¹⁸

Havbruk

Fiskeridirektoratet har et større ansvar innenfor havressursforvaltning enn innenfor havbruksnæringen når det gjelder bærekraft, hvor ansvaret er delt mellom flere aktører, blant annet med fylkeskommunen, Mattilsynet og miljømyndighetene. Det betyr at direktoratets måloppnåelse påvirkes av samarbeidsforholdene mellom aktørene og andre statlige myndigheters innsats.

¹⁵ Prop. 1 S (2014-2015), s. 52.

¹⁶ Jf. Fiskeridirektoratet (2013) Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2012; Nøkkeltall fra norsk havbruksnæring 2003 (sjekk om tittel er riktig på fdir.no).

¹⁷ FAO (2006). *Evaluation of Compliance with the FAO (UN) Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Fisheries Centre Research Reports 2006 Volume 14 Number 2.

¹⁸ Prop. 1 S (2014-2015).

Noen av våre informanter mener at Fiskeridirektoratet ikke synliggjør godt nok på internasjonalt og europeisk nivå at havbruk faktisk har negative miljøpåvirkninger. Fiskeridirektoratet er bedre på bærekraft i forvaltning av fiskebestanden enn på beskyttelse av marine miljø. Her ligger Norge etter i internasjonal sammenheng, mener de. Samtidig viser andre til at det er få etablerte arenaer internasjonalt der havbruksforvaltning er tema. Dette skyldes dels at man ikke på samme måte som på fiskeriområdet har fiskebestander som deles mellom nasjoner, og dels at havbruk er en langt nyere næring.

Mens internasjonale undersøkelser viser at Fiskeridirektoratet stort sett er gode på havressursforvaltning, foreligger det ikke et godt nok kunnskapsgrunnlag om miljøpåvirkningene havbruk faktisk har på omgivelsene. Ifølge Fiskeridirektoratet må det kartlegges bedre hvilke konsekvenser rømming, lus m.m. har, og det må utvikles bedre indikatorer på dette. Samtidig tar det tid å bygge opp kunnskapsgrunnlaget. I dag eksisterer det mye informasjon om overfiske og konsekvenser av dette, mens det i mindre grad er bygget opp kunnskap om miljøkonsekvensene oppdrettsnæringen har. Et annet viktig spørsmål er hvem som har ansvaret for å bygge opp denne kunnskapen: Direktoratet, Havforskningsinstituttet eller andre, og hvem skal bestille kunnskapen. Ifølge informanter i direktoratet er kunnskapsgrunnlaget på havbruk økende, men fortsatt gjenstår det mye før det er godt nok.

I Riksrevisjonens rapport om havbruksforvaltningen¹⁹ var målet å undersøke om statusen og utviklingen i næringen var i tråd med det nasjonale målet om å være bærekraftig og miljøtilpasset. Rapporten viser blant annet at det er ulike syn i forvaltningen på miljøpåvirkningens omfang og konsekvenser. Videre viser rapporten at departementet ikke hadde gode nok indikatorer som ga informasjon om i hvilken grad forvaltningen når målene om en bærekraftig og miljøtilpasset havbruksnæring. Dette har gitt utfordringer i styringen av havbruksforvaltningen. Difis kartlegging viser at gode indikatorer fortsatt etterspørres, men at det er utfordrende å få til.

Informanter fra næringen mener at direktoratet fortsatt må ha en tilretteleggerfunksjon for havbruk, da særlig med tanke på arealavsetting. Ifølge representanter for næringen tolkes ofte bærekraft for snevert, dvs. kun som miljøbærekraft.

Fra annet hold er det imidlertid enkelte informanter som mener at direktoratet i for stor grad vektlegger rollen som tilrettelegger for næringen, særlig på havbruksområdet. De gir uttrykk for at Fiskeridirektoratet ut fra sin rolle bør vektlegge miljøbærekraft sterkere.

Marin arealforvaltning

Virksomhetsområdet marin arealforvaltning er et tverrgående område som ivaretas av både Ressursavdelingen og Kyst- og havbruksavdelingen, og ikke minst i regionene. Enkelte av informantene fra Fiskeridirektoratet mener at direktoratet ikke ivaretar oppgavene på marin arealforvaltning på en god nok

¹⁹ Dokument nr. 3:9 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen

måte i dag. De viser også til at området blir enda viktigere i tiden framover, og må tas inn som en forutsetning for næringsutvikling. Direktoratet bør blant annet arbeide mer offensivt overfor kommunene enn de gjør i dag. Ifølge årsrapporten for 2013 involverer direktoratet seg på ulike måter, eksempelvis veiledning, høringsuttalelser, prosjektarbeid, forsøksordninger osv.

3.3 Tilsyn og kontroll

Fiskeridirektoratet har tilsynsoppgaver overfor både fiskerinæringen og oppdrettsnæringen. Kontrollarbeidet er en vesentlig del av direktoratets daglige virke, både når det gjelder operativ kontroll og i kontinuerlig utvikling av kontrollverktøy og juridisk rammeverk. På fiskeriområdet har direktoratet ansvaret for ressurskontrollen, mens Mattilsynet nå har ansvaret for kvalitetskontroll av fisken.

På havbruksområdet er aktørkartet mer komplisert enn på fiskeriområdet, også når det gjelder tilsyn. Tilsynsansvaret for havbruksnæringen er fordelt mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, fylkesmannsembetene og Kystverket. Hver etat fører tilsyn etter sitt respektive lovverk. Det innebærer at Fiskeridirektoratet skal føre tilsyn med næringen etter akvakulturloven, Mattilsynet etter matloven og dyrevelferdsloven, fylkesmannsembetene etter forurensningsloven og Kystverket etter havne- og farvannsloven. Både Fiskeridirektoratet og Mattilsynet fører imidlertid tilsyn etter akvakulturdriftsforskriften med hjemmel i de ulike sektorlovene.

Informanter fra departementet gir uttrykk for at direktoratet kan bli bedre både på ressurskontroll og havbrukstilsyn. Det handler dels om å få mer ut av ressursene og dels om å modernisere og utvikle kontrollen. Ledelsen i direktoratet oppgir at mer effektiv ressursbruk handler både om at direktoratet trenger mer kunnskap om hvor regelbrudd skjer og bedre kompetanse hos dem som utfører tilsyn og kontroll. Det er også viktig å gjennomføre gode analyser basert på gode data.

Flere av informantene i Fiskeridirektoratet sier at de ikke har tilstrekkelig tilsyns- og kontrollkapasitet i dag. Tilsyn og kontroll har en tendens til å bli en slags «restpost» når ressurser skal fordeles. Det er bred enighet i Fiskeridirektoratet om at det må utvikles bedre kontrollverktøy og gjøres bedre analyser for å øke treffsikkerheten i kontroll- og tilsynsarbeidet.

3.3.1 Forbedringspotensial i ressurskontrollen

Ifølge Fiskeridirektoratets rapportering til departementet for 2013 gjennomførte Fiskeridirektoratet 839 færre kontroller i 2013 enn i 2012.²⁰ Det gjennomføres naturlig nok flest kontroller i de tre nordligste regionene, da størstedelen av antall landinger skjer nord for 62 grader.

²⁰ Det ble gjennomført hhv. 3023 kontroller i 2013 og 3862 kontroller i 2012.

Når det gjelder antall og type reaksjoner Fiskeridirektoratet har på regelbrudd, viser rapporteringen at det har vært en nedgang i antall reaksjoner fra 2012 til 2013, fra 715 reaksjoner til 657 (636)²¹. Sett i forhold til antall kontroller ble det imidlertid reagert i flere saker i 2013 enn i 2012. Ved brudd reagerer direktoratet oftest med anmeldelser eller advarsler, og i mindre grad med gebyr og inndragninger. Dette henger sammen med at brudd på havressursloven og UUU-fiske kan være straffbart og dermed skal anmeldes.

Fra direktoratets side vises det til at antall kontroller ikke gir et presist bilde hverken av ressursbruk eller resultater. Det er forskjeller både i type kontroll og hvor omfattende en kontroll er. Å følge lossingen av en sjark kan ta en time, mens tilsvarende kontroll av en ringnotbåt eller tråler kan ta to døgn. En omsetningskontroll kan ta uker og måneder, mens det kan gjennomføres mange redskapskontroller per dag.

I 2014 har direktoratet ut fra en risikovurdering hatt en særlig innsats rettet mot kystfisket etter torsk. Omtrent samtlige kontrollressurser ble i perioden januar til april benyttet til kontroll på kaikant i de tre nordligste regionene. Det ble gjennomført i alt 2994 full- og mottakskontroller i denne perioden, mot 917 i samme periode året før.

Flere av informantene er opptatt av å forbedre og endre ressurskontrollen. Når inspektørene er på kaia, avdekkes det sjelden ulovligheter mht. landing av fisk. Likevel er det flere i næringen som hevder at det skjer en del juks og de ønsker derfor bedre kontroll fra Fiskeridirektoratets side. Også i direktoratet er man opptatt av å utvikle regelverket (bl.a. for landing av fisk) for å ha mulighet til å avdekke mer i kontrollene. Flere informanter er inne på at det er behov for å foreta kontroll på andre punkter enn ved landing av fisk. Direktoratet har også kommet med innspill til departementet om iverksetting av tiltak for å bekjempe fiskerikriminalitet²². Fiskeridirektoratets forslag til en bedre ressurskontroll er delt inn i fire hovedområder; fangstleddet, landingsdelen, produksjonen og til sist forbrukerdelen.

3.3.2 Begrenset kapasitet til akvakulturtilsyn

Det er til sammen 1419 aktive akvakulturlokaliteter per 2013. Fiskeridirektoratet har risikovurdert nesten alle disse (ca. 82 prosent), og litt under halvparten av lokalitetene (ca. 40 prosent) er vurdert som lokaliteter med høy risiko for brudd på forskrifter²³.

Fiskeridirektoratet gjennomførte færre tilsyn (internkontroll-revisjoner og inspeksjoner) enn det som var planlagt for 2013 (181 planlagte og 163 gjennomførte), jf. Årsrapport 2013. Dette indikerer at direktoratet ikke har kapasitet nok til å gjennomføre tilsyn og/eller at tilsyn kan gjennomføres på en

²¹ 636 inkluderer ikke gebyrer og inndragninger. Det er først i 2013 at direktoratet har begynt å føre statistikk på disse to reaksjonstypene (altså ikke tilsvarende tall for 2012).

²² Brev fra Fiskeridirektoratet til NFD av 25.8.2014

²³ Årsrapport 2013

mer effektiv måte. Dette understøttes også av intervjudata. Informanter i Fiskeridirektoratet gir uttrykk for at det ikke settes av nok ressurser hverken til ressurskontroll eller havbrukstilsyn.

Av de planlagte tilsynene var det 80 IK-revisjoner og 101 inspeksjoner. Rapporteringen viser imidlertid at det ble gjennomført flere inspeksjoner enn planlagt og færre IK-revisjoner enn planlagt.

I årsrapporten for 2013 opplyser Fiskeridirektoratet at det er avdekket totalt 506 brudd på forskrifter i 2013 og at antall brudd per kontroll ligger på 1,1. Det betyr at de finner litt i overkant av ett brudd per kontroll. Det er ikke mulig å si noe om alvorlighetsgraden på bruddene som avdekkes ut fra denne statistikken.

I 2013 var det gitt til sammen 243 reaksjoner (på til sammen 506 brudd). Fiskeridirektoratet gir flest forhåndsvarsler (179). Det er 47 tilfeller av pålegg og tvangsmulkt, 11 tilfeller av tilbaketrekking av tillatelser og 6 tilfeller der det er gitt overtredelsesgebyr (OTG). I 72 tilfeller er det ikke gitt noen form for reaksjon. Kun ett forhold er anmeldt.

3.4 Saksbehandling og klagebehandling

3.4.1 Flest restanser innen havbruk

Ifølge årsrapporten ble det journalført 37 088 inngående og 27 228 utgående dokumenter i direktoratet i 2013. Per 31.12.2013 hadde Fiskeridirektoratet 2 679 dokumenter til behandling.²⁴ Av disse var 1 156 eldre enn 3 måneder, og 162 av dem krevde oppfølging eller besvarelse. Flere av dem (112 av 162) som krevde oppfølging eller besvarelse var enkeltvedtak og enkelthenvendelser fra enkeltpersoner og næringsdrivende. Det er innenfor havbruk og marin arealforvaltning det er flest restanser. Per desember 2013 gjaldt til sammen 49 av 112 restanser havbruksforvaltning (12), havbruksregulering (10), rømming (10), driftsplaner (9) eller olje/gass/seismikk.²⁵

Til sammenligning var det for eksempel 23 restanser knyttet til ervervstillatelser (8), flåtestruktur (2), fiskermanntallet (2), deltakeradgang (3), ressurskontroll (4) eller landingskontroll (4).

Ifølge Fiskeridirektoratets brukerundersøkelse fra 2013 er næringen delt i spørsmålet om de får svar når de kontakter direktoratet. Ca. en femtedel av respondentene mener de ikke får svar, og 42 prosent sier de fikk svar, men at det tok lang tid. Samtidig oppgir over halvparten (55 pst.) at det ikke tar så lang tid.²⁶ Dette indikerer at direktoratet har et potensiale for å bli bedre i kontakten med næringen.

²⁴ Årsrapport for 2013.

²⁵ Jf. Årsrapport 2013, Figur som viser oversikt over restanser i Fiskeridirektoratet mars-desember 2013.

²⁶ Fiskeridirektoratet (2014), Veien videre. Rapport fra arbeidsgruppen «Veien videre for Fiskeridirektoratet». Ekstern undersøkelse.

3.4.2 utfordringer knyttet til likebehandling

Mange av våre informanter oppgir at det er utfordringer knyttet til likebehandling av saker i regionene. Ledelsen i direktoratet opplever at det er noen utfordringer i dag med tanke på ulik regelverkstolkning i regionene. Det gjelder både fiskeri og havbruk. Innenfor havbruk er det en del selskaper som har aktivitet i flere regioner, og som opplever at de ikke blir behandlet likt på tvers av regionene. Informanter i direktoratet mener at dette av til stemmer, mens sakene andre ganger faktisk er ulike av natur.

Et eksempel på saker hvor det er utfordringer knyttet til likebehandling er behandlingen av overtredelsesgebyr (OTG). Forskriftene definerer i hvilke saker det kan ilegges gebyr. Utfordringen for regionene ved regelbrudd er å vurdere om reaksjonen skal være advarsel, gebyr eller anmeldelse. I mange tilfeller vil det gjøres en skjønnsmessig vurdering, og det kan derfor være krevende å sikre likebehandling.

Enkelte fra regionene etterlyser tydeligere føringer, for eksempel i veiledninger og retningslinjer fra sentralt hold mens andre sier at de får generelle avklaringer fra sentralt hold dersom de ber om det. Det er også iverksatt noen tiltak, for eksempel ved at kun to regioner har oppgave med å ilegge gebyr overfor næringen. Regiondirektørene mener at det er nødvendig å fastsette noen frister for når sakene skal være behandlet - det må være målbare kriterier og krav til antall uker.

Regionene benytter seg av metoden de kaller «Vater» (en fagfellevurdering) som skal sikre større grad av ensartet bruk av reaksjoner og sanksjoner²⁷. Kolleger gjennomgår og evaluerer hverandre på tvers av regionene med tanke på å kalibrere skjønnsutøvelse og sikre lik håndtering av like saker. Gjennomgangene har påvist sprik i reaksjonsbruken internt i enkelte regioner.

Regionene har selv ansvar for «Vater», og de har hatt gjennomgang av både ressurskontroll, ressursforvaltning, havbrukstilsyn og planarbeid. Fagavdelingene sentralt er involvert i oppfølgingen av resultatene, men regionene selv er ansvarlige for å gjennomføre de tiltak som blir anbefalt.

3.4.3 Klagebehandling tar tid

Både internt i direktoratet og blant næringsorganisasjonene er man opptatt av to-nivå-modellen for saksbehandling i direktoratet. Det betyr at direktoratet sentralt behandler klager på vedtak fattet av regionkontorene.

Regionene og næringen opplever at saksbehandlingen ved hovedkontoret av klager på regionenes vedtak tar svært langt tid. Regionene opplever av og til dette som et hinder, fordi klagesakene også er normgivende. Det oppleves derfor som frustrerende å måtte vente på vedtakene. Direktoratet sentralt opplyser at klagesakene tar tid pga. manglende kapasitet, manglende dokumentasjon eller fordi sakene er svært komplekse.

²⁷ Se også Dokument nr. 3:9 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen.

Enkelte fra næringsviden mener også at skillet mellom regionene og hovedkontoret er kunstig, og at det ikke er noen reell klagebehandling så lenge det er samme virksomhet (Fiskeridirektoratet) som både fatter vedtak og behandler klager.

Også internt i Fiskeridirektoratet er det diskusjon om to-nivåbehandlingen. Både sentralt og i regionene er det informanter som stiller spørsmål ved om hovedkontoret er for tett på regionene til å være en reell klageinstans. Andre er mer opptatt av at når hovedkontoret er opptatt av å holde avstand til regionene i enkeltsaker, så får ikke regionene alltid den nødvendige veiledningen.

3.5 Statistikk og IKT-utvikling

3.5.1 Omfattende produksjon av statistikk

Fiskeridirektoratet er leverandør av norsk offisiell statistikk knyttet til fiskeri og havbruk.²⁸ Statistikken brukes bl.a. i direktoratets arbeid med reguleringer og tilsynsvirksomhet. En del statistikk er også tilgjengelig for allmennheten eller for bruk i forskningsvirksomhet. Direktoratet har en interaktiv statistikkbank for akvakultur og fiskeri på internettssidene sine. I tillegg er det en statistikk-kalender som viser all statistikk som blir publisert.²⁹

Selv om hovedinntrykket er at Fiskeridirektoratet leverer statistikk av god kvalitet, så peker flere på at det er et forbedringspotensial. Det knytter seg særlig til mer bruk av åpne data og data i sann tid. Flertallet av samarbeidspartnere og næringsorganisasjonene ønsker også et bedre samarbeid om utveksling av data.

Fiskeridirektoratet får innrapportert og genererer mye data. Dataene brukes til å produsere statistikk og som grunnlag i den løpende forvaltningen. Hovedtyngden av informantene gir uttrykk for at dataene er best på de områdene der den danner grunnlaget for direktoratets egen virksomhet. Det er også bedre statistikk på fiskeriområdet enn på havbruk. Informanter utenfor direktoratet viser til at statistikken i mindre grad er tilrettelagt for departementet, næringen og allmenheten. Inntrykket er likevel at Fiskeridirektoratet har en god utvikling på dette området.

Informanter i Fiskeridirektoratet gir uttrykk for at det er et potensial i å bli bedre på analyse av statistikk, både på fiskeri- og havbruksområdet, samt å formidle data eksternt. Bedre analyser av data vil også være en viktig forutsetning for utviklingen av direktoratets andre oppgaver, f.eks. tilsyn og kontroll.

²⁸ Prop. 1 S (2014-2015) Nærings- og fiskeridepartementet.

²⁹ Fiskeridirektøren – Mykje kunnskap å hente frå statistikken (oversendt materiale).

3.5.2 Etterslep på IKT

Fiskeridirektoratet selv mener at effektive og rasjonelle IKT-løsninger er kritisk viktig for å videreutvikle og fornye egen virksomhet på alle områder.³⁰ I 2013 utgjorde IT-avdelingen fem prosent av årsverkene i direktoratet.

Ifølge Fiskeridirektøren har digitalisering og IKT-utvikling fått økt prioritet de siste årene, og da særlig i 2014. Dette viser seg bl.a. gjennom en økning i bevilgningene på dette området. Det er nødvendig med tett samhandling mellom fagavdelingene og IT-avdelingen i de ulike utviklingsprosjektene. Det har derfor vært viktig å forbedre prosessene, og det er utviklet klare rutiner for samhandling. Det har gitt bedre sammenheng i tjenestene IT-avdelingen leverer.

Det er bred enighet blant informantene i direktoratet sentralt og regionalt om at direktoratets IKT-arbeid har hatt en god utvikling de siste årene. Det er likevel mange som peker på at IKT ikke har vært godt nok ivaretatt, og at det har vært et etterslep på dette området. Etterslepet har vært knyttet til flere forhold, eksempelvis systemer for behandling og analyse av data, oppgradering av noen fagsystemer og registre slik at de kan håndtere nåværende og framtidige reguleringer, utvikling av nye systemer (særlig innenfor tilsyn og kontroll).³¹ Flere i direktoratet er også opptatt av at man trenger bedre verktøy til den operative kontrollen og til analyse både av data og av egen kontrollinnsats.

Næringen har de siste 4-5 årene blitt pålagt større grad av elektronisk rapportering, noe som innebærer at Fiskeridirektoratet mottar stadig større datamengder. Det krever gode systemer for å motta, kvalitetssikre, bearbeide og formidle data. Direktoratet har gjort en del på dette området, men gir uttrykk for at de kan bruke teknologien ytterligere for å forbedre kvaliteten og kvantiteten av arbeidet. Dataene kan også gjøres mer tilgjengelig eksternt.

Selv om IKT er et høyt prioritert område i direktoratets satsninger framover (blant annet uttalt i direktoratets satsningsnotat til NFD), er det manglende kapasitet og kompetanse i organisasjonen til å få etablert nye og forbedrede applikasjoner slik at direktoratet kan møte kravene til håndtering og formidling av relevante datasett for en kunnskapsbasert forvaltning.³²

Direktoratet skal anskaffe og ta i bruk standard teknologi/system (hyllevare) der det er mulig, og utvikle tilpassede løsninger der det er behov for det.³³ Det arbeides også med å gjøre Fiskeridirektoratets data mer tilgjengelig for interne og eksterne brukere. Gode IT-systemer er blant annet viktig for Fiskeridirektoratets samhandling med næringen.

³⁰ Overordnet risikoanalyse 2014, s. 4.

³¹ Overordnet risikoanalyse 2014, s. 4.

³² Overordnet risikoanalyse 2014, s. 4.

³³ Overordnet risikoanalyse 2014, s. 4 og 9.

Fiskeridirektoratet er ansvarlig for å forenkle rapporteringen fra de næringsdrivende. Intervju med næringsrepresentanter viser at de opplever mye unødvendig rapportering og at det bidrar til mye ekstraarbeid. Dette skaper unødig motstand blant fiskerne mot å rapportere. Næringen mener at Fiskeridirektoratet bør bli flinkere til å skille mellom hva slags styringsinformasjon de *må* ha fra næringen, og hva som *kan* innhentes.

Videre oppgir næringsaktørene at rutinene og systemene for overføring av data mellom salgslagene og direktoratet ikke er gode nok i dag, og at dette gjør arbeidet veldig tidkrevende. Datakvaliteten på for eksempel sluttseddelinformasjon er for usikker, og rutinene skaper mye «kluss», sier de. Det handler ikke om hvordan data blir utvekslet, dette skjer automatisk, men hvordan det kommuniseres om avvik. Dette synet deles visstnok av alle salgslagene, oppgir de som er intervjuet. Kommunikasjonsformen har likevel bedret seg, oppgir næringsaktørene.

Salgslagene er avhengig av at registrene er oppdaterte (for eksempel fartøyregisteret og kvoteregisteret) for å gjennomføre kontroller av god nok kvalitet. Registrene har blitt bedre, men det gjenstår likevel en del arbeid før alt er på plass.

Det er gitt tilbakemeldinger om svakhetene ved systemene til Fiskeridirektoratet, men salgslagene synes arbeidet går tregt. De mener også at de ikke blir tilstrekkelig inkludert i direktoratets utvikling av nye IT-systemer som de også skal bruke.

4 Faktorer som påvirker direktoratets resultater

I dette kapittelet presenterer vi funn fra intervjuer og andre datakilder som belyser hvilke faktorer som har betydning for Fiskeridirektoratets resultater og måloppnåelse, jfr. punkt 3 i analysemodellen. Fremstillingen er konsentrert om de faktorene som Fiskeridirektoratet kan påvirke eller endre selv, eller i samarbeid med andre aktører.

4.1 Organisering

Organisering er et viktig virkemiddel for å sikre at målene for virksomheten nås, og at arbeidsoppgavene utføres på en effektiv måte. Undersøkelsen viser at Fiskeridirektoratet har ulike organisatoriske utfordringer i dag. Nedenfor presenteres noen av disse.

Fiskeridirektoratet nedsatte en intern arbeidsgruppe våren 2014 som har hatt som mandat å se på og foreslå organisatoriske endringer og som munnet ut i rapporten «Veien videre»³⁴. I den videre framstillingen vil vi vise til den interne arbeidsgruppens anbefalinger der det er relevant.

4.1.1 Ulike syn på organisering av kontroll- og tilsynsoppgavene

Kontroll og tilsyn er sentrale oppgaver for Fiskeridirektoratet. Blant informantene i direktoratet er det mange som gir uttrykk for at ressurskontroll og havbrukstilsyn er to helt forskjellige ting. Ikke bare dreier det seg om ulike næringer og ulikt regelverk, men flere mener også at tilsynsoppgavene er svært ulike. Det gis uttrykk for at ressurskontrollen i stor grad handler om å avdekke regelbrudd, mens havbrukstilsynet handler om veiledning av næringsutøverne.

Dette synet deles ikke av alle informanter hverken i direktoratet eller i departementet og næringen. Flere viser til at det både for ressurskontroll og havbrukstilsyn er snakk om kontroll med regeletterlevelse og iverksettelse av evt. reaksjoner/sanksjoner. Dette er også bakgrunnen for direktoratets arbeid med en ny, felles IT-løsning som skal dekke tilsyns- og kontrollarbeidet innenfor både fiskeri og havbruk. Dette arbeidet vil i følge direktoratet også medføre endringer i måten havbrukstilsynet og ressurskontrollen ledes og gjennomføres. Løsningen skal implementeres i 2016.

I direktoratet sentralt er ansvaret for ressurskontroll og havbrukstilsyn lagt til hhv. Kontrollseksjonen (Ressursavdelingen) og Tilsynsseksjonen (Kyst- og havbruksavdelingen). Mens Kontrollseksjonen oppleves som veldig operativ, oppfattes Tilsynsseksjonen av mange å være opptatt av å bygge kompetanse.

Det er delte meninger internt i Fiskeridirektoratet om behovet for å se ressurskontroll og akvakulturtilsyn mer i sammenheng. Noen tar til orde for å slå sammen Kontrollseksjonen og Tilsynsseksjonen, bl.a. for å utnytte de

³⁴ «Veien videre for Fiskeridirektoratet». Rapport fra arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet, 5.12.2014.

samlede ressursene bedre. Flere mener også at det er ønskelig at ressurskontroll skal bli mer revisjonsorientert og dermed ha en tilnærming som ligner den de har innenfor havbruk. Det pekes også på at det er viktig å se havbruk og fiskeri i sammenheng, særlig på miljøsidene.

Ikke alle er enige i at havbrukstilsyn og ressurskontroll bør ses mer i sammenheng. Flere viser til at næringene det skal føres tilsyn med er ulike, og at metodikken er ulik. Det igjen krever forskjellig kompetanse hos de som skal ha det faglige og operative ansvaret for gjennomføringen av kontrollen. Det vises også til at det er en fordel å ha det faglige miljøet samlet, enten det dreier seg om fiskeri eller havbruk. I den forbindelse pekes det på nytten av å ha både regulering/regelverksutvikling og tilsyn/kontroll i samme avdeling.

Enkelte tar også til orde for å skille ut tilsyn på havbrukssiden fra Fiskeridirektoratet og opprette et «Havbrukstilsyn» der også Mattilsynet og miljøvernssiden inngår. De mener at dette vil bidra til å øke kvaliteten på tilsynet, og gjøre den enklere for næringen som må forholde seg til en svært fragmentert forvaltning på dette området.

Den interne arbeidsgruppen som har vurdert organiseringen av direktoratet³⁵ mener at det er prinsipielt riktig å etablere en felles kontroll- og tilsynsavdeling. De anbefaler imidlertid ikke å etablere en slik avdeling nå, ettersom de mener at direktoratet først bør avklare sin rolle og tilnærming til fiskerikontroll og havbrukstilsyn.

4.1.2 Statistikkavdelingen er først og fremst en fiskeriavdeling

Bakgrunnen for opprettelsen av Statistikkavdelingen var i sin tid å samle alle funksjoner som hadde med innsamling, kvalitetskontroll og distribuering av data til én fagavdeling, og dermed få en spesialisering av dette arbeidet.

I dag har avdelingen ca. 30 årsverk og hovedtyngden av oppgavene er knyttet til fiskeriområdet, dvs. kvoter, fartøy, fangster osv. Avdelingen fungerer slik som en slags støtteavdeling for Ressursavdelingen.

Avdelingen har få oppgaver knyttet til havbruksområdet. Kyst- og havbruksavdelingen ivaretar selv en del av datainnsamlingen og -håndteringen på eget fagområde. Det er et betydelig mindre omfang av datainnhenting på havbruksområdet hvor reguleringene er færre og hvor også andre myndigheter er involvert i forvaltningen.

Kyst- og havbruksavdelingen har ansvaret for data innhentet til forvaltnings- og tilsynsformål, mens Statistikkavdelingen arbeider med å sammenstille data til statistikk og lønnsomhetsanalyser. Der hvor det overlapper, er publisering av statistikk på rømt fisk i havbruksnæringen. En utfordring er at tallene som Kyst- og havbruksavdelingen og Statistikkavdelingen utarbeider ikke alltid stemmer

³⁵ «Veien videre for Fiskeridirektoratet». Rapport fra arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet, 5.12.2014.

overens. Dette skyldes at oppdretterne rapporterer inn til ulike formål på ulike tidspunkt.

Det er ulike syn i direktoratet på om Statistikkavdelingen også bør ha et større ansvar for havbruksområdet enn den har i dag. Argumentet for å legge et større ansvar til avdelingen er at det vil gi et helhetlig ansvar for all datainnsamling og -håndtering i direktoratet og slik sett vil kunne profesjonalisere denne funksjonen. Motargumentet er først og fremst at grunnlaget for å innhente dataene er tett knyttet til Kyst- og havbrukavdelingens forvaltningsansvar og at det derfor er mest hensiktsmessig at de fortsatt skal ha ansvaret.

Enkelte tar til orde for at all statistikkproduksjon burde ligge til fagavdelingene, og at det arbeidet som nå ligger i Statistikkavdelingen bør organiseres som en del av Ressursavdelingen.

Den interne arbeidsgruppen drøfter i sin rapport om avdelingens medarbeidere bør bli fordelt i Ressursavdelingen og Kyst- og havbrukavdelingen, evt. til en ny kontroll- og tilsynsavdeling. Gruppen lander likevel på eksisterende ordning, der Statistikkavdelingen er en egen avdeling, fordi det best sikrer kvaliteten på datastrømmene at medarbeidere med statistikkoppgaver har en tett samhandling. Det foreslås imidlertid å redusere antall seksjoner fra tre til to, og foreta en navneendring som gjenspeiler avdelingens oppgaver.

Arbeidsgruppens anbefaling tar ikke direkte stilling til om statistikkoppgavene som i dag ligger i Kyst- og havbrukavdelingen bør overføres til Statistikkavdelingen, men mener at det bør vurderes nærmere om avdelingen skal ha en sterkere rolle i forvaltningen av havbruksdata.³⁶

4.1.3 Driftsorientert Administrasjonsavdeling

Administrasjonsavdelingens organisering og oppgaver har i begrenset grad vært tema i intervjuene. Det har likevel fremkommet synspunkter også på denne avdelingen.

I 2013 brukte Fiskeridirektoratet i underkant av 102 årsverk på funksjoner knyttet opp mot administrasjon, økonomi, personal, kommunikasjon og IKT. Administrasjonsavdelingen brukte 56 prosent av disse årsverkene, IT-avdelingen 11 prosent og Kommunikasjonsstaben knapt 8 prosent av årsverkene. Resterende årsverk er fordelt på de øvrige avdelingene og regionene.

Flere gir uttrykk for at Administrasjonsavdelingen er god på drift, men at avdelingen er lite opptatt av utviklingsoppgaver. Det er særlig personal/HR-området som nevnes i den forbindelse. Det vises til at det er behov for en HR- og kompetansestrategi i direktoratet. Enkelte tar til orde for at det er behov for en egen HR-avdeling med ansvar for videreutvikling av medarbeidere i direktoratet.

³⁶ «Veien videre for Fiskeridirektoratet». Rapport fra arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet, 5.12.2014.

Dette støttes også av den interne arbeidsgruppen som har sett på organiseringen av direktoratet.³⁷ De mener at personalfunksjonen bør ha en viktig strategisk rolle i utviklingen av organisasjonen. For å løfte dette arbeidet foreslår arbeidsgruppen at det etableres en HR-stab under Fiskeridirektøren.

Fiskeridirektoratet (sentralt) har selv ansatte som driver kantine og renhold, og enkelte mener at dette og andre driftsoppgaver tar for mye av avdelingens oppmerksomhet og ressurser.

4.1.4 Tettere kontakt mellom sentralt og regionalt nivå

Styringen av regionene skjer gjennom et årlig tildelingsbrev samt føringsbrev om havbrukstilsyn og den nasjonale risikovurderingen på ressurskontroll. I tillegg har fiskeridirektøren medarbeidersamtale med regiondirektørene. Disse deltar også i ledergruppen. Ledermøtene er annenhver uke, og i ukene det ikke er ledermøter møtes kun lederne ved hovedkontoret. Møtene gjennomføres per video og i tillegg er det ledersamlinger. På den faglige siden er det i tillegg en rekke fagmøter og faggrupper med deltakelse både fra hovedkontoret og regionene.

Flere informanter viser til at samarbeidet mellom hovedkontoret og regionene har blitt bedre og tettere de senere årene. Det er mer kontakt på ulike nivåer. Videoutstyr bidrar også til det. Det er likevel en del som nevner at det er en avstandsfølelse i organisasjonen mellom direktoratet sentralt og regionkontorene, eller som mange sier: mellom «Bergen» og regionene.

Rolle- og oppgavefordelingen mellom direktoratet sentralt og regionene opptar mange. Flere etterlyser en tydeligere rollefordeling. Blant informantene både sentralt og i regionene er det synspunkter på at flere oppgaver kan legges til regionene. Noen nevner at det er unødvendig dublering av kompetanse mellom hovedkontor og regioner, f.eks. når det gjelder jurister på som jobber med havbrukstilsyn.

Det har også kommet helt konkrete forslag til oppgaver som kan overføres fra hovedkontoret til regionene. I dag er regionene førsteinstans på kystflåten, og direktoratet sentralt er klageinstans. Direktoratet sentralt er i dag førsteinstans på havfiskeflåten, og departementet klageinstans. Ett forslag er at all vanlig saksbehandling bør legges til regionene.

4.1.5 Antallet regioner er til vurdering

Det store flertallet av informantene mener at det er behov for å redusere antallet regioner. Dette gjelder også regiondirektørene og næringen. Det er få som konkretiserer hvor mange regioner det er behov for eller hvordan regionene da skal inndeles. Mange nevner likevel tre til fem regioner som hensiktsmessig.

Det gis uttrykk for at fagmiljøene i regionene blir for små og man sliter f.eks. med å beholde jurister i region Nordland og region Finnmark. Det synes også å

³⁷ «Veien videre for Fiskeridirektoratet». Rapport fra arbeidsgruppe i Fiskeridirektoratet, 5.12.2014.

være enighet om at man kan differensiere oppgavene ytterligere mellom regionene, slik at enkeltregioner har ansvaret for nasjonale oppgaver. Et annet argument som trekkes frem er at færre regioner vil bidra til å sikre likebehandlingen når oppgavene utføres færre steder.

Samtidig pekes det på at det er ulik næringsstruktur i de ulike regionene. Det har betydning for oppgavene som er lagt til regionkontorene. I region Trøndelag er hovedtyngden av oppgavene knyttet til havbruk, mens det i Finnmark primært dreier seg om fiskeriene.

Noen viser til at løsningen ikke trenger å være å redusere antall regioner, men en omlegging av arbeidsoppgaver og måter å jobbe på, for eksempel teamorganisering på tvers av regioner. Det vises også til at styringsutfordringen ikke nødvendigvis blir mindre av å redusere antallet regioner. Ved færre regioner vil omfanget av hver region øke, både i utstrekning og i antall ansatte. Dette vil gi ledelsesutfordringer.

Den interne arbeidsgruppen anbefaler at antallet regioner reduseres til tre, der hver region vil få et så stort antall medarbeidere at den kan dekke samtlige regionoppgaver innenfor sitt geografiske ansvarsområde. De foreslår videre en reduksjon i antallet lokalkontor fra 21 til 16.

Subsidiært foreslår arbeidsgruppen en inndeling i fem regioner, men da med behov for at enkelte regioner tar ansvar for landsdekkende oppgaver. I en slik modell legges det opp til at antallet fiskerikontor reduseres til 14.

Arbeidsgruppen foreslår at forvaltningsoppgaver legges til regionkontorene, mens de operative oppgavene knyttet til tilsyn og kontroll legges til fiskerikontorene.

4.2 Arbeidsprosesser og systemer

4.2.1 Begrenset samarbeid mellom avdelingene

Blant informantene i Fiskeridirektoratet er det mange som viser til at det er lite kontakt mellom fagavdelingene, særlig mellom Ressursavdelingen og Kyst- og havbruksavdelingen. Det er «tette skott» mellom avdelingene, sier flere av våre informanter både sentralt og i regionene. Enkelte mener at samhandlingen mellom de to avdelingene rett og slett er dårlig og at det er to ulike subkulturer.

På spørsmål om hvorfor det er slik, er det mange som viser til at fiskeri og havbruk er to helt forskjellige fagområder, med ulik historie, regelverk, næringsstruktur osv. Andre gir uttrykk for at dette også handler om kulturforskjeller. De viser til at samarbeidet fungerte bedre den gang havbruk var en seksjon og ikke egen avdeling, samt at samarbeidet mellom fagområdene fungerer fint i regionene. Andre igjen viser til at samhandlingen har blitt bedre de senere årene og at avdelingene samarbeider godt i en del konkrete saker.

De to fagområdene ble tidligere styrt fra ulike avdelinger i departementet. Nå er begge områdene samlet i en felles avdeling. Det er likevel ulike tradisjoner eller

kultur mht. hvordan man forholder seg til direktoratet på de to områdene. En av informantene i direktoratet viser i den sammenheng til at det på fiskeriområdet er mye uformell kontakt og faglig dialog, mens det er mer formell og hierarkisk samhandling på havbruksområdet.

4.2.2 Utfordringer knyttet til tverrfaglige arbeidsprosesser og prosjektarbeid

Når det gjelder arbeidsformer og arbeidsmåter, viser informanter i direktoratet til at de er preget av næringen de forvalter. De opplever selv at de er raske til å snu seg rundt og ta beslutninger om reguleringer i fiskeriene. Samtidig pekes det på at de er «trege» på andre områder. Som nevnt tidligere er det flere som mener at det brukes mer tid enn nødvendig på utredninger på havbruksområdet. Det tas derfor til orde for å jobbe mer mot standarden «godt nok», og ikke bruke altfor lang tid på saker.

Enkelte har nevnt at Fiskeridirektoratet har vært preget av enkeltpersoner. Dette var langt mer markert tidligere da både Fiskeridirektør og regiondirektører preget organisasjonen mer. Det hevdes likevel at det fortsatt er lite systemtenkning i direktoratet og at mye er opp til enkeltpersoner og deres tolkning av mål og valg av fremgangsmåter.

Flere av informantene i Fiskeridirektoratet er opptatt av at organisasjonen ikke er god nok på prosjektarbeid. De peker på at det er en tilfeldig etablering av prosjekter og at det ofte er mangelfull styring og oppfølging av disse. Relaterte prosjekter ses heller ikke alltid i sammenheng med hverandre. Det er også noe frustrasjon knyttet til prosjekter som ikke avsluttes. Dette bidrar blant annet til en ineffektiv bruk av ressurser, mener mange.

Den interne arbeidsgruppen trekker i sin rapport frem at dersom Fiskeridirektoratet skal få mer ut av ressursene og bli bedre på kompetansedeling og dermed øke den totale kompetansen, må direktoratet bli mer profesjonelle på prosjektarbeid og prosjektledelse. Prosjekter må også få høyere status i organisasjonen. Deres anbefaling er at det lages en plan for hvordan direktoratet skal øke sin kompetanse på prosjektstyring, og at det etableres en egen prosjektkoordinator i fiskeridirektørens stab som skal bistå prosjektledere i gjennomføringen av prosjekter.

4.3 Kompetanse og ledelse i Fiskeridirektoratet

4.3.1 Høy faglig kompetanse

Kompetanse er en viktig innsatsfaktor for Fiskeridirektoratet til å nå overordnede målsettinger. Undersøkelsen viser at direktoratet har god kompetanse, men at det er behov for utvikling. Flertallet av informantene i Fiskeridirektoratet oppgir for eksempel at det er behov for en mer systematisk tilnærming til kompetansebygging i organisasjonen, inkludert hva slags kompetanse som er nødvendig å rekruttere utenifra.

Den faglige kompetansen i Fiskeridirektoratet blir gjennomgående betegnet som god av informantene både i og utenfor direktoratet. Mange fremhever den

høye kompetansen i Ressursavdelingen, særlig på det juridiske området. Kyst- og havbruksavdelingen har også god kompetanse, men den bærer preg av å være et yngre fagområde enn den mer tradisjonelle fiskeriforvaltningen. Enkelte er også kritiske til vektleggingen av forskningskompetanse i Kyst- og havbruksavdelingen og mener at dette ikke er nødvendig for å fylle direktoratsrollen. Andre igjen mener at det er svært nyttig at direktoratet har medarbeidere med forskningskompetanse for å kunne være gode bestillere av forskning. Alle de tre fagavdelingene har medarbeidere med doktorgradskompetanse.

Representanter for næringen er noe kritiske til direktoratets kunnskap om, og forståelse av hvordan fiskeriene utføres i praksis. De viser til at direktoratets medarbeidere ikke forstår hverdagen til fiskerne. Også blant informanter i direktoratet er det mange som mener at de trenger å rekruttere flere medarbeidere med erfaring fra fiskeri og havbruk.

Det vises også til at bedriftene spesielt i havbrukssektoren har blitt store og profesjonelle og at det stiller nye og økte krav til kompetansen i Fiskeridirektoratet. Det kan bli et økende kompetansegap mellom forvaltning og næring. Som eksempel nevnes behovet for å styrke kompetansen til de som utfører tilsyn og kontroll.

Selv om mange er opptatt av å sikre god og relevant kompetanse fremover, er det også de som tar til orde for at det er vel så viktig at Fiskeridirektoratet blir tydelige på hva slags rolle de skal ha og hvilken kompetanse de da trenger. Dette gjelder spesielt på havbruksområdet. Havbruksnæringen utvikler seg raskt og spørsmålet er om direktoratet skal ha som ambisjon å holde tritt med den teknologiske utviklingen i næringen.

Direktoratet er preget av stabilitet blant medarbeiderne og enkelte steder er det svært lav turnover. Mange viser til at det er et svært godt arbeidsmiljø i Fiskeridirektoratet og at medarbeidere blir godt ivaretatt. Den høye trivselen gjør at medarbeidere ikke slutter. Andre hevder at man har det litt «for godt» og at endringsviljen i organisasjonen er begrenset.

4.3.2 Faglig orientert ledelse

Ledere i direktoratet rekrutteres først og fremst på bakgrunn av faglig dyktighet, og flere etterspør derfor mer ledelseskompetanse og mer systematisk lederutvikling. Samtidig vises det til at en viss faglighet er helt nødvendig for å fungere godt som ledere i direktoratet. Fiskeridirektoratets arbeidsmiljøundersøkelse fra 2014 viser at det er noen ledelsesutfordringer i virksomheten, både når det gjelder nærmeste leder og toppledelse.³⁸

Internt i Fiskeridirektoratet opplyser flere av informantene at de ønsker en tydeligere ledelse og at toppledelsen opptrer med én stemme i organisasjonen. I dag opplever flere at signalene er delte. Inntrykket fra intervjuene er at det

³⁸ Medarbeiderundersøkelsen 2014. Kommentert utgave.

oppleves som positivt at regiondirektørene er med i ledergruppen. Flere gir likevel uttrykk for at ledergruppen ikke fremstår som enhetlig utad.

Det er også enkelte som mener at ledermøtene er for lite strategiske og at de reelle beslutningene treffes i andre fora. Ledermøtene blir for mye statusoppdatering og gjensidig informasjon.

Flere, både internt i Fiskeridirektoratet og blant eksterne aktører, mener at Fiskeridirektoratet bør bli mer synlig utad. Oppfatningene knytter seg spesielt til faglige råd/den faglige rollen.

4.4 Samarbeid med andre aktører

4.4.1 Varierende samarbeidsforhold med andre myndigheter

På enkelte områder, eksempelvis på tilsyn og kontroll og marin arealforvaltning, er Fiskeridirektoratet avhengig av et godt samarbeid med andre offentlige aktører for å nå nasjonale målsettinger i fiskeri- og havbruksnæringen.

Godt samarbeid om ressurskontroll

Fiskeridirektoratet har ansvaret for ressurskontrollen sammen med salgslagene og Kystvakten. Informantene både sentralt og regionalt i direktoratet snakker varmt om det gode samarbeidsforholdet til Kystvakten. Kystvakten har ansvaret for kontrollen til havs og er en helt uvurderlig samarbeidspartner for direktoratet. Det er faste møter på ulike nivåer i begge organisasjonene og de benytter bl.a. en felles inspeksjonsdatabase. Både Kystvakten og salgslagene deltar i utarbeidelsen av den nasjonale risikovurderingen.

Et særtrekk ved organiseringen av ressurskontrollen er at salgslagene er tillagt en myndighetsrolle. De seks fiskesalgslagene som er eid av fiskerne er tillagt flere offentlige oppgaver knyttet til landings- og sluttseddel, ressurskontroll og administrativ inndragning ved fiske over kvote, ulovlig bifangst med mer. Salgslagene er underlagt forvaltningsloven i den delen av virksomheten.

I intervjuene har det kommet synspunkter på at salgslagene utøver kontrolloppgavene med ulik kvalitet og at de ivaretar oppgavene med ulik profesjonalitet. Noen av salgslagene er små og det vises også til at salgslagene ikke alltid besitter den nødvendige kompetansen. Enkelte er kritiske til at organisasjoner som er eid av næringen skal drive kontroll med den samme næringen.

Fiskeridirektoratet samarbeider også med Skatteetaten, Tollvesenet og politiet i arbeidet med å avdekke fiskerikriminalitet. Inntrykket fra intervjuene er at samarbeidet stort sett fungerer bra både på sentralt og regionalt nivå. Samtidig sier flere at samarbeidet kan utvikles, blant annet ved å få til en bedre informasjonsdeling mellom etatene og ved å utnytte de mulighetene hver etat har til å føre kontroll med næringen.

Akvakulturforvaltningen er fragmentert

Mens Fiskeridirektoratet helt klart har det overordnede og største ansvaret når det gjelder fiskeriene, så er forvaltningen på akvakulturområdet langt mer fragmentert. Fra 2010 har fylkeskommunen overtatt som tildelingsmyndighet på klarering av lokaliteter og andre tillatelser enn laks og ørret. Fiskeridirektoratets hovedkontor er klageorgan på fylkeskommunens vedtak.

Når det gjelder tilsyn med oppdrettsanlegg, er ansvaret delt mellom Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet (ved Fylkesmannen). Som nevnt i kapittel 3.3 har Fiskeridirektoratet ansvaret for tilsyn knyttet til akvakulturloven, dvs. rømming, biomasse og miljøovervåking. Mattilsynet har ansvar for tilsyn etter matloven og dyrevelferdsloven, dvs. fiskehelse/sykdommer (lakselus), og Fylkesmannen fører tilsyn etter forurensningsloven (utslipp fra anleggene).

Det er bred enighet blant informantene om at denne fragmenteringen av forvaltningsansvaret er krevende både for næringen og for forvaltningsorganene. Med unntak av fylkeskommunen er det likeledes enighet om at det ikke har vært en heldig beslutning å legge vedtaksmyndigheten til fylkeskommunen. Det har bidratt til å fragmentere forvaltningen, og det er utfordringer knyttet til både kompetanse og likebehandling når oppgaven er lagt til alle fylkeskommuner.

Konstruktivt samarbeid med Mattilsynet

Hovedinntrykket fra intervjuene er at Fiskeridirektoratet har god kontakt og dialog med Mattilsynet, både sentralt og regionalt. De to etatene samarbeider på ulike måter og utarbeider bl.a. felles tilsynsmateriell, maler og opplæringstiltak.

Departementet har stilt krav om bedre samordning av tilsynet på akvakultur. Tilsynsetatene har også gjennomført en del felles tilsyn. Ifølge enkelte beskrives dette som nyttig, men ikke veldig effektivt sett fra forvaltningens side. Det er politisk viktig, men ressurskrevende. Det vises til at næringsorganisasjonene har uttrykt at det er viktig at tilsynene kommer sammen. Samtidig har man fått tilbakemelding fra de ansvarlige på anleggene om de opplever felles revisjoner som krevende, fordi Mattilsynet og Fiskeridirektoratet har ulike formål med kontrollene.

Utfordringer i samarbeidet med Miljødirektoratet

Det synes å være bred enighet blant informantene både i og utenfor direktoratet om at samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet ikke fungerer godt nok. Det er målkonflikter mellom virksomhetene og det er uenighet om ansvarsfordeling når det gjelder akvakulturforvaltning og forvaltning av vannrammedirektivet.

Målkonflikten skyldes at forurensningsregelverket og akvakulturloven er overlappende når det gjelder miljøhensyn. Flere er inne på at dette skyldes manglende grenseoppgang på departementsnivå, og at uenigheten forsterkes på direktoratsnivå. Det vises til at det tilsynelatende virker som departementene er enige, men at det likevel blir omkamper. Styringssignalene fra KLD og NFD oppleves også som motstridende.

Det sies at uenigheten håndteres etter beste evne og at samarbeidet mellom etatene er bedre nå enn det var tidligere. Det gis imidlertid uttrykk for at det ikke er definert en tydelig ansvarsfordeling etter hhv. akvakulturloven og forurensingsloven i praksis. Når det gjelder vannrammedirektivet, oppfatter både Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet at det er stor uenighet om roller og ansvar.

Ønske om ressurser til kjøp av FoU

Fiskeridirektoratet samarbeider tett med Havforskningsinstituttet (HI). Forskningsresultater danner et viktig kunnskapsgrunnlag for direktoratets virksomhet både når det gjelder havressurser og akvakultur.

Fiskeridirektoratet har svært begrensede midler til å anskaffe FoU. Direktoratet har imidlertid innflytelse på bestillingene som departementet gir i tildelingsbrevet til HI. Direktoratet kommer i tillegg med direkte oppdrag til instituttet.

Både direktoratet og HI mener at dette fungerer greit, men fra direktoratets side har det også fremkommet ønsker om en større andel midler til kjøp av FoU-tjenester. Det hadde gitt større muligheter til å benytte også andre forsknings- og utredningsmiljøer enn HI. Særlig på havbruksområdet finnes det også andre miljøer som Fiskeridirektoratet kjøper tjenester av og som de gjerne skulle benyttet mer.

4.4.2 Utstrakt samarbeid med næringen

Fiskeridirektoratet har et tilretteleggingsansvar for fiskeri- og havbruksnæringen, og flere av tjenestene som direktoratet leverer er rettet mot næringen. Det er derfor viktig at virksomheten er brukerorientert. Det innebærer blant annet at direktoratet må ha tilstrekkelig kunnskap om og kjennskap til næringen.

Undersøkelsen viser at direktoratet har god kontakt med næringen. Selv om enkelte informanter uttrykker seg kritisk mht. direktoratets kjennskap til næringen, vises det også til at Fiskeridirektoratet legger stor vekt på å være brukerorientert. De har kontakt både med næringsorganisasjonene og enkeltbrukere. Dersom det gjennomføres en endring i en regulering, får direktoratet med en gang respons fra fiskerne mht. hvilke konsekvenser den vil få.

Nærings- og miljøorganisasjoner inviteres til reguleringsmøter og salgslagene deltar i utarbeidelsen av risikovurderinger knyttet til ressurskontroll. Direktoratet legger også løpende ut informasjon på nettsidene om endringer i reguleringer o.l. (J-meldinger). Ikke alle opplever nettsidene som brukervennlige, og direktoratet arbeider derfor med å utvikle nye nettsider.

Næringsorganisasjonene gir uttrykk for at de i hovedsak har et godt samarbeidsklima og en åpen dialog med Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratets brukerundersøkelse viser at flertallet opplever at de blir hørt og tatt på alvor av Fiskeridirektoratet. Samtidig er det slik at enkelte (20 prosent) mener de blir møtt med en avvisende holdning.

I våre intervjuer fremkommer det at noen opplever at direktoratet kan ha en «ovenfra og ned»-holdning til dem, og at det tidligere var et tettere samarbeid mellom direktoratet og næringen. Det vises til at dette kan henge sammen med at direktoratet tidligere både hadde en veiledningstjeneste og et kontrollverk. Når dette nå er integrert i direktoratet, opplever noen at det legges for stor vekt på kontroll.

Andre sier at koblingen mellom direktoratet og fiskerinæringen var for tett tidligere og at kontakten er på et riktigere nivå nå. Både internt i direktoratet og blant eksterne informanter er det flere som viser til at det er viktig at direktoratet ivaretar sitt brede samfunnsoppdrag. Det betyr at direktoratet må balansere flere hensyn. Miljøorganisasjonene gir uttrykk for at Fiskeridirektoratet i hovedsak balanserer rollene og at de ikke opplever at de er styrt av næringen. Som nevnt i kap. 3.2.2 er det imidlertid enkelte som mener at direktoratet legger for stor vekt på rollen som tilrettelegger for næringen.

Inntrykket fra intervjuene er at det er omtrent like omfattende kontakt mellom næringsorganisasjonene og departementet som mellom næringsorganisasjonene og direktoratet. Næringen har tradisjon for å ha direkte kontakt med departementet og politisk ledelse, særlig på fiskeriområdet.

4.5 Forholdet mellom departementet og direktoratet

4.5.1 God og åpen dialog mellom departement og direktorat

Styringsdialog og samhandling mellom departement og direktorat har stor innvirkning på direktoratets forutsetninger og muligheter til å nå sine mål. Flere faktorer eller rammebetingelser bestemmer og påvirker forholdet mellom et departement og dets underliggende etater. Disse faktorene kan være formelle, f.eks. regulatoriske eller økonomiske bindinger, eller uformelle, f.eks. kontakt- og kommunikasjonsformer.

Regelverk utgjør det viktigste grunnlaget for forholdet mellom departementet og direktoratet. Dels vil direktoratets oppgaver, ansvar og myndighet (som oftest) være definert i lov og/eller forskrifter. Dette skal bidra til å klargjøre ansvarsdelingen mellom departementet og direktoratet. Dels vil økonomiregelverket sette rammer for etatsstyringen gjennom ulike krav til styringsdialogen, herunder tildelingsbrev, rapporteringskrav og møteaktiviteter. Det stilles også krav til økonomiforvaltningen. Til sammen vil disse faktorene utgjøre de formelle rammene og grunnlaget for ansvarsdelingen og dialogen mellom departement og direktorat. Etatsstyringen skal være tilpasset den enkelte virksomhets vesentlighet, egenart og risiko. Det gir rom for at styringen av og samarbeidet med direktoratet vil kunne variere over tid.

I tillegg kan forholdet være preget av mer uformelle faktorer. Dette kan handle om utøvelse av lederroller, bruk av ulike kommunikasjonskanaler og -former, uformelle nettverk og mer generelt om «samhandlingskultur» i både departement og direktorat. Ofte er det slik at de uformelle og kulturelt betingede deler av samarbeidet slår inn og påvirker den formelle styringsdialogen.

Ifølge informanter fra både departementet og direktoratet er dialogen preget av åpenhet og et godt samarbeidsklima. Tildelingsbrevet for 2014 blir karakterisert som et skritt i riktig retning med færre og mer overordnede mål og resultatkrav. Dette legger til rette for mer strategisk styring og at direktoratet kan utøve sin virksomhet på et selvstendig faglig grunnlag.

I noen grad blir dette grunnlaget svekket gjennom mange bestillinger i løpet av året. Det er selvsagt legitimt for departementet å gi bestillinger, men omfanget oppleves fra direktoratets side som relativt omfattende og legger beslag på mye ressurser. Mange løpende bestillinger kan også disponere for kortsiktig arbeid og bidra til å svekke målstyringen. Flere informanter mener også at den politiske styringen blir for detaljert og «hendelsesbasert». Bl.a. blir det hevdet at direktoratet ikke i tilstrekkelig grad får mulighet til å finne en god balanse mellom «vekst og vern». De politiske føringene blir for næringsvennlige, særlig er dette tilfelle for havbrukssiden.

4.5.2 Et faglig departement

Det er enkelte eksempler på at departementet «overkjører» direktoratet i faglige spørsmål. Det gjelder f.eks. reguleringer hvor departementet ikke har fulgt råd fra direktoratet. På havbrukssiden fulgte ikke departementet direktoratets råd høsten 2014 da direktoratet frarådet å øke kapasiteten lakse-, ørret- og regnbueørretoppdrett for 2015 pga. lusesituasjonen.

Det gis også inntrykk av at det kan være noe uklarhet i oppgavedelingen. Det blir hevdet at departementet «blander» seg inn i oppgaver som direktoratet mener de er best rustet til å løse, eller at det er oppgaver som naturlig hører hjemme i direktoratet. Noen informanter reiser spørsmål om departementet har tilstrekkelig kunnskap om næringene til å behandle enkelte saker, og at det i seg selv tilsier at sakene burde løses på direktoratsnivå.

Det er en sterk vektlegging av faglighet og kunnskapsbasert oppgaveløsning både i departementet og i direktoratet. Fra departementet blir det sagt at de må ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å føre en god faglig diskusjon og dialog med direktoratet, men de mener at kompetansen er komplementær og i liten grad overlappende.

Et viktig tema for arbeidsdeling mellom departement og direktorat er ansvar for utarbeidelse og fastsettelse av regelverk. Departementet utarbeider forskrifter i samråd med direktoratet og forestår også egne faglige utredninger. Det synes som om det er visse ulikheter mellom havbruk og fiskerier når det gjelder direktoratets utøvelse av regulatorrollen. Noen mener at direktoratet burde gis økte fullmakter til å fastsette regelverk.

I intervjuene har vi stilt spørsmål om dialogen ivaretar de strategiske oppgavene på en god nok måte. Færre og mer overordnede mål i tildelingsbrevet bidrar til mer strategisk styring og praksis. Informanter fra direktoratet mener også at det skjer viktige strategiske avklaringer på etatsstyringsmøtene, men at de faglig strategiske diskusjonene først og fremst skjer i de såkalte «Geilo-møtene». Disse møtene har en lang tradisjon på fiskeriområdet har den senere tid også blitt gjennomført for havbruk. I tillegg til departementet og direktoratet deltar

også Havforskningsinstituttet på fiskerimøtet, mens Mattilsynet er med på havbruksmøtet. Møtene oppleves som svært viktige for å etablere en felles faglig plattform for å håndtere løpende oppgaver, men også for en felles forståelse av mer langsiktige utviklingstrekk. Det tidligere tilsvarende faste møter også på området marin arealforvaltning, og direktoratet ønsker å gjenoppta disse på en hensiktsmessig måte.

Fiskeri- og havbruksavdelingen har fra 2014 fått ansvaret for etatsstyringen av Fiskeridirektoratet.³⁹ Fra direktoratet blir det sagt at dette styringsregimet ikke er helt på plass ennå. Det blir også sagt at det er forventninger til at etatsstyringen kan bli bedre som følge av sammenslåingen mellom Næringsdepartementet og Fiskeridepartementet fordi man kan trekke på et bredere erfaringsgrunnlag.

³⁹ I det tidligere Fiskeridepartementet var etatsstyringsansvaret lagt til Forsknings- og innovasjonsavdelingen

5 Vurderinger og anbefalinger

Kartleggingen viser at Fiskeridirektoratet oppleves som en faglig solid virksomhet som i all hovedsak leverer gode resultater. Det er viktig at dette legges til grunn i den videre utviklingen av direktoratet.

På bakgrunn av funnene i kartleggingen og de utfordringene direktoratet står overfor i form av bl.a. endringer i næringen, teknologisk utvikling og begrensede budsjettammer, vil vi likevel trekke frem noen forbedringsområder for Fiskeridirektoratet. De dreier seg om å styrke direktoratets iverksettende og faglige roller. Dels handler det om tydeliggjøring og balansering av roller og dels handler det om utviklingen av faglige funksjoner.

Kartleggingen viser også at direktoratet har utfordringer knyttet til organisering, arbeidsprosesser og kompetanse. Dette er også virkemidler som direktoratet kan benytte for å gjøre organisasjonen bedre rustet til å ivareta sine roller og møte utfordringene.

5.1 Balansering og tydeliggjøring av roller

5.1.1 Balansere ulike roller og hensyn

Direktoratets samfunnsoppdrag stiller både krav til god myndighetsutøvelse og til tilrettelegging for lønnsom næringsaktivitet. Selv om målet om lønnsomhet og verdiskaping i næringen ikke er i konflikt med målet om bærekraft på lengre sikt, så vil målene i et kortere perspektiv likevel kunne trekke i motsatte retninger.

Med delvis motstridende mål er det særlig viktig at Fiskeridirektoratet evner å balansere roller og hensyn som skal tas. Hovedinntrykket fra kartleggingen er at de stort sett klarer dette. Det er likevel slik at enkelte har gitt uttrykk for at direktoratet i for sterk grad vektlegger rollen som tilrettelegger for næringsutvikling (jfr. kap. 3.2.2). På den andre siden etterlyser næringen mer «næringskunnskap» i direktoratet slik at direktoratet blir enda bedre på å støtte opp under næringsutvikling. Det er vanskelig for oss å vurdere realiteten i slike utsagn, men det kan indikere behov for en kritisk gjennomgang av hvordan direktoratet klarer å balansere rollene som myndighetsorgan og veileder/tilrettelegger for næringen. En slik gjennomgang bør ta utgangspunkt i en klargjøring av hva som er innholdet i forvalter- eller myndighetsrollen, og ut fra en slik klargjøring vurdere om denne sikres godt nok i samsvar med samfunnsoppdraget.

Etter vår oppfatning er det også viktig at direktoratet konkretiserer sitt forhold til næringen og hvilke forventninger som kan imøtekommes. Det handler bl.a. om å være helt klar på hvor langt Fiskeridirektoratets ansvar strekker seg og hvilke hensyn de skal ivareta. Etter vår mening bør Fiskeridirektoratet vokte seg for å gå for langt i tilretteleggingsrollen og ikke påta seg et ansvar som strengt tatt ligger hos næringen. Dette fordi de skal føre tilsyn, men også fordi det stort sett dreier seg om kompetente aktører som selv har et ansvar for å drive innenfor regelverket.

5.1.2 Tydeliggjøre rollen på havbruk og marin arealforvaltning

Vi oppfatter at Fiskeridirektoratet er tydelige i sin rolle på fiskeriområdet. Behov for nasjonal forvaltning på dette området var utgangspunktet for opprettelsen av direktoratet, og det er fortsatt det virksomhetsområdet det brukes mest ressurser på. Bredden i ansvar og virkemidler er også større enn for havbruk og marin arealforvaltning.

Direktoratets rolle på havbruksområdet er mindre entydig enn for fiskeriområdet. Akvakultur er et langt nyere område for Fiskeridirektoratet, samtidig som forvaltningen på dette området er svært fragmentert. Direktoratet har færre oppgaver og en mer begrenset rolle på dette feltet enn på fiskeriområdet.

Gjennom virkemidlene som Fiskeridirektoratet er gitt, oppfatter vi at de har et tydeligere ansvar for å sikre miljømessig bærekraft enn lønnsomhet på havbruksområdet. Samtidig er det en sterk politisk føring om vekst i oppdrettsnæringen. Dette stiller direktoratet overfor en utfordring med hensyn til å balansere ulike hensyn på havbruksområdet. Direktoratet må derfor være tydelige på hvilket ansvar de er tillagt og hvilket ansvar som er lagt til andre offentlige myndigheter og til næringen selv.

Både av hensyn til behovet for en effektiv og helhetlig forvaltning og næringens behov, mener vi også at organiseringen av det samlede forvaltningsapparatet på havbruksområdet bør vurderes. Dette blir ikke mindre viktig sett i lys av veksten i næringen.

Arealkonfliktene i kystsonen vil antagelig bli større i tiden fremover. Fiskeridirektoratet skal bidra til at fiskeri- og havbruksnæringens interesser blir ivarettatt i plan- og arealprosesser og direktoratet skal ivareta sitt sektoransvar i arbeidet med vannforskriften. Selv om bærekraft og miljø også nevnes i styringsdokumentene, er vårt inntrykk at direktoratet på dette området har en rolle først og fremst for å fremme næringsinteressene. Spørsmålet er om det bør fremgå tydeligere at direktoratet også har et ansvar for å ivareta ressurser på vegne av fellesskapet, eller om dette ivaretas gjennom brytningene mellom ulike sektormyndigheter.

Dersom det er behov for å spisse og synliggjøre direktoratets rolle når det gjelder marin arealforvaltning, kan det vurderes å opprette en egen avdeling eller seksjon. Den interne arbeidsgruppen har drøftet problemstillingen og konkludert med at det ikke er ønskelig. Det kan være gode grunner til at marin arealforvaltning ikke bør være en egen avdeling, men vi mener likevel at direktoratet bør ta med seg behovet for synliggjøring av dette området i den videre diskusjonen om fremtidig organisering av direktoratet.

5.2 Utvikle en tydeligere etatsledelse

5.2.1 Klarere «direktoratsfunksjon» lagt til hovedkontoret

Det kan være behov for å vurdere selve «direktoratsfunksjonen» innad i etaten. Vi ser noen fordeler med å tydeliggjøre rollen både når det gjelder styring, myndighetsutøvelse og saksbehandling.

I mange statlige etater med et regionalt apparat skilles det mellom det man kaller «direktoratet» og det man kaller «etaten». Etaten vil omfatte hele virksomheten, både den sentrale delen (direktoratet) og det ytre apparatet (regionene/fylkene). Eksempler på dette er Skattedirektoratet og Skatteetaten, Toll- og avgiftsdirektoratet og Tollvesenet samt Direktoratet for arbeidstilsynet og Arbeidstilsynet (som også inkluderer regionene). Andre etater som ikke har «direktorat» i navnet opererer ofte med betegnelsen hovedkontor om det sentrale nivået.

I Fiskeridirektoratet skilles det ikke mellom den sentrale delen og ytre apparat på samme måten, Fiskeridirektoratet *er* hele virksomheten. Fiskeridirektoratet er en tradisjonsrik etat med et godt innarbeidet navn. Det er ingen grunn til å endre dette. Derimot kan det etter vår vurdering være grunn til å tydeliggjøre den rollen Fiskeridirektoratet sentralt har i forhold til etaten som helhet.

Som nevnt i kapittel 4 legges det stor vekt på at direktoratet sentralt og regionalt skal være ett Fiskeridirektorat. Når regiondirektørene også er trukket med i ledergruppen, bidrar det til at skillet mellom nivåene viskes ut. Styrken ved denne modellen er at direktoratet framstår som en enhetlig virksomhet, men samtidig ligger det både faglige utfordringer og utfordringer i form av mulige rollekonflikter i en slik modell.

Klager på vedtak fattet i regionene behandles av den sentrale enheten i Bergen. Vår kartlegging viser at informanter i næringen og også internt i direktoratet stiller spørsmål ved om to-nivå-behandlingen er reell når både førsteinstans og klageinstans formelt er en del av samme virksomhet, Fiskeridirektoratet. Vi vil presisere at denne formen for to-nivåbehandling er helt vanlig i etater med et regionalt nivå, men det skilles vanligvis tydeligere mellom regionene og direktoratet, eller mellom førsteinstans og klageinstans.

En klargjøring av «direktoratsfunksjonen» til det sentrale nivået i Fiskeridirektoratet kan bidra til å sikre en mer reell to-nivåbehandling og redusere mulige rollekonflikter som følge av for tette bånd mellom første- og klageinstans. Vi vil anbefale at det gjøres et tydeligere skille mellom sentral og regional del av virksomheten. Dette kan signaliseres ved å kalle det sentrale nivået for Hovedkontoret. Det vil kunne tydeliggjøre regionenes selvstendige ansvar for vedtakene i første instans, og hovedkontorets rolle som klageinstans.

Dersom man samtidig reduserer antallet regioner og bygger opp større fagmiljøer, kan behovet for veiledning fra «direktoratet» reduseres noe. Det vil likevel fortsatt være behov for retningslinjer og instruksjoner for å sikre lik regelverksforståelse.

5.2.2 Ivaretagelse av den strategiske rollen

Det kan også ligge andre fordeler ved et tydeligere skille mellom hovedkontoret og regionene og som kan støtte opp under både direktoratets faglige og iverksettende rolle. En klar arbeids- og ansvarsdeling mellom hovedkontor og regioner vil være en viktig forutsetning for å styrke etatsledelsen. Ledelsen skal sørge for at etaten ivaretar både strategiske og operative oppgaver, men for å lykkes med det må ansvaret for å ivareta oppgavene være klart plassert.

Rapporten fra den interne arbeidsgruppen tar etter vår mening opp viktige og riktige problemstillinger når den sier: «*Det er behov for å utvikle sterke fagmiljø ved hovedkontoret i Bergen og i regionene med et tydeligere skille, eller rolleavklaring, mellom sentralt/overordnet nivå og regionene*». Og videre: «*Hovedansvaret for arbeidet med nasjonal strategisk risikovurdering, utvikling av elektronisk kontrollsystem og generell videreutvikling av inspektørens kompetanse på ressurskontroll bør ligge ved hovedkontoret i Bergen*».

Dette er eksempler på hvordan man kan skille mellom strategiske og operative oppgaver. En litt uklar arbeids- og funksjonsdeling mellom hovedkontor og regioner kan bidra til å svekke den strategiske rollen til hovedkontoret. Den interne rapporten peker på flere oppgaver av strategisk karakter som bør ivaretas av hovedkontoret, men det er etter vår oppfatning behov for å arbeide videre på en systematisk og helhetlig måte med hva som skal ligge i hovedkontorets strategiske oppgaver.

Et klarere skille mellom strategiske og operative oppgaver kan også ha positiv effekt på direktoratets faglige rolle. Vi antar at økt vekt på strategiske oppgaver vil medføre økt behov for å styrke analyse- og utredningsarbeidet sentralt når det gjelder å forstå nasjonale og internasjonale utviklingstrekk som kan påvirke næringene. En slik styrking vil generelt kunne styrke kunnskapsgrunnlaget og dermed kvaliteten på faglig rådgivning overfor departementet, andre myndigheter og næringene.

5.2.3 Mer helhetlig etatsledelse

Inntrykket fra intervjuene er at mye av styringen og oppfølgingen av regionene skjer i faglinjen, og at dette innebærer «silostyring». Det er etter vår vurdering fornuftig at det meste av den løpende faglige kontakten mellom hovedkontor og regioner skjer på denne måten. Vi mener likevel at Fiskeridirektoratet bør vurdere å ha en noe mer strukturert og helhetlig styring av regionene.

Dette kan f.eks. gjøres ved å opprette styringsteam på tvers av fagavdelingene eller å legge et tydelig administrativt styringsansvar til ett sted i organisasjonen, f.eks. budsjettseksjonen. I tillegg kan fiskeridirektør og avdelingsledere samlet gjennomføre styringsmøter med den enkelte region. I slike møter bør både resultater og utfordringer drøftes. Avhengig av antall regioner kan slike møter gjennomføres årlig eller hvert annet år.

5.3 Vektlegge direktoratets tilsynsrolle sterkere

Vår kartlegging viser at havbrukstilsyn og ressurskontroll til en viss grad oppleves som ulike oppgaver i Fiskeridirektoratet. Til tross for at næringene er ulike og innretningen av kontrollen er forskjellig, er det viktig å fastslå at det i begge tilfeller dreier seg om tilsyn.

«Tilsyn er kontroll av pliktsubjektenes etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.»⁴⁰

I stortingsmeldingen om statlig tilsyn vises det også til at tilsyn handler om å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik skal det følges opp med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.

Tilsyn er en viktig del av direktoratets iverksettende rolle. Som vist i kapittel 3 og 4 er dette et forbedringsområde for Fiskeridirektoratet. Treffsikkerheten i ressurskontrollen bør bli bedre, og effektiviteten på akvakulturtilsyn kan økes.

Etter vår vurdering kan direktoratets tilsynsrolle tydeliggjøres og profesjonaliseres. Det handler også om en bevisstgjøring om hva tilsynsrollen innebærer og en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig for å fylle den.

I tildelingsbrevet til Fiskeridirektoratet står det bl.a. at direktoratet har følgende delmål: *«Risikobasert tilsyn som fremmer lønnsom og bærekraftig havbruksnæring»*. Etter vår vurdering er dette en uheldig formulering som bidrar til å tilsløre hva tilsynet faktisk innebærer, nemlig kontroll med regeletterlevelse. Tilsyn som virkemiddel kan støtte opp under målet om lønnsomhet, men da fordi det fremmer bærekraft. Det konkrete regelverket som skal etterleves derimot berører ikke lønnsomhet.

Vi mener derfor at både departementet og direktoratet kan bli tydeligere mht. hva tilsynsrollen innebærer. Det er viktig at det klart fremgår hva som er direktoratets tilsynsoppgaver både på fiskeri- og havbruksområdet. Ett element i dette er å avklare hvor langt tilsynets ansvar strekker seg og hva som er pliktsubjektenes ansvar.

Tilsyn er kontroll, og det er viktig med et tilsyn som oppleves som tydelig og «rettferdig», som påpeker avvik og som iverksetter nødvendige reaksjoner. Samtidig er det også viktig at tilsynet oppleves som relevant for næringsaktørene og med en helhetlig tilnærming.

Som ledd i å tydeliggjøre tilsynsansvaret er det også viktig å gå opp grensene mellom tilsyn og veiledning. Veiledning kan være ett av flere virkemidler i tilsynet, men det er samtidig vesentlig at tilsynsmyndigheten ikke gir råd i enkeltsaker som de deretter skal føre tilsyn med.

På noen sektorer er tilsynsansvaret organisatorisk skilt ut fra det øvrige forvaltningsansvaret, nettopp for å skille mellom kontrollfunksjonen og den ordinære regulerings-, vedtaks- og veiledningsrollen.⁴¹ Det er åpenbart både

⁴⁰ St. meld. Nr. 17 (2002-2003) Om statlig tilsyn

⁴¹ Eksempler på slike områder er helse, barnevern, jernbane.

fordeler og ulemper ved å skille ut tilsyn som egen virksomhet. Vi vil ikke ta til orde for det her, men vi mener det er gode grunner til å tydeliggjøre Fiskeridirektoratets tilsynsrolle ved å opprette en egen Tilsynsavdeling som inkluderer både ressurskontroll og havbrukstilsyn.

Den interne arbeidsgruppen anbefaler en felles tilsyns- og kontrollavdeling, men mener at organisasjonen ikke er moden for det ennå. Etter vår vurdering er det en defensiv tilnærming. Organisasjonsendringer er aldri smertefrie og den optimale organisasjonsstrukturen finnes knapt. Det kan likevel være sunt for en organisasjon med slike endringer for å «røske opp» i en «sementert struktur» og kultur, og for å synliggjøre satsinger eller tydeliggjøre roller. Alle tre argumentene er relevante i spørsmålet om en felles tilsynsavdeling.

Tilsyn med fiskeriene er åpenbart annerledes enn tilsyn på havbruksområdet. Etter vår vurdering bør det likevel være muligheter for synergier i form av utvikling av metodikk, utarbeidelse på risikovurderinger og erfaringer med bruk av ulike reaksjonsformer. Det felles tilsyns- og kontrollsystemet som nå utvikles vil også være et skritt i retning av tilnærming mellom områdene.

5.3.1 Direktoratet bør ha en sterkere tilsynsfunksjon overfor salgslagene

Et særtrekk ved organiseringen av ressurskontrollen er som sagt at salgslagene som er eid av fiskerne er tillagt en myndighetsrolle. Som nevnt i kapittel 4 har vi fått synspunkter på at salgslagene utøver oppgavene med ulik kvalitet. Direktoratet bør derfor konkretisere hvilke krav salgslagene skal oppfylle i sin kontrollvirksomhet. Det kan dreie seg om organisering, metodikk og kompetanse.

Tilsyn med salgslagene føres i dag av «statens kontrollører» som er oppnevnt av departementet⁴². Kontrolloppgavene innebærer at kontrollørene skal følge salgslagenes virksomhet og påse at denne er i tråd med god forretnings- og forvaltningsskikk, samt at salgslagene driver innenfor gjeldende lover og regler.

Vi har ikke vurdert kontrollen med salgslagene, men vi stiller spørsmål ved at Fiskeridirektoratet som tilsynsmyndighet ikke har en klarere oppfølging av salgslagene i deres arbeid med ressurskontroll. På prinsipielt grunnlag mener vi for øvrig at salgslagenes rolle i den offentlige kontrollen bør tas opp til vurdering.⁴³

5.3.2 Behov for bedre samarbeid på havbrukstilsyn

Havbrukstilsyn er en nyere oppgave for direktoratet enn ressurskontroll. Tilsynsseksjonen er relativt nylig opprettet, og metodikk og tilnærming til tilsyn er under utvikling.

⁴² Tidligere ble oppgavene til kontrollørene regulert ved instruks, men fra og med 1. januar 2014 følger dette av forskrift. Bakgrunnen er at departementet ønsker å tydeliggjøre at fiskesalgslagene er underlagt en ekstern kontroll.

⁴³ Vi ser at Sjømatindustriutvalgets rapport som ble levert 16.12.2014 tar opp dette spørsmålet.

Etter vår vurdering er det positivt med en systematisk tilnærming til utvikling av direktoratets utøvelse av havbrukstilsyn. Oppdrettsnæringen er i vekst og preges av store, kompetente aktører. I en slik situasjon er det etter vår vurdering vesentlig at Fiskeridirektoratet er tydelig og faglig sterk i sin tilsynsrolle. Det betyr bl.a. at tilsynspersonell må ha god fagkompetanse og god rolleforståelse. Vi er også opptatt av at direktoratet må ha et gjennomtenkt syn på hva slags kompetanse som er nødvendig å ha for å sikre et godt tilsyn på dette området

Regjeringen er opptatt av å bedre samordningen av det tilsynet som blant annet Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet/Fylkesmannen fører med havbruksnæringen. Med utgangspunkt i det fragmenterte forvaltningsansvaret på havbruksområdet og det kompliserte forholdet mellom Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet, er det etter Difis vurdering riktig med en tilnærming mellom aktørene mht. både regelverk, tilsynsmetodikk og sanksjoner.⁴⁴ Samordning i de enkelte inspeksjonene er også aktuelt, men bør etter vår vurdering ses i et kost/nytte-perspektiv.

5.4 Avklare roller og ansvar mellom departement og direktorat

Som nevnt i foregående kapittel er forholdet mellom departementet og direktoratet gjennomgående godt, og styringsdialog og samarbeid for øvrig er preget av åpenhet og tillit. Vi vil likevel peke på noen utfordringer i samarbeidet som det bør gjøres noe med.

Generelt skal departementet legge til rette for og støtte opp under at direktoratet kan utøve sine roller på best mulig måte. Fiskeridirektoratet har viktige oppgaver både i rollene som fagorgan og iverksettende organ. Vi mener at det er behov for å se på om arbeids- og ansvarsdelingen mellom departement og direktorat er optimal med tanke på om den legger til rette for en god ivaretagelse av rollene.

Den faglige rollen vil omfatte både faglig rådgivning, primært overfor departementet, og å utvikle og sikre et solid kunnskapsgrunnlag for/om sektoren. Vårt inntrykk er at direktoratet har en god faglig basis for sin virksomhet. Samtidig vektlegger departementet også et høyt faglig nivå for egen del som en viktig målsetting. Dette kan lett føre til dublering av kompetanse og til en viss «konkurrans» om analyse og utredningsoppgaver.

Det er ikke til å unngå at det vil finnes overlappende kompetanse i direktoratet og i departementsavdelingen(e), og det vil også være en forutsetning for den faglige dialogen. Spørsmålet er hvordan kompetansen anvendes. En måte å utveksle kunnskap og kompetanse på er systematisk bruk av hospitering. Etter hva vi kjenner til, foregår dette i en viss utstrekning i dag, men det er rom for å utvide ordningen.

⁴⁴ Vi registrerer at temaet også er berørt i NOU 2014:16 Sjømatindustrien — Utredning av sjømatindustriens rammevilkår

Det har kommet fram synspunkter fra direktoratet om at oppgaver som løses i departementet med fordel kunne vært gjort av direktoratet. Dette gjelder både enkeltoppgaver og utredningsoppgaver. Et tema som har vært tatt opp, er i hvilken grad direktoratet er/skal involveres i regelverksproduksjon. Direktoratet har i dag oppgaver når det gjelder å utvikle, forenkle og iverksette deltaker- og fiskerireguleringene, og de skal etter bestilling fra departementet eller på eget initiativ fremme forslag til endringer i havbruksregelverket. Det bør vurderes om direktoratet bør gis større ansvar for utvikling og fastsettelse av regelverk.

Vi vil anbefale at spørsmål om ansvars- og oppgavedelingen mellom departement og direktorat gjennomgås på en systematisk måte. Det kan være behov for å styrke direktoratets faglige rolle både gjennom å gi direktoratet ansvar for flere relevante faglige oppgaver og gjennom å styrke kravene til den faglige rådgivningen overfor departementet. En sterkere faglig rolle innebærer også at direktoratet kritisk må vurdere på hvilken måte de kan styrke rådgivningen. Det har kommet fram synspunkter om at direktoratet kan bli mer «framoverlent» og bedre til å tolke og omsette politiske signaler.

Når det gjelder den iverksettende rollen, kan det være behov for at direktoratet gis større handlingsrom til å fylle rollen. Vi har ikke holdepunkter for å si at direktoratet ivaretar rollen på en dårlig måte, men ser at for hyppige intervensjoner fra departementet/politisk ledelse knyttet til enkeltsaker kan skape uklarhet om direktoratets ansvar.

En måte å ta tak i ansvars- og oppgavedelingen på kan være å gjennomføre en felles prosess med ledergruppene i begge virksomhetene, evt. med ekstern prosessledelse. Siktemålet med prosessen kan være å utarbeide et «rolledokument». Dokumentet bør angi de viktigste prinsippene som samarbeidet skal bygge på, bl.a. «spilleregler» når det gjelder kontakt- og samarbeidsformer. Det vil også være en fordel om dokumentet klargjør rollen som direktoratet skal ha i det offentlige rom som formidler av kunnskap og informasjon, men også deltakelse i faglige debatter. Dokumentet må også tydeliggjøre ansvaret for oppgaver som i dag er gjenstand for diskusjon. Dessuten må dokumentet vise hvilke krav og forventninger som ligger på direktoratet.

5.5 Behov for å endre organiseringen

Vår kartlegging viser at det er mange synspunkter på organiseringen av etaten, både ved «hovedkontoret» og på region- og lokalnivå. Det stilles spørsmål ved om organiseringen er tilpasset de utfordringene direktoratet har når det gjelder en best mulig utøvelse av rollen som fagorgan og iverksettende organ. Flere tar til orde for at det bør foretas organisatoriske endringer både sentralt og regionalt.

Den interne arbeidsgruppen i Fiskeridirektoratet leverte nylig sin rapport. Arbeidsgruppen har konsentrert seg om organiseringen av direktoratet, og vi har derfor i mindre grad hatt oppmerksomhet om dette temaet i vårt prosjekt. Vi har imidlertid noen vurderinger og anbefalinger som gjelder organisering og vil

knytte dette opp mot arbeidsgruppens anbefalinger. I kapittel 5.3 har vi drøftet behovet for en felles tilsyns- og kontrollavdeling.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at organiseringen skal bidra til å styrke kompetansen, effektiviteten og likebehandling. Dette er viktige kriterier for å vurdere om organiseringen er funksjonell. I tillegg vil vi peke på at organiseringen bør sikre rolleklarhet, styrbarhet og legge til rette for brukerorientering. I tillegg må organiseringen være fleksibel nok til å håndtere omstillingsbehov og nye oppgaver som direktoratet vil bli stilt overfor. Gjennomførbarheten ved en organisasjonsendring må også vurderes.⁴⁵ Kriteriene henger til dels nær sammen, og vektleggingen av ulike kriterier vil variere ut fra hva som er de viktigste hensynene i det enkelte tilfelle.

5.5.1 Redusere antall regioner

Arbeidsgruppen foreslår å redusere antallet regionkontorer til tre, subsidiært fem. Arbeidsgruppen har lagt mest vekt på å beskrive og begrunne valget av tre regioner. Alternativet med fem regioner er kun kort beskrevet og i langt mindre grad drøftet.

Vi støtter arbeidsgruppens konklusjon om å redusere antallet regioner og fiskerikontorer. Færre regioner kan gi sterkere og mer fleksible fagmiljøer og bidra til å sikre likebehandling. Med større fagmiljøer vil også regionene ha mindre behov for veiledning fra hovedkontoret.

Med utgangspunkt i kriteriene som er beskrevet innledningsvis vil i utgangspunktet begge alternativene (hhv. tre og fem regioner) slå positivt ut på de fleste kriterier. Vi vil særlig fremheve at færre regioner vil kunne fremme formåls effektivitet (inkl. likebehandling), rolleklarhet og fleksibilitet. Det vil også bidra positivt i form av sterkere fagmiljøer. Dette gjelder særlig modellen med tre regioner med kontorer i tilknytning til universitets- og høyskolemiljøer. Brukerorienteringen vil kunne bli styrket som følge av bredere og tyngre fagmiljøer, men svekkes dersom den fysiske avstanden til brukere oppleves som for stor. Når det gjelder gjennomførbarhet, antar vi at alternativet med fem regioner vil være enklere å få gjennomført, både politisk og administrativt.

Dersom det kun blir tre regioner, foreslår arbeidsgruppen at alle regionkontor skal kunne ivareta alle typer oppgaver. Dersom det blir fem regioner, foreslår gruppen at landsdekkende oppgaver kan legges til ett eller to kontorer. I tråd med vår anbefaling om å styrke «direktoratsfunksjonen» til hovedkontoret, mener vi det er riktig å flytte mer operative oppgaver og en del saksbehandlingsoppgaver til regionene. Dette kan også få konsekvenser for fordelingen av personalressurser mellom hovedkontoret og regionene.

Difi har ikke grunnlag for å mene noe om den konkrete *lokaliseringen* av regionkontorene og distriktskontorene. Vi vil imidlertid peke på at plassering av regionkontorene også må vurderes ut fra retningslinjene for lokalisering av

⁴⁵ Se vedlegg 3, Difis kriterier for å vurdere organisasjonsstruktur

statlige arbeidsplasser.⁴⁶ Det vil i denne sammenhengen bety kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, nærhet til brukere og tilsynsobjekter, mulighet for å rekruttere og beholde relevant fagkompetanse og krav til infrastruktur og nærhet til andre offentlige myndigheter, forskningsmiljø o.l.

5.5.2 Færre regioner får konsekvenser for ledelse

Færre regionkontorer vil også få konsekvenser for ledelse og styring av etaten. Antallet deltakere i ledergruppen vil reduseres. Dersom det blir tre regioner, vil regiondirektørene få økte oppgaver og ansvar for flere ansatte. Det vil kunne øke regiondirektørens makt og innflytelse i organisasjonen. Det kan også bidra til å viske ut forskjellene mellom hovedkontor og regioner ytterligere dersom man ikke samtidig er bevisst på ansvars- og oppgavefordelingen mellom det strategiske og det operative nivået.

Tre regioner vil øke styrbarheten fra hovedkontorets side, men medføre nye ledelses- og styringsutfordringer regionalt. Med mange ansatte både på regionkontor og distriktskontor bør organiseringen vurderes og kravene til ledelse tydeliggjøres. Fjernledelse har vært praktisert lenge og vil bli enda viktigere i tiden fremover. Fjernledelse er mer krevende tidsmessig, bl.a. pga. mye reising, og det stiller større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer.

Gode digitale hjelpemidler kan understøtte kommunikasjonen mellom medarbeidere og ledere og bør være spesielt gjennomtenkt og tilrettelagt i virksomheter med delt geografisk lokalisering.

5.6 Større fleksibilitet og utviklingsorientering

5.6.1 Sterkere styring av ressurser og kompetanse i direktoratet

Utviklingen i næringene og begrensede budsjetttrammer stiller Fiskeridirektoratet overfor et behov for å utvikle sin omstillingsevne. Direktoratet har også fått signaler fra departementet om å vri innsatsen ytterligere fra fiskeri til havbruk, samtidig som det opprettholdes høy kvalitet på arbeidet på fiskeriområdet.

Til nå har dette blitt håndtert ved omfordeling av ressurser ved naturlig avgang. Selv om denne ordningen har bidratt til at havbruk har fått tilført ressurser, blir det mer eller mindre tilfeldig hvor ressursene hentes fra. Vi mener at dette gir en mer tilfeldig omprioritering av ressurser enn det som er ønskelig. For å møte behovet for større fleksibilitet i organisasjonen mener vi det er behov for en enda sterkere styring av ressurser og kompetanse i direktoratet. Dette krever bl.a. en strategi for rekruttering og utvikling av kompetanse. Det vil også bety at medarbeidere i noen tilfeller bør flyttes mellom seksjoner eller avdelinger, der hvor kompetansen tillater det.

⁴⁶ Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tjenesteproduksjon. Fastsatt ved kgl. res. 28.11.2014

Fiskeridirektoratet har i dag en driftsorientert personalfunksjon. I en tid der det er behov for endringer når det gjelder organisering, rekruttering, kompetanseutvikling og ledelsesutvikling, er det viktig at personalfunksjonen tar en tydeligere utviklingsrolle. Vi vil likevel presisere at det først og fremst er toppledelsen som er ansvarlig for å utvikle og følge opp en personal- og kompetansestrategi.

Etter vår vurdering er det behov for å utvikle en personalpolitisk strategi med særlig vekt på utvikling av ledelse, kompetanse og fleksibilitet i disponeringen av personalressurser. Ledelsesutvikling er nødvendig for å utvikle personallederrollen, men også for å bidra til helhetlig etatsledelse og felles ansvar for hele virksomhetens måloppnåelse.

Kompetansen i Fiskeridirektoratet omtales i all hovedsak som god. Mange etterlyser imidlertid mer fiskerifaglig kompetanse og erfaring fra næringene. Et viktig spørsmål er å avklare i hvilken grad direktoratet er nødt til å holde tritt med næringene mht. kompetanse.

Etter vår vurdering henger spørsmålet om kompetansebehov tett sammen med behovet for å tydeliggjøre direktoratets roller. Dersom forvalterrollen skal vektlegges, vil det kreve annen kompetanse enn dersom direktoratet skal ha en tung rolle i å tilrettelegge for næringsutvikling. Vi mener at selv om direktoratet har en overordnet målsetning om å bidra til lønnsomhet i sektoren, så innebærer det først og fremst tilrettelegging gjennom virkemidler som regulering, tilsyn og forvaltning mer generelt.

Fagkompetanse vil alltid være viktig i et direktorat. Uten tilstrekkelig kunnskap om sektoren og de utfordringer den står overfor, vil Fiskeridirektoratet bli irrelevant. Det er likevel viktig å være bevisst hvilken type fagkompetanse det er behov for. Direktoratet må ha kompetanse til å lage faglige utredninger, men bør fortsatt benytte Havforskningsinstituttet og andre FoU-miljøer for å innhente mer spesialisert kunnskap. Når næringene endrer seg raskt får det konsekvenser for direktoratets arbeidsoppgaver. Det er derfor viktig at Fiskeridirektoratet rekrutterer medarbeidere som er omstillingsdyktige og som kan dekke et bredt spekter av arbeidsoppgaver.

En viktig del av den faglige rollen til direktoratet er å utforme relevante innspill til departementet basert på erfaringer fra den operative virksomheten og fra forskning. Da er det vesentlig å ha medarbeidere som også har kunnskap om det politisk/administrative systemet og politisk forståelse. Det betyr ikke at direktoratet skal være politisk, men at det er viktig å forstå departementets behov og vite når og i hvilken form direktoratet skal komme med innspill. En ordning der medarbeidere fra direktoratet kan hospitere i NFD og omvendt, kan i så måte være gunstig.

5.6.2 Styrke samarbeidet mellom avdelingene

Som nevnt i kap. 4.2.1 har mange av informantene i direktoratet gitt uttrykk for at det er tette skott mellom avdelingene, særlig mellom Ressursavdelingen og Kyst- og havbruksavdelingen. Selv om andre peker på at avdelingene

samarbeider godt, er hovedinntrykket fra intervjuene at samarbeidet mellom avdelinger og seksjoner kan bli bedre.

Direktoratet forholder seg til ulike næringer når det gjelder hhv. havbruk og havressursforvaltning. Oppgavene og virkemidlene er også til dels ulike på de to fagområdene. Det er derfor gode grunner til at oppgavene er organisert i ulike avdelinger. Det er ikke noe mål at alle medarbeidere skal samarbeide med medarbeidere i andre avdelinger – det er lite effektivt. Vi mener likevel at direktoratets ledelse må ta på alvor signalene fra organisasjonen om manglende samhandling mellom avdelingene. Om dette er en oppfatning som har «satt seg» og som ikke gir et riktig bilde av det faktiske samarbeidet, så bør det like fullt tas tak i. Samarbeid mellom avdelingene er også viktig for å få en helhetlig styring av regionene, jfr. kap. 5.2.3.

Etter vår vurdering er det uansett behov for å markere at samhandling på tvers av avdelinger og seksjoner forventes i direktoratet. Det er viktig at alle enheter og medarbeidere bidrar til at direktoratet når sine mål på alle fagområder. Ledergruppen må ta et samlet ansvar for at samarbeid og deling av kunnskap og ressurser belønnes i organisasjonen.

5.6.3 Videreutvikle IKT-styringen

Gitt nasjonale krav til økt digitalisering i offentlig forvaltning, utfordringene knyttet til den teknologiske utviklingen i næringene, og det faktum at Fiskeridirektoratet vil få uendrete eller reduserte budsjетtrammer framover, er IKT et viktig virkemiddel for direktoratet i arbeidet med å nå overordnede mål- og resultater. IKT er også et virkemiddel for å sikre effektiv ressursutnyttelse og gode arbeidsprosesser.

Kartleggingen viser at direktoratet arbeider med å ta igjen et etterslep på IKT-området. Det har bl.a. vært behov for å overføre egenutviklede applikasjoner til en felles plattform. Det er også behov for oppgradering og utvikling av nye systemer.

Det er positivt at toppledelsen i direktoratet har besluttet at IKT skal prioriteres fremover. Utviklingen av et felles tilsyns- og kontrollsystem vil også være et løft for organisasjonen. Ut fra bl.a. direktoratets IKT-plan 2013-2014 har vi inntrykk av at direktoratet er i ferd med å dreie IKT-arbeidet i en riktig retning. Det legges større vekt på at IKT skal støtte arbeidsprosessene og ivareta brukernes behov, enten dette dreier seg om direktoratet selv eller eksterne brukere. Endringene i retning av å velge «hyllevare» fremfor egenutviklede systemer, samt bruk av mobil teknologi (det man kan kalle lettvekts-ikt) er etter vår vurdering riktige valg.

Det er viktig at Fiskeridirektoratet fortsetter sin satsing på IKT. Det bør ikke bare gjøres gjennom dagens to-årige IKT-plan, men også ved å utarbeide en mer langsiktig, overordnet IKT-strategi. I forbindelse med dette arbeidet vil det være hensiktsmessig å øke den strategiske IKT-forståelsen i toppledelsen.⁴⁷

⁴⁷ Gjennom f.eks. Difis nye lederprogram?

En IKT-strategi må knyttes tett opp mot Fiskeridirektoratets (nye) virksomhetsstrategi. Det er viktig at IKT støtter *endringsevnen* i organisasjonen. Dette bør ligge til grunn i IKT-strategien, men også i valg av arkitektur. Det bør derfor velges en fleksibel arkitektur som kan respondere på endringer det er vanskelig å forutse.

Videre anbefaler vi å innføre en felles prosjektmetodikk for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter, og å øke kompetansen når det gjelder prosjektstyring og endringsledelse i organisasjonen. Vi vil også vise til at det i større prosjekter kan det være hensiktsmessig å benytte prosjektstyringsverktøy (se f.eks. prosjektveiviseren.no), mens man i mindre prosjekter bør unngå en «overorganisering» i form av styringsgruppe o.l. Mindre utviklingsoppgaver løses ofte mest effektivt i linjen.

5.7 Oppsummering av anbefalinger

I dette kapitlet har vi løftet frem noen temaer vi mener det er viktig at Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet bør følge opp. Våre anbefalinger kan kort oppsummeres slik:

- Balansere og tydeliggjøre direktoratets roller på de ulike fagområdene
- Utvikle en tydeligere og mer helhetlig styring av regionene, bl.a. ved å klargjøre hovedkontorets direktoratsfunksjon
- Videreutvikle tilsynsrollen både på fiskeri- og havbruksområdet
- Avklare roller og ansvar mellom departement og direktorat
- Endre organiseringen, bl.a. ved å redusere antallet regioner
- Legge til rette for en mer fleksibel og utviklingsorientert organisasjon, bl.a. gjennom å utarbeide en personal- og kompetansestrategi og styrke samarbeidet mellom avdelingene

Litteraturliste

Offentlige dokumenter

- Dokument nr. 3:13 (2003–2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av fiskeressursene*
- Dokument nr. 3:9 (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av havbruksforvaltningen*
- Meld. St. 22 (2012-2013) *Verdens fremste sjønasjon*
- Meld. St. 37 (2012-2013) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan)*
- NOU 2014:16 *Sjømatindustrien. Utredning av sjømatindustriens rammevilkår*
- Prop. 1 S (2014-2015) *Nærings- og fiskeridepartementet*

Handlingsplaner og strategier

- *HAV21*. FOU-strategi for en havnasjon av format (Fiskeri- og kystdepartementet)
- *Marint kunnskapsløft*. Regjeringens handlingsplan for marin utdanning, kompetanse og forskning. Fiskeri- og kystdepartementet 2013.
- *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tjenesteproduksjon*, fastsatt ved kgl. Res. 28.11.2014.

Rapporter og bøker

- Bloomberg, Jason, 2013: *The Agile Architecture Revolution*
- Difi 2008: *Direktoratenes faglige rolle – en rolle under økende press?* Rapport 2008:14
- Difi 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
- Difi 2014: *Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat*. Notat 2014:4
- FAO (2006) *Evaluation of compliance with the FAO (UN) Code of conduct for Responsible Fisheries*. Fisheries Centre Research Reports 2006 Volume 14 Number 2.
- Statskonsult 2000: *Organisering av ytre fiskerietat*. Rapport 2000:6
- Statskonsult 2002: *Fra fjord til bord*. Rapport 2002:9

Dokumenter fra Fiskeridirektoratet

- Elektronisk fiskeriforvaltning 2013-2014. IT-plan for Fiskeridirektoratet.
- Økonomiske og biologiske nøkkeltal frå dei norske fiskeria 2013
- Livet i havet – vårt felles ansvar. Brosjyre
- Høringsnotat – melding til Stortinget om vekst i laks- og ørretoppdrett (høringsfrist januar 2015)
- Medarbeiderundersøkelsen 2014. Kommentert utgave
- Nøkkeltall for norsk havbruksnæring 2003
- Nøkkeltall for norsk havbruksnæring 2012
- Overordnet risikoanalyse 2014
- Tildelingsbrev fra NFD
- *Veien videre*. Rapport fra arbeidsgruppe organisering (2014)
- *Veien videre*. Rapport fra arbeidsgruppe. Ekstern brukerundersøkelse (2014)
- *Veien videre*. Rapport fra arbeidsgruppe. Intern undersøkelse (2014)
- Årsrapport for 2013
- Årsverkkartlegging 2013

Vedlegg 1

Intervjuguide – Fiskeridirektoratet

Tilpassede intervjuguides ble brukt overfor ulike informantsgrupper

Denne intervjuguiden er veiledende og kun ment som et utgangspunkt for samtalen. Spørsmålene er først og fremst ment som en pekepinn i forhold til temaer vi mener er sentrale å berøre. Alle spørsmål vil heller ikke være like relevante for alle informanter. Vektleggingen av de ulike temaene vil også kunne variere.

Mål og resultater

1. Er målene klare og konsistente?
2. Opplevs målene forskjellig innenfor de ulike virksomhetsområdene til direktoratet (havressursforvaltning, havbruksforvaltning og marin arealforvaltning)? Og, hva med kravene om brukerretting og effektiv forvaltning?
3. I hvilken grad opplever du at målene og kravene som stilles kan være i konflikt med hverandre? Eksempelvis at direktoratet skal fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet og samtidig bidra til bærekraftig forvaltning av marine ressurser og marint miljø.
4. I hvilken grad når Fiskeridirektoratet sine mål?
 - På hvilke områder lykkes dere? Hva lykkes dere ikke med?
 - Hvordan vil du forklare at direktoratet har nådd/ikke nådd målene?
5. Er kvaliteten på saksbehandlingen tilfredsstillende på de ulike fagområdene? Hvorfor/hvorfor ikke?
6. Hvordan vurderer du/dere Fiskeridirektoratet gjennomføringsevne og evne til å implementere politiske vedtak?
7. Hvordan måler dere resultater?

Roller og oppgaver

8. Hvordan ivaretar Fiskeridirektoratet sine ulike roller og oppgaver?
 - Tilsyn og kontroll
 - Vedtaksmyndighet
 - Statistikk
 - Faglige innspill til departementet
 - Informasjon og rådgivning
9. Hvordan er prioriteringen mellom de ulike typene oppgaver/roller?
 - Ressursbruk?
 - Hvordan har prioriteringen vært over tid?
10. Hvilket handlingsrom har Fiskeridirektoratet til å påvirke prioriteringen mellom ulike roller og oppgaver?
11. Er det noen utfordringer knyttet til direktoratets ulike roller (f.eks. tilsyn/kontroll og annen myndighetsutøvelse)?
12. Hvordan oppfattes forholdet mellom pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser?
13. Er det en omforent forståelse av virksomhetens samfunnsoppdrag i de ulike delene av direktoratet (avdelinger, regioner, lokalkontor)?
14. Er det noen oppgaver som Fiskeridirektoratet gjør i dag, som du mener man ikke bør gjøre eller oppgaver som med fordel kan overlates til andre instanser?

Interne faktorer som påvirker resultatene

15. Hvordan fungerer dagens organisering av Fiskeridirektoratet?
 - Hva fungerer bra og hva fungerer mindre bra?
 - Hvordan er arbeidsbelastning og ressursfordeling mellom avdelingene? ...og mellom hovedkontoret og regionene?
 - Hvordan er samarbeidet mellom avdelingene og regionene?

- Hvordan fungerer ordningen med nasjonale oppgaver lagt til ett regionkontor?
16. Hva er erfaringen knyttet til arbeidsformer i direktoratet – spesielt prosjektarbeid?
 17. Hvordan fungerer ledelsen i Fiskeridirektoratet?
 18. Hvordan vurderer du kompetansen i Fiskeridirektoratet?
 - Er den riktig sammensatt sett i lys av oppgavene?
 - Er den riktig sett i lys av behovene i tiden fremover?
 - Er det noen type kompetanse direktoratet mangler eller har for lite av?
 - I hvilken grad legges det til rette for systematisk kompetanseutvikling?
 19. Har direktoratet effektive arbeidsprosesser (gjøre det riktige på den riktige måten)?
 - Utnyttes ressurser effektivt?
 - Har Fdir gode samhandlingsrutiner med næringen og andre interessenter?
 20. Løses de internasjonale oppgavene på en god måte?
 - Riktig prioritering?
 - God arbeidsdeling mellom deg og dir?
 21. Har direktoratet en god strategi og plan for IKT-utvikling?
 22. Opplever du/dere at direktoratet / etaten har tilstrekkelige (gode nok) systemer og prosesser for å identifisere risiko, analysere risiko, og iverksette korrigerende tiltak (risikostyring)? For virksomheten som helhet, innenfor virksomhetsområdene?
Hvis ja / nei - utdyp.
 23. Har du synspunkter på måten Fiskeridirektoratet driver tilsyn og kontroll?
 - Valg av metodikk?
 - Organisering av tilsyns- og kontrollarbeidet internt?
 - Læring og samarbeid med andre kontroll og tilsynsmyndigheter?

Eksterne faktorer som påvirker resultater

24. Hvordan fungerer styringen fra NFD?
 - Styrer NFD på et riktig nivå?
 - Er det tilstrekkelig faglig dialog og samhandling mellom NFD og Fiskeridirektoratet?
25. Er det forhold og utviklingstrekk i næringen som påvirker Fdirs måloppnåelse?
26. Hvordan opplever du at ansvars- og oppgavefordelingen mellom direktoratet og andre aktører er (hhv. Fylkeskommunene, Fylkesmannen, Mattilsynet, Skatteetaten, Miljødirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, salgslagene og Kystverket)?
27. Hvordan påvirkes direktoratets resultater av samarbeidspartnere?
28. Hvordan påvirker internasjonalt regelverk direktoratets virksomhet?

Utviklingstrekk og utfordringer

29. Hvilke utviklingstrekk i samfunnet vil påvirke Fiskeridirektoratets roller og oppgaver i tiden fremover?
 - F.eks. miljø, næring, teknologi, internasjonalisering.
30. Hvilken betydning vil utviklingstrekkene kunne få for Fiskeridirektoratets ressurser, organisering, kompetanse, arbeidsformer mm?
31. Hvilken betydning vil utviklingstrekkene få for NFDs styringsbehov og samhandlingen mellom NFD og Fdir?

Vedlegg 2

Oversikt over informanter

Nærings- og fiskeridepartementet

Arne Røksund, assisterende departementsråd
Vidar Landmark, ekspedisjonssjef
Martin Bryde, avdelingsdirektør
Yngve Torgersen, avdelingsdirektør
Elisabeth Norgård Gabrielsen, avdelingsdirektør
Raymond Jenssen, avdelingsdirektør

Fiskeridirektoratet

Liv Holmefjord, fiskeridirektør
Per Sandberg, direktør
Jens Christian Holm, direktør
Aksel Eikemo, direktør
Bjørn Arvid Sætren, direktør
Ingeborg Aasbø, fung. direktør
Olav Lekve, kommunikasjonssjef
Henrik Hareide, seksjonssjef
Thord Monsen, seksjonssjef
Larus Kristjánsson, seniorrådgiver
Elisabeth Borthen, seniorkonsulent
Borgny Brørvik, Rune Rasmussen og Atle Øinas, representanter for fagforeningene

Regiondirektører

Hermod Larsen, regiondirektør
Gunnar Trulssen, regiondirektør
Vidar Ulriksen, regiondirektør
Janne Andersen, regiondirektør
Kristin Skarbøvik, konst. regiondirektør
Ståle Hansen, regiondirektør
Erik Ludvigsen, regiondirektør

Region Nordland

Håvard Dekkerhus, seksjonssjef
Roger Sørensen, seniorrådgiver.
Runar Robertsen, rådgiver
Frank Ove Olsen, seksjonssjef
Britt Hafsmo, seniorrådgiver
Bjørn Anton Rottem, førsteinspektør

Offentlige samarbeidspartnere

Tore Nepstad (direktør), Havforskningsinstituttet
Harald Gjein (adm. direktør) og Friede Andersen (seksjonssjef), Mattilsynet
Yngve Svarte (avdelingsdirektør), Raoul Bierach (seksjonsleder) og Gunhild Dalaker Tuseth (seksjonsleder), Miljødirektoratet
Norunn Myklebust (adm. direktør) og Tor Næsje (forskningsleder), NINA

Inge Arne Eriksen (seniorrådgiver), Sametinget
Olav Nymoen (teamleder) og Katrine Erikstad (prosjektleder), Nordland fylkeskommune

Nærings- og interesseorganisasjoner

Jan Skervø (generalsekretær), Norges Fiskarlag
Geir Ove Ystmark (adm. direktør), Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)
Trygve Myrvang (adm. direktør), Norges Råfisklag
Otto Gregussen (adm. direktør), Øyvind-Harald Bolstad (IT-sjef), Erik Brinchmann-Hansen (økonomidirektør), Kenneth Garvik (salgsleder), Greta Langhelle (faktura- og avregningssjef), Roald Oen (konsulent konsum), Norges Sildesalgslag
Maren Esmark (generalsekretær), Norges Naturvernforbund
Fredrik Myhre (fiskerirådgiver), WWF

Vedlegg 3

Kriterier for å vurdere organisasjonsstruktur

Type vurderingskriterier	Utdyping
Formålseffektivitet	Er organisasjonsmodellen hensiktsmessig for å løse virksomhetens prioriterte oppgaver?
Kostnadseffektivitet	Bidrar den valgte modellen til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger den til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?
Rolleklarhet	Gir modellen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold internt i virksomheten? Gir den legitimitet og tillit overfor eksterne samarbeidspartnere?
Styrbarhet	Gir modellen klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering?
Fleksibilitet	Gir organisasjonsmodellen rom for å kunne ivareta nye behov og oppgaver? Ivaretar den behov for å være proaktiv?
Brukerorientering	Gir organisasjonsmodellen best mulig kvalitet på produkter og tjenester, en best mulig samordnet tjeneste, god tilgjengelighet og brukermedvirkning?
Arbeidsmiljø	Gir modellen rom for å utvikle et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende?
Gjennomførbarhet	Vil en eventuell ny organisasjonsmodell medføre gjennomføringskostnader og motstand i form av støy og krevende prosesser? Hvis valgt modell medfører betydelige gjennomføringskostnader, bør det på sikt være gevinster som mer enn oppveier disse kostnadene.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av Fiskeridirektoratet
Difis rapportnummer:	2015:1
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Harald Nybøen, Janicke Weum
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	14-89
Prosjektnavn:	Evaluering av Fiskeridirektoratet
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Nærings- og fiskeridepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Difi evaluert Fiskeridirektoratet. Vår hovedkonklusjon er at Fiskeridirektoratet oppleves som en faglig solid virksomhet som i all hovedsak leverer gode resultater. På bakgrunn av funnene i kartleggingen og de utfordringene direktoratet står overfor i form av bl.a. endringer i næringen, teknologisk utvikling og begrensede budsjetterammer, vil vi trekke frem noen forbedringsområder for Fiskeridirektoratet:</p> <ul style="list-style-type: none">• Balansere og tydeliggjøre direktoratets roller på de ulike fagområdene• Utvikle en tydeligere og mer helhetlig styring av regionene, bl.a. ved å klargjøre hovedkontorets direktoratsfunksjon• Videreutvikle tilsynsrollen både på fiskeri- og havbruksområdet• Avklare roller og ansvar mellom departement og direktorat• Endre organiseringen, bl.a. ved å redusere antallet regioner• Legge til rette for en mer fleksibel og utviklingsorientert organisasjon, bl.a. gjennom å utarbeide en personal- og kompetansestrategi og styrke samarbeidet mellom avdelingene
Emneord:	Fiskeridirektoratet, direktorat, departement, faglig rolle, organisering, styring, tilsyn
Totalt antall sider til trykking:	64
Dato for utgivelse:	1. februar 2015
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no