
Forord

Nærings- og handelsdepartementet har bedt Statskonsult utrede organisering av norsk næringsmiddeltilsyn, med Næringslovutvalgets utredning NOU 1996: 10 Effektiv matsikkerhet og Landbruksdepartementets Matmelding (St. meld. 40 1996-97) som grunnlagsdokumenter. Oppdraget ble påbegynt i februar og sendt ut på høring i juni 1999. Etter en omfattende omarbeiding ble rapporten ferdigstilt i august 1999.

Statskonsult har i tråd med mandatet ikke foretatt en ny gjennomgang av området, men har bygget på defaktabeskrivelser som ligger i det overnevnte materialet, særlig i NOU 1996:10. Det er likevel gjennomført en skriftlig innsamling av endringsdata fra tiden etter utarbeidelsen av NOUen, intervjuer med representanter fra berørte departementer, samt de etater departementene har ansett som relevante. Vi takker våre informanter for gjennomgående velvillig mottagelse, mange nyttige innspill, kommentarer og interessante diskusjoner.

Rapporten behandler organisering av det samlede næringsmiddeltilsynet fra departementstilknytning via organisering på direktoratsnivå til ulike løsninger på det lokale nivået. Vi har valgt å legge stor vekt på de bakenforliggende interesser og hensyn, og de føringer moderne tilsynsmetodikk gir. Dette skyldes delvis grunnlagsdokumentenes innretning, at reguleringen på området for tiden er under revisjon, samt at kriser på næringsmiddelområdet i andre land har vist hvordan disse grunnleggende hensyn og interesser er sentrale i vurderingen av organisering av tilsynet.

De løsninger vi er kommet fram til, anbefales med det forbehold prosjektets omfang tilsier; for eksempel er den samlede arbeidsbyrde for de ulike departementene og samspillet mellom de kommunale næringsmiddeltilsynene ikke utredet fullt ut. Det første forbeholdet er generelt for denne typen anbefalinger; den siste skyldes at det er lite empiri å bygge på og ressursrammene i prosjektet er snevre.

Rapporten er skrevet av rådgiverne Godtfred Bøen, Janne K. Kjøllesdal, Jørn-Flemming Nordvik og Maria Strøm, med sistnevnte som prosjektleder.

Oslo, september 1999

Jon Blaalid

Innhold

Forord	1
Sammendrag	1
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Oppdraget.....	10
1.3 Metode og avgrensninger	10
1.4 Problemstillinger	12
2 Faktadel	15
3 Hensyn bak myndighetsutøvelsen på næringsmiddel området	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Innhold i begrepsbruken – bakenforliggende hensyn og grenseflater.....	17
3.2.1 Helse	17
3.2.2 Redelighet - dokumentasjon og merking.....	18
3.2.3 Kvalitet – Grenseflaten mot næringshensyn.....	19
3.2.4 Matkvalitet og forbrukertrygghet.....	20
3.3 Oppsummering.....	21
4 Rammer for organisering av myndighetsutøvelse, og følger for plassering av departementsansvar på næringsmiddelsektoren	23
4.1 Myndighetsutøvelse og tilsyn – begrepsbruk og særtrekk.....	24
4.1.1 Begrepene myndighetsutøvelse og tilsyn.....	24
4.1.2 Myndighetsutøvelse i et internkontrollperspektiv.....	25
4.1.3 Regelverkutforming på bakgrunn av internkontroll.....	26
4.1.4 Næringsmiddeltilsynet og tilsvarende myndighetsutøvelse på andre områder.....	28
4.2 Alternative skjæringspunkter for næringsmiddeltilsynets ansvar.....	29
4.2.1 Bakgrunn og problemstillinger	29
4.2.2 Ulike regelverkstypers effekt i næringskjeden.....	32
4.2.3 Konklusjon	37
4.3 Tillit og legitimitet – interesser og forvaltningsorganisering.....	38
4.3.1 Rolle- og ansvarsdeling	39
4.3.2 Sammenfall av og motstrid mellom interesser og hensyn - forankring i departementer	42
4.3.3 Rammer som følger av EØSavtalen.....	49
4.3.4 Rasjonell organisering.....	51
4.4 Næringsmiddeltilsyn i forhold til andre departementsoppgaver.....	54
4.4.1 Næringsmiddeltilsyn og helsepolitikk.....	55
4.4.2 Næringsmiddeltilsyn og forbrukerpolitikk.....	56
4.5 Oppsummering og konklusjon.....	57
5 Organisering på direktoratsnivået	60
5.1 Ett eller flere organer på direktoratsnivå.....	60
5.2 Forholdet til øvrige tilsynsetater i næringsmiddelkjeden.....	62
5.3 Oppsummering.....	64

6	Organisering på lokalt nivå.....	65
6.1	Innledning.....	65
6.2	Tillit og legitimitet – konsekvenser for oppgaveporteføljen	67
6.2.1	Egen myndighetsutøvelse.....	67
6.2.2	Oppdrag for andre tilsynsetater / forskning	67
6.2.3	Andre oppgaver	68
6.2.4	Konklusjon	68
6.3	Andre hensyn enn tillit og legitimitet	69
6.3.1	Hensyn	69
6.3.2	Styringsvirkemidler.....	70
6.3.3	Momenter i vurderingen av alternative modeller	71
6.4	Fordeling av tilsynsansvar mellom stat og kommune.....	73
6.4.1	Interesseavveininger.....	73
6.4.2	Styringsmuligheter.....	74
6.4.3	Kort om tilsyn med drikkevann	75
6.4.4	Konklusjon: Ansvarsdeling eller samling.....	76
6.5	Statlig eller kommunalt ansvar for organisasjonen.....	77
6.6	Oppsummering.....	78
7	Laboratorier	79
8	Oppsummering i modelloppsett.....	81
8.1	Innledning.....	81
8.2	Departementsnivå.....	81
8.2.1	Ansvar for helse- og redelighetshensyn for næringsmidler.....	81
8.2.2	Ansvar for helse- og redelighetshensyn i "før mat fåsene".....	82
8.2.3	Ansvar for kvalitetshensyn	83
8.3	Direktoratsnivået.....	83
8.4	Lokalt nivå.....	84
8.5	Sluttvurdering med hensyn til laboratorier	85
8.6	Statskonsults anbefalinger	85

Vedlegg 1: Opprinnelig mandat

Vedlegg 2: Endringer i mandat

Vedlegg 3: Presiseringer av innhold i mandat

Vedlegg 4: Faktabeskrivelser av departementer og øvrige aktører i og rundt næringsmiddeltilsyn

Vedlegg 5: Skisser av organisasjonsmodellene i NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet

Sammendrag

Bakgrunn og mandat

Organiseringen av myndighetsutøvelse på næringsmiddelområdet er i dag fragmentert og uoversiktlig. Det er fem hovedlover, som forvaltes av tre departementer; Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet.

På direktoratsnivået er ansvaret delt mellom to direktorater; Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet har et eget lokalapparat som forestår selve tilsynet på fiskeriområdet. På Statens næringsmiddeltilsyns ansvarsområde er alt utøvende tilsyn lagt til de enkelte kommuner. Det kommunale tilsynsansvaret er likevel delt i to søyler. En statlig ansvarsdel hvor tilsynsoppgavene er delegert fra Statens næringsmiddeltilsyn (slakterier, større produsenter og importører) og en kommunal del hvor ansvaret følger av de respektive lover. Selv om ansvaret for å utøve tilsyn er tillagt hver enkelt kommune, er imidlertid de kommunale næringsmiddeltilsyn i det alt vesentlige organisert i interkommunale enheter. Antall kommunale næringsmiddeltilsyn utgjør dermed 81, men størrelse og kompetansesammensetning varierer sterkt, fra én til 60 ansatte.

I utredningen NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet* ble det fra Næringslovutvalget foreslått endringer i det offentlige næringsmiddeltilsynet. Det ble deretter gjennomført en omfattende høringsrunde i Nærings- og handelsdepartementets regi. Høringsinstansenes syn på endringsforslagene var sprikende både i forhold til den foreslåtte regelverksinnretningen og organisasjonsmodellen. I den samme perioden kom St. meld. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* (Matmeldingen) som behandler næringsmiddelområdet i en bredere kontekst.

Nærings- og handelsdepartementet har sammen med Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet dannet en styringsgruppe for det videre arbeid. Nærings- og handelsdepartementet har på denne bakgrunn gitt Statskonsult i oppdrag å utrede organisasjonsløsninger for næringsmiddeltilsynet. Mandatet ble opprinnelig gitt i januar 1999, men er siden endret. Tidspunkt for levering er endret fra april til august.

Statskonsults rapport skal bygge på NOU 1996:10 og St. meld. 40 (1996-97). Det er foretatt en mindre oppdateringsrunde hos informanter anbefalt av de overnevnte departementer, samt av Barne- og familiedepartementet og Kommunenes sentralforbund. Informasjonstilfanget har ikke vært fullstendig nok til at rapporten inneholder en oppdatert faktabeskrivelse, men vedlegg 4 inneholder kortversjoner av mål og oppgaver for involverte aktører.

NOU 1996:10, vedlegg 3, inneholder en beskrivelse av fire modeller for næringsmiddelorganisering, Agenda-modellene. Disse er rammen og utgangspunktet for vår tilnærming. Modellene er gjengitt i vedlegg 5. Statskonsult har lagt en prinsipiell tilnærming til grunn, bl.a. knyttet opp til en drøfting av de

aktuelle hovedhensyn for reguleringen av området: Helse, redelighets- og kvalitetshensyn. I tråd med St. meld. 40 (1996-97) er forholdet mellom hele næringskjeden og organisering av næringsmiddeltilsyn / annet tilsyn vurdert. Rapporten følger inndelingen i tre forvaltningsnivåer (departementsansvar, direktoratsnivå og lokalt nivå), og avsluttes med en sammenholding av konklusjoner mot NOUens modeller.

Bakgrunn og innretning av oppdraget står det mer om i kapittel en.

Hensyn bak myndighetsutøvelsen på næringsmiddelområdet

Noe av det som gjør det vanskelig å få oversikt over området er at det er til dels svært ulike oppfatninger av hvilke hensyn lovgivningen på området bør ivareta. Også selv om det kan være enighet om hensynene, er det likevel ulike syn på hvordan disse hensynene best kan ivaretas. Skillelinjene gjelder i hovedsak hvilke andre hensyn som man kan eller bør ivareta sammen med "helse- og redelighetshensynet". De ulike oppfatningene i denne diskusjonen kommer tydeligst fram i tilknytning til en del kvalitetskrav som er rettet mot næringsmidler. Noen kvalitetskrav kan begrunnes i helse- og redelighetshensynet, men for en del andre kvalitetskrav er det uklart eller omstridt hvilke andre hensyn eller interesser kravene tjener. Det kan for eksempel være uklart om kvalitetskravene ivaretar andre forbrukerhensyn, eller om kravene i hovedsak ivaretar såkalte næringshensyn (dvs bransjeinteresser) som ikke tjener forbrukerens interesser på sikt etc.

Begrepsbruken på området varierer. Begrepet "kvalitetskrav" er således spesielt vanskelig å forholde seg til, fordi begrepet ikke sier noe om hvilke hensyn kravet skal ivareta. Det var derfor nødvendig å analysere begrepsbruken, og de ulike bakenforliggende hensyn, for å se hvorvidt det er sammenfall eller iboende konflikter mellom de hensyn som trekkes frem i oppdragets grunnlagsmateriale. Dette er gjort i kapittel tre, hvor vi finner en felles oppfatning om at det er den enkelte forbrukers helse, samt redelighet i omsetningen, som er de bærende hensyn. Utover det er behovet for regulering mer omstridt, jf den ovenstående diskusjonen om "kvalitet". Statskonsult tar derfor hensynet til helse og redelighet som utgangspunkt for våre vurderinger av organiseringen. Kvalitetskrav inngår også en del av mandatet. Vi foretar derfor i kapittel tre en selvstendig tilleggsdrøfting av hvordan forvaltningen av kvalitetskrav kan eller bør organiseres.

Rammer for organisering av myndighetsutøvelse

Statskonsult har lagt vekt på å trekke fram og drøfte en del forhold som er sentrale i vurderingen av hvordan man oppnår en hensiktsmessig organisering av myndighetsutøvelse. Drøftelsene er plassert i første del av kapittel fire. Myndighetsutøvelse dreier seg først og fremst om regulering av og tilsyn med forhold som skal ivareta en felles / samfunnsmessig interesse i å unngå eller begrense skadelige eller uønskede bivirkninger av enkestern produksjon. Det vil si at staten regulerer og kontrollerer noen eksterne pliktsubjekters produksjon. Dersom et pliktsubjekt ikke følger reguleringene kan myndighetene,

eventuelt via ulike reaksjonsmidler, presse pliktsubjektet til å opptre i samsvar med regelverket.

En viktig ramme for organisering av myndighetsutøvelsen følger av myndighetens behov for tillit, legitimitet og lydhørhet i forhold til den prioriterte målgruppe – forbrukerne. Rammene følger videre av oppgaver, arbeidsmetodikk, virkemiddelbruk og tilhørende utviklingstrekk som er særegne for myndighetsutøvelse. Herunder har vi vurdert hvilken betydning ulike reguleringsformer og internkontroll har for oppgaveløsningen i og organiseringen av næringsmiddeltilsynet. Alle disse særtrekkene stiller dessuten krav til enhetlig og styrbar myndighetsutøvelse.

Organiseringen av næringsmiddeltilsynet kan ikke bare vurderes ut fra sine egne forutsetninger. Utviklingstrekk med hensyn til "tillit og legitimitet", endringer i arbeidsmetodikk etc, som skjer innen flere områder for myndighetsutøvelse må tillegges vekt ved organiseringen av næringsmiddeltilsynet.

I oppdraget er det lagt vekt på at organiseringen må ta utgangspunkt i hele næringsmiddelkjeden. Dette gjør det nødvendig å vurdere hvordan ulike regulerings- og tilsynsformer vil bidra til målet om nødvendig kvalitet i alle de ledd som i sum påvirker næringsmidlenes kvalitet. I denne sammenhengen er internkontroll et viktig stikkord. Dagens regulering på området er preget av mange metodiske krav, dvs krav som regulerer hvordan ulike næringsmidler skal håndteres i ulike deler av næringsmiddelkjeden. Selv om reguleringene bidrar til ønsket om "kvalitet i alle ledd", mener Statskonsult at dagens reguleringsmetodikk har en del uheldige sider. Metodikken kan blant annet medvirke til at de ulike aktørene i kjeden oppfatter sitt ansvar som oppstykket, dvs kun i forhold til det delansvar den enkelte har i henhold til en konkret forskrift. Dette forsterkes ytterligere ved en tilsynspraksis som bidrar til å understreke de respektive aktørenes ansvar overfor myndighetene – ikke overfor andre ledd eller overfor forbrukeren.

Statskonsult mener at en regulering som retter seg mot det å fremby næringsmidler uansett vil få effekt for produksjonsprosessene i alle ledd, fram til et produkt frembys som næringsmiddel. Alle ledd som frembyr næringsmidler, eller som leverer innsatsfaktorer som påvirker næringsmidler, må uansett legge kravene til de endelige næringsmidlene til grunn. I dette ligger også at virksomhetene, for å ivareta sitt eget ansvar, selv må sikre seg i forhold til sine råvare eller andre underleverandører. Myndighetenes tilsyn må bidra til å understreke disse mekanismene, og en konsekvens av internkontrollprinsippet er derfor at virksomhetene selv presses til å ta et tydeligere, og i praksis større, ansvar for næringsmidlenes egenskaper idet de frambyr. Ønsket om å oppnå kvalitet langs hele næringsmiddelkjeden vil således nås også ved å rette fokuset mot næringsmidlene.

Det må likevel legges til grunn at det fortsatt vil være en del reguleringer som retter seg mot innsatsfaktorer og/eller metoder i landbruket, ikke for å regulere næringsmidler, men for å underbygge hensynet til helsemessig trygge næringsmidler på et "før mat stadium". Det er videre i dag flere etater som fører tilsyn med slike forhold langs næringsmiddelkjeden: Fiskeridirektoratet i alle deler av

kjeden med hensyn til fisk og fiskevarer, Statens landbrukstilsyn med hensyn til plantevern, gjødsel, fôr og lignende innsatsvarer i jordbruket og Statens dyrehelsetilsyn med hensyn til dyrehold og dyresykdommer. Etatene har i ulik grad også oppgaver som ikke har med næringsmiddelproduksjon å gjøre, for eksempel ivaretar Statens dyrehelsetilsyn også egne dyrevernhensyn og Fiskeridirektoratet har oppgaver knyttet til ressurskontroll.

Plassering av departementsansvar

I siste del av kapittel fire behandles spørsmål knyttet til plassering av departementsansvar for næringsmiddeltilsyn og tilgrensende områder. Én vurdering er hvorvidt hensynet til helse og redelighet for næringsmidler tilsier en samling eller fordeling av regulerings- og tilsynsansvaret i næringsmiddelkjeden. Det er Statskonsults oppfatning at den kanskje mest sentrale problemstillingen som det må tas hensyn til ved myndighetsutøvelse, er at organiseringen bidrar til tillit og legitimitet overfor så vel pliktsubjektene som interessentene, i dette tilfellet forbrukerne. Med dette menes primært behovet for at myndighetene oppfattes som uavhengige i forhold til interesser som er utenforliggende i forhold til, eller til og med i motstrid med, de primærhensynene næringsmiddeltilsynet skal ivareta; d.e. helse og redelighet overfor forbruker. Forankringen i det sentrale styringsnivået er etter Statskonsults mening spesielt viktig. Her møtes og avveies ulike profesjoners og faglige miljøers anbefalinger og ikke minst; de faglige anbefalingene avveies i forhold til politiske målsettinger. Næringsmiddeltilsynets tillit og legitimitet i sin alminnelighet vil etter Statskonsults oppfatning være avhengig av at det ikke kan skapes inntrykk av uklarerhet mht roller på det øverste styringsnivået.

Ansvar for helse- og redelighetkrav for næringsmidler

Vi påviser interessekonflikter og utviklingstrekk som tilsier at forvaltningen av primærhensynene helse og redelighet kan komme i miskreditt dersom dette gjøres sammen med oppgaver og hensyn som kan trekke i andre retninger, også selv om målene et stykke på vei kan virke sammenfallende. Dette gjelder særlig at forvaltningen av hensynet til forbrukernes helse i dag i stor grad ivaretas av departementer som samtidig skal ivareta rammebetingelsene og interessene til den næringen som frembyr disse næringsmidlene. Det er videre grunner som taler for at ansvaret for helse og redelighet for næringsmidler bør samles i ett departement, framfor dagens løsning med tre departementer som skal styre Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet i fellesskap. Dette vil gjøre det lettere å sikre en helhetlig forvaltning av hovedfokuset – helse og redelighet for forbruker.

Statskonsult mener på den bakgrunn primært at ansvaret for helse og redelighet med hensyn til næringsmidler ikke bør legges til næringsdepartementene; dvs Landbruksdepartementet eller Fiskeridepartementet. Av samme grunn er heller ikke Nærings- og handelsdepartementet en aktuell kandidat.

Ansvar for helse- og redelighetkrav i ”fôr mat stadiene”

Det er i dag flere forhold på "førmat-stadiet" som er regulert på mange punkter langs næringsmiddelkjeden. Noen av disse forholdene retter seg mot "helse og redelighet" for næringsmidler, men er ikke nødvendigvis rettet mot næringsmidlene som sådan. All "førmat-regulering", som skal underbygge helse og redelighetshensynet på ulike stadier i næringsmiddelkjeden, må uansett ta utgangspunkt i kravene til de ferdige næringsmidlene. Disse sekundærreguleringene kan derfor lettere ivaretas av departementer som likevel vil ha fokus på næringsutvikling, driftsmetoder og lignende i ulike deler av næringsmiddelkjeden.

Mange av "førmat-reguleringene" er i dag også koblet sammen med andre oppgaver, oppgaver som retter seg mot andre sider ved driftsmetoder i primærnæringer, "annen dyrehelse", ressursforvaltning etc. Slik sett kan stor spennvidde i, saklig sett, utenforliggende oppgaver, i seg selv tale mot å samle ansvaret for alle disse aktivitetene på samme sted som ansvaret for næringsmidler. Dette kan bidra til klarhet med hensyn til hovedfokus, også selv om det kan være fellestrekk med hensyn til faglige tema. Dessuten er en stor del av næringsmidlene importert. Behovet for å se hele kjeden i sammenheng må således også ses på bakgrunn av at en overveiende del av piktsubjektene for næringsmidler vil være ulike omsetningsledd og importledd- ikke norsk primærnærings.

Statskonsult mener at det ikke er de samme sterke hensyn som taler for å legge regulering og tilsyn i "før mat" stadiene utenfor næringsdepartementene, som det er for primærregulering rettet mot næringsmidlene. Behovet for slik regulering / tilsyn må vurderes i forhold til andre virkemidler, for eksempel bransjestandarder. Hensyn til oppgavesammensetning og satsningsområder i departementene kan legges til grunn for ansvars plassering.

Ansvar for kvalitetskrav

Interessekonfliktene er ikke like følsomme med hensyn til ansvaret for kvalitetskrav som ikke er begrunnet i helse- og redelighet. Slike kvalitetskrav vil da tydelig framstå som virkemidler for næringsutvikling, regulering av handel mellom stater og lignende slik at faren for uheldig sammenblanding og interessekonflikt med forbrukerhensynet ikke blir like framtrepende.

Kvalitetskrav kan i prinsippet ivaretas av næringsdepartementene som i dag. Dersom en slik deling av ulike grunner anses uhensiktsmessig, bør imidlertid også ansvaret for dette legges til det departement som har ansvar for helse og redelighet med næringsmidler.

Oppsummering

Ut fra en samlet vurdering av de departementer som er i fokus for denne utredningen mener Statskonsult at Sosial- og helsedepartementet er det beste alternativet for plassering av ansvar for næringsmiddelkontroll. Sosial og helsedepartementet har for så vidt også mange andre oppgaver det skal ivareta. På den annen side er fellesnevneren i dette departementet individuell helse og folkehelse – ikke næringsutvikling i næringsmiddelkjeden.

Organisering på direktoratsnivået

Drøfting av organisering av direktoratsnivået finnes i kapittel fem. For direktoratsnivået er det en sentral problemstilling om hvorvidt man bør beholde et skille mellom Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet. Videre er det viktig å se på ansvarsfordelingen mellom alle etatene som retter tilsyn mot næringsmiddelkjeden. Mange av de argumentene og prinsippene det er redegjort for på departementsnivået, vil imidlertid få tilsvarende betydning og gjennomslag for vurderingen av direktoratsnivået.

Et helhetlig tilsyn med pliktsubjekter som frembyr næringsmidler forutsetter at det blir fokus for myndighetsutøvelsen. Vurderingene med hensyn til ansvarsfordeling på departementsnivået tilsier at det bør skje en tilsvarende samling av ansvaret også på direktoratsnivået. Det vil gi bedre mulighet for helhetlig regulerings- og tilsynsmetodikk overfor alle pliktsubjektene, med fokus på helse og redelighet. Et samlet ansvar for alle typer næringsmidler innebærer at Statens næringsmiddeltilsyn vil legge premissene for hva næringsmidler kan inneholde, for så vidt gjelder helse og redelighet. Disse kravene må Statens næringsmiddeltilsyn fastsette på et selvstendig, faglig forsvarlig grunnlag, jf blant annet dagens ordning med Statens næringsmiddeltilsyns vitenskapelige komité.

Statskonsult kan ikke se noe behov for et utvidet eller formalisert samarbeid mellom Statens næringsmiddeltilsyn og de øvrige "jord og fjord til bord" etatene; Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Fiskeridirektoratet. Et samarbeid etter dagens modell i faglige spørsmål synes tilstrekkelig. Også her vises det i hovedsak til vurderingene for departementsansvaret. De hensynene de ulike etatene skal ivareta, vil trekke i ulike retninger, selv om målene et stykke på vei ikke nødvendigvis vil stå i konflikt med hverandre, eller målene kan til og med trekke i samme retning. Fdkuset og hensynet for næringsmiddeltilsynet er likevel annerledes, og bør holdes adskilt fra statens øvrige tilsyn med aktivitetene i primærnæringene.

I noen sammenhenger vil imidlertid disse etatenes fokus for regulering og tilsyn innvirke på Statens næringsmiddeltilsyns behov for å føre tilsyn med de samme virksomhetene. I noen sammenhenger vil det også være en del felles pliktsubjekter. En variabel i så henseende vil blant annet være hvorvidt man vil samle ansvaret for helse, redelighet og kvalitet, eller om man velger å beholde kvalitetsreguleringer i næringsdepartementene. Det vil uansett være fullt mulig å utveksle ressurser med hensyn til faktisk tilsynsutøvelse, dersom det anses mest hensiktsmessig for å unngå dobbelttilsyn mot samme forhold. Dette kan skje også uten en formell sammenbinding av etatene.

Lokalt nivå

Kapittel seks omhandler drøfting av problemstillinger knyttet til den operative tilsynsutføringen. En stor del av behovet for tillit og legitimitet har sammenheng med forankringen på departementsnivået. For det utøvende tilsynet gir likevel forutsetningen om tillit og legitimitet enkelte andre praktiske utslag. Tilsynsapparatet bør for eksempel ikke ha oppgaver hvor de ikke fremstår med nødvendig troverdighet, for eksempel ha økonomiske interesser (laboratorie-

eller konsulentvirksomhet) i det samme markedet de skal føre tilsyn med. Hvordan næringsmiddeltilsynet selv oppfatter sin uavhengighet er av mindre betydning. Det er hvordan dette kan oppfattes ut fra en ytre objektiv vurdering som er avgjørende.

Et annet viktig særtrekk ved organisering av myndighetsutøvelse er hensynet til rettssikkerhet, til effektivitet, og til at organisasjonen er i stand til å omsette i praksis de innspill den får fra politisk eller "faglig og strategisk" nivå.

Med rettssikkerhet i denne sammenhengen er det likebehandling av pliktsubjektene som er i fokus. Dette hensynet har nær sammenheng med tillit og legitimitet. Effektivitetshensynet er knyttet til to akser. Det ene er det økonomiske; at organisasjonene er optimalt strukturert og dimensjonert i forhold til oppgavene; med tanke på geografisk struktur og enhetenes størrelse. Den andre er særlig organisasjonens evne til å omsette politiske og faglige (herunder tilsynsfaglige) signaler i praksis.

For å ivareta disse sistnevnte hensynene, må det foreligge virkemidler som sikrer ivaretagelsen. Vi velger å kalle slike virkemidler "styringsvirkemidler". De ulike styringsvirkemidlene er blant annet styring via formelt regelverk, økonomiske virkemidler og vanlige organisatoriske virkemidler.

Statskonsult legger uten videre drøftelse til grunn at det bør opprettholdes et ytre apparat som utfører det faktiske tilsynet og fatter vedtak (pålegg) i eget navn.

Statskonsult mener at staten bør ha ansvaret for det lokale tilsynet, og organisere dette i statlige enheter. Dette vil gi mulighet for en samlet strategi for strukturering og kompetansesammensetning i de lokale enhetene, som vil kunne gi en organisasjon mer tilpasset de samlede nasjonale behov. Vi kan ikke se at lokalkunnskapen er knyttet til kommunalt "eierskap" av tilsynsorganet, men at dette er knyttet til den fysiske tilstedeværelsen av tilsynet. Andre statlige enheter, som fylkeslegene og arbeidstilsynet, har rom for tilpasninger til lokale forhold i sin tilsynsgjennomføring.

Etter Statskonsult syn vil et nødvendig samarbeid mellom næringsmiddeltilsyn og kommunene om miljørettet helsevern kunne opprettholdes også med statlige enheter på lokalt nivå. Da vi ikke har hatt anledning til å gå grundig nok inn i de eventuelle kommunale synergieffektene mellom næringsmiddeltilsyn og miljørettet helsevern som er avhengig av kommunal kontroll over enhetene, anbefaler vi likevel at dette utredes nærmere før endelig konklusjon trekkes.

Statskonsult mener at oppgavesammensetningen for de lokale enhetene i alle fall bør gjennomgås, med tanke på at det ikke bør opereres både som tilsynsetat og tjenesteyter i det samme markedet.

Laboratorier

Laboratoriene har blitt vurdert sammen med det øvrige lokale apparatet, men for ordens skyld tydeliggjøres konklusjoner som gjelder laboratoriene for seg i kapittel 7.

Internkontroll vil også få innvirkning på næringsmiddeltilsynets arbeidsform. Én praktisk konsekvens av denne omleggingen vil for eksempel være at tilsynets behov for laboratorietjenester vil reduseres fordi virksomhetene selv må ta et større ansvar for å teste enkeltprodukter. Tilsvarende vil virksomhetenes behov for uavhengige og pålitelige laboratorietjenester øke. Også etter innføring av internkontroll vil tilsynsmyndighetene ha behov for laboratorietjenester, både på direktoratsnivå og på lokalt nivå. For å sikre tillit og legitimitet i myndighetsutøvelsen bør ikke myndighetslaboratorier selge tjenester i samme marked som myndighetsutøvelsen foregår. Statskonsult ser da to muligheter. Laboratoriene kan holdes innenfor organisasjonen, og bare være til ”innvortes bruk”. Alternativet er at tilsynsapparatet kjøper sine laboratorietjenester fra et ”fristilt” tidligere KNT-laboratorium, eller fra et annet laboratorium. Kravet må være at laboratoriet er uavhengig av tilsynsorganet og er akkreditert for de ønskede analysene. Løsningen her må velges ut fra enhetenes behov.

Valg av laboratoriestruktur vil være avhengig av om det velges en delt eller fullt ut statlig løsning på lokalt nivå. Ved opprettholdelse av delt løsning, med (inter-)kommunalt organ, vil det være opp til den (inter)kommunale ledelsen å velge om det skal eller ikke skal opprettholdes eget laboratorium. Et krav om at det ikke skal selges tjenester, vil ha innvirkning på kostnadssiden, som kan resultere i en viss avskalling. For de mindre tilsynene vil hensynet til å bevare levedyktige fagmiljøer være et viktig moment. I dag gjør flere kommunale næringsmiddeltilsyn oppgaver for andre offentlige aktører, og så lenge disse oppdragene ikke er fra aktører de fører tilsyn med og at de ikke går på tvers av prioriteringer for tilsynet, ser Statskonsult ingen prinsipielle innvendinger mot at de påtar seg slike oppgaver. Imidlertid vil det ligge et innebygget prioriteringsdilemma om det lokale tilsynet har en for sammensatt oppgaveportefølje.

Dersom det velges en statlig løsning, vil styringen med strukturen være sterkere. Løsningen kan da også lettere ses i sammenheng med andre myndigheters behov.

Kapittel åtte er en oppsummering av de problemstillinger og konklusjoner Statskonsults rapport inneholder, sett opp mot modellforslagene i NOU 1996:10, vedlegg tre. Kapittel åtte avsluttes med en punktvis oppsummering av Statskonsults anbefalinger.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Dagens system for næringsmiddeltilsyn i Norge bærer preg av at nye reguleringer og aktiviteter er kommet til over en lang utviklingsperiode. Etter at Statens næringsmiddeltilsyn ble opprettet i 1988, ble ansvaret for det lokale næringsmiddeltilsynet endret ved en delvis statliggjøring i 1993. I 1995 overtok Veterinærinstituttet en del oppgaver / utstyr fra Statens næringsmiddeltilsyn samtidig med at Statens næringsmiddeltilsyn ble lokalisert i Oslo sammen med Veterinærinstituttet og Veterinærhøgskolen.

Man står i dag med et fragmentert og uoversiktlig system. Tre departementer er overordnet Statens næringsmiddeltilsyn (SNT). Ansvaret for næringsmidler på direktoratsnivå er delt mellom SNT og Fiskeridirektoratet. På regionalt / lokalt nivå er ansvaret for tilsyn delt i et statlig og et kommunalt ansvarsområde, hvor kommunene faktisk utfører tilsynet. Skillet mellom "mat" og fisk går igjen også på dette nivået. Selv om det i løpet av det siste tiåret er gjennomført en rekke organisatoriske endringer som har ført til klarere forankring av ansvar og til samling av kompetanse, har man ikke foretatt en helhetlig revisjon av det samlede tilsynsapparatet på alle nivåer.

Forslag om en slik helhetlig revisjon med særlig fokus på lovreguleringene, men også i forhold til organisering, er lagt fram i NOU 1996:10 *Effektiv matsikkerhet*¹. St. meld. nr. 40 (1996-97) *Matkvalitet og forbrukertrygghet* (Matmeldingen), er basert på et litt annet tankegodts enn utvalgsinnstillingen, ikke minst i forhold til hvordan myndighetene skal ta ansvar ut fra hensyn til sammenhengene i produksjonskjedene. Blant berørte interesser og involverte aktører er det til dels svært ulike ståsteder, både med hensyn til hva som er de viktigste problemene og hva som bør gjøres.

Det norske næringsmiddeltilsynet er ikke i krise. Verken i de foreliggende utredningene eller i den offentlige debatt er det kommet fram opplysninger om store mangler ved tilsynsvirksomheten som utføres. Næringsmiddeltilsynet har også høy grad av tillit i befolkningen. På den annen side peker de foran nevnte dokumentene på at man har et meget omfattende apparat som har preg av en gjennomgående fragmentering både når det gjelder lovstruktur og organisering, og der det til dels er uavklart hvordan næringsmiddeltilsynet faller på plass i forhold til ulike samfunnshensyn.

Samtidig står næringsmiddeltilsynet overfor betydelige utfordringer idet matproduksjon internasjonalt er gjenstand for markedsmessig liberalisering og hurtig og sterk teknologisk utvikling. Helserisikoen ved næringsmidler er kommet høyere på dagsorden i mange land, og fokus på hva myndighetene kan

¹ Næringslovutvalget nedsatt av Nærings og handelsdepartementet; NOUen er skrevet av Næringsmiddelutvalget, et underutvalg under Næringslovutvalget.

og bør gjøre for minske denne risikoen. Flere land i Europa har gjennomlevd og gjennomlever stadig alvorlige kriser innen matproduksjon og tilsyn med denne.

Som en oppfølging av utvalgsinnstillingen og stortingsmeldingen ble det høsten 1999 opprettet en interdepartemental styringsgruppe ledet av Nærings- og handelsdepartementet, med deltagere fra Nærings- og handelsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet.

Styringsgruppen oppnevnte en arbeidsgruppe, med deltagere fra departementene, for å utarbeide forslag til *virkeområde og formål* for en ny, samlet næringsmiddellov. Arbeidsgruppen avga en rapport til styringsgruppen 23.04.99. Denne rapporten er tatt til etterretning av styringsgruppen.

1.2 Oppdraget

Som ledd i styringsgruppens arbeid, ga Nærings- og handelsdepartementet 26. januar 1999 Statskonsult i oppdrag å utrede organisatoriske løsninger for næringsmiddeltilsyni Norge. Utredningen skulle baseres på modellforslagene i NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet. Oppdraget skulle gjennomføres innen 8. april 1999. *Vedlegg 1: Opprinnelig mandat.*

Det foregikk en diskusjon om Statskonsults mandat også etter at oppdraget var igangsatt, noe som resulterte i endringer i mandatet. St meld nr. 40 (1996-97) ble trukket inn som en del av grunnlaget, og videre at arbeidet også skulle omfatte "de enkelte leddene av næringsmiddelkjeden". Det ble i forbindelse med utvidelsen presisert at Matmeldingen skulle legges til grunn på linje med NOUen når det gjelder hensyns- og oppgavediskusjonene, men at vurderingene av tilsynsstrukturen bare skulle omfatte tilsyn med næringsmidler.

Vurderingene skulle også foretas i lys av forholdet mellom de kommunale næringsmiddeltilsynene og kommunenes ansvar for miljørettet. Oppdragets ramme ble noe utvidet, med leveringsdato 1. juni. *Vedlegg 2: Endringer i mandat. Vedlegg 3: Brev om mandat fra Statskonsult til Nærings- og handelsdepartementet*

I møte med oppdragsgiver og styringsgruppen i juni 1999 ble leveringsfristen omgjort til utsending av rapportutkast på høring, og levering av rapporten utsatt til august.

1.3 Metode og avgrensninger

Statskonsult har i gjennomføringen av oppdraget lagt til grunn at denne rapporten er en tilleggsutredning til de organisasjonsmessige forhold som er vurdert i NOU 1996:10.

Kontakt med oppdragsgiver og informanter

Innholdet i denne rapporten bygger i stor grad på faktagrunnlaget i NOU 1996:10 og i St. meld. nr 40 (1996-97). Utover dette har Statskonsult skriftlig og i intervjuer hatt kontakt med de informanter oppdragsgiver og berørte departementer, samt Kommunenes Sentralforbund, har anbefalt. I tillegg til de aktuelle departementene har informanter fra følgende etater/ institusjoner vært benyttet:

- Statens næringsmiddeltilsyn
- Fiskeridirektoratet
- Statens landbrukstilsyn
- Statens dyrehelsetilsyn
- Veterinærinstituttet
- Statens institutt for folkehelse (Folkehelsa)
- Forbrukerrådet
- Helsetilsynet
- KNT-forum (Forum for kommunale næringsmiddeltilsyn)

Informantene ble bedt om skriftlig å redegjøre for organisatoriske endringer i perioden etter NOU 1996:10. Statskonsult mottok forholdsvis få innspill, og vi valgte å forfølge noen av opplysningene i de planlagte intervjuene. Samlet sett gir den informasjonen vi har fått ikke grunnlag for noen fullstendig beskrivelse av nåsituasjonen. Organisatoriske endringer som vi har fått kjennskap til, og som har direkte relevans for temaer i rapporten, er redegjort for i sammenhengen. Som vedlegg til rapporten er det utarbeidet en kortfattet beskrivelse av de sentrale aktørene på næringsmiddelområdet.

Det har i prosjektperioden vært jevnlig kontakt med oppdragsgiver, og Statskonsult har dessuten deltatt på to møter med den interdepartementale styringsgruppen.

Utkast til Statskonsults rapport har vært på faktakontroll hos alle informanter. Ikke alle informantene responderte. En del av informantene kom også med synspunkter knyttet til andre forhold. På grunnlag av dette er det foretatt en del omarbeidinger i rapporten i forhold til utkastet. Det har dessuten vært kontakt mellom Statskonsult og de aktuelle departementer angående EØS-regelverk. Faktadelene er rettet opp etter innspill fra informantene, men innholdet er fremdeles Statskonsults beskrivelser.

Innhold og avgrensninger

Statskonsult har, i samsvar med mandatet, tatt utgangspunkt i de modellene som er beskrevet i NOU 1996:10. Modellene omhandler trekk ved organiseringen på de tre aktuelle forvaltningsnivåene som utgangspunkt for valg vedrørende: departementstilknytning, direktoratsstruktur og lokalt nivå. For å rendyrke argumentasjonene og for å unngå repetisjoner, har Statskonsult valgt å bryte opp modellene og gjennomføre drøftelsene knyttet til de ulike nivåene.

Det er i rapporten lagt vekt på å få fram *døprinsipielle* forutsetningene for organiseringen, ved å klargjøre grunnleggende interesser i og rammebetingelser

for næringsmiddeltilsynet. Det er derfor ikke alle alternative løsningsmodeller som er behandlet. Det legges hovedvekt på de løsningsalternativer som vi har vurdert hensiktsmessige i lys av de grunnleggende hensyn for næringsmiddeltilsyn i framstillingen av organiseringen på de tre nivåene. Drøftelser av ulike organisatoriske løsninger gjøres derfor dels som et ledd i de prinsipielle drøftelsene, dels i de sammenhenger hvor prinsippene tilsier at det kan være flere organisatoriske løsninger. Det foretas avslutningsvis, i kapittel åtte, en oppsummering av konklusjonene sett i forhold til modellene fra NOU 1996:10.

Den interdepartementale arbeidsgruppen som har sett på formål og virkeområde for en ny næringsmiddellov, har avgitt sin rapport til styringsgruppen, jf. over. I følge mandatet for Statskonsults oppdrag skulle vi bli orientert om dette arbeidet, hvilket også er gjort. Det er imidlertid ikke trukket konklusjoner av dette arbeidet ennå. For vår rapport betyr dette at vi har måttet foreta noen begrunnede forutsetninger i forhold til formål og virkeområde for hovedreguleringen på næringsmiddelområdet.

Plassering av departementsansvaret er særlig vektlagt i utredningen. Statskonsult vil påpeke at disse vurderingene er foretatt uten hensyntaken til den samlede departementsstruktur eller det enkelte departements samlede ressurser og ansvarsområder. Her har vi utelukkende drøftet spørsmålet ut fra hensynet til organisering av næringsmiddeltilsyn.

Verken ressurs- eller tidsrammen for prosjektet har gitt mulighet for detaljert behandling av antall, størrelse, lokalisering etc. av de ulike organene/kontorene.

Samspillet mellom de kommunale næringsmiddeltilsynene og miljørettet helsevern er ikke utredet fullt ut. Dette skyldes at det er lite empiri å legge til grunn, og at ressursrammene i prosjektet er snevre til å skaffe det til veie. Avgrensningen i forhold til miljørettet helsevern ble akseptert av oppdragsgiver underveis.

Statskonsult har over tid hatt fokus på tilsyn som forvaltningsoppgave, organisering av og samarbeid mellom ulike tilsynsorganer på mange områder i forvaltningen, og denne rapporten bygger videre på den erfaring dette har gitt.

1.4 Problemstillinger

Statskonsults fokus i rapporten er organiseringen av tilsynsapparatet, innenfor de rammer som mandatet for oppdraget setter. Organiseringen av et tilsynsområde må vurderes i forhold til reguleringen av området. Fordi også reguleringen av næringsmiddelområdet er under revisjon og resultatet av revisjonen ennå ikke er fastlagt, har vi derfor gått noe dypere inn i spørsmål som strengt tatt tilhører det reguleringsmessige, enn vi ellers ville ha gjort.

Vi har med dette som ramme lagt vekt på å presentere grunnleggende hensyn og forutsetninger for en ryddig og effektiv organisering av næringsmiddeltilsynet. Disse prinsipielle temaene ligger til grunn for vurderingene av

organisasjonsløsninger på de ulike nivåer; departementstilknytning, inndeling og oppgavefordeling både på direktoratsnivå og på lokalt nivå.

Problemstillingene er sammensatte, men i hovedsak gjelder de vurderinger av en del tema som vi mener utgjør de viktigste rammebetingelsene for organisering med henblikk på myndighetsutøvelse og tilsyn av næringsmiddelproduksjon/omsetning. Disse er:

- Hvilke grunnleggende interesser skal eller bør organisering av næringsmiddeltilsynet støtte opp om?

Etter mandatet skal Statskonsult legge til grunn to ulike tilnæringer til næringsmiddeltilsynsområdet; NOU 1996: 10 og Matmeldingen. I begge disse tas grunnleggende interesser opp, men med forskjellige innfallsvinkler. Dette behandles i kapittel tre, og er utgangspunktet for mange av diskusjonene som gjennomføres i forhold til de tre forvaltningsnivåene.

- Hvilke oppgaver og utviklingstrekk er særegne og sentrale i forbindelse med tilsyn som myndighetsutøvelse og hvilke organisatoriske implikasjoner har dette?

Dette innebærer en analyse av forholdet mellom regelverksstrukturen, tilsynets oppgaver og tilsynsmetode og organisatoriske forhold. Dertil kommer at næringsmiddeltilsynet er ett av flere tilsyn som retter seg mot virksomheter. Problemstillingene behandles primært i første del av kapittel fire.

- Hvilke fØdger bør valget av grunnleggende hensyn få for ansvarsfordelingen på departementsnivået?

Selv om denne problemstillingen er mest relevant å diskutere i forhold til departementsnivået, vil den på grunn av den identifikasjonen av hele apparatet som følger med all "myndighetsutøvelse" gi sterke føringer også for det underliggende apparatet.

I tilknytning til dette er følgende tilleggsproblemstilling aktuell:

- Er det en sammenheng eller faglig nærhet mellom oppgavene i myndighetsutøvelse langs næringsmiddelkjeden (jord og fjord til bord) som tilsier samling av ansvar på ett bestemt sted?

Dette må sammenholdes med komitéinnstillingen (Innst.S.nr. 272 (1996-97)) om at "det departement som blir tillagt forvaltningen av matpolitikken må forvalte sine oppgaver med en helhetlig tilnærming. Dette betyr at saker ikke bare må vurderes ut fra helsehensyn eller næringspolitiske hensyn, men at helse, miljø, kultur og økonomi må bli sett i sammenheng."

De to overstående problemstillinger er sentrale i rapporten, og vil gjenfinnes i mange av vurderingene, dog særlig i siste del av kapittel fire.

-
- Hvordan legge til rette for en effektiv og styrbar organisering som er i stand til å oppfylle de forventninger og oppgaver organisasjonen pålegges?

Forventningene til en effektiv og styrbar organisasjon for myndighetsutøvelse og tilsyn med næringsmidler er problemstillingene i første rekke er relevant for det utøvende nivået, men det angår også forholdet mellom departementsnivået og direktoratsnivået.

Under forutsetning av at ikke alle oppgaver knyttet til næringsmiddelkontroll skal ivaretas av samme tilsynsorgan, vil det også være en problemstilling om hvordan samarbeidsrelasjonene mellom næringsmiddeltilsynet og de andre myndigheter som har oppgaver med grenseflate til matproduksjon kan og bør være.

Problemstillingen inngår i vurderingen av alle tre nivåer, men er løftet særskilt fram i forhold til det lokale nivå, i kapittel 6.

2 Faktadel

Det går fram av mandatet at denne rapporten skal bygge på den beskrivelse av området som framkommer i grunnlagsdokumentene. Vi har likevel sett behov for å presentere grove oversikter i tabellform over de viktigste aktørene på området.

Tabellene er av hensyn til omfanget lagt i vedlegg 4.

Tabell 1: Landbruksdepartementet

Tabell 2: Fiskeridepartementet

Tabell 3: Sosial- og helsedepartementet

Tabell 4: Barne- og familiedepartementet

Tabell 5: Nærings- og handelsdepartementet

Tabell 6: Statens Næringsmiddeltilsyn

Tabell 7: Fiskeridirektoratet

Tabell 8: Statens Dyrehelsetilsyn

Tabell 9: Statens Landbrukstilsyn

Tabell 10: Statens helsetilsyn / fylkeslegene

Tabell 11: Statens institutt for folkehelse

Tabell 12: Ernæringsrådet

Tabell 13: Veterinærinstituttet

Tabell 14: Kommunale næringsmiddeltilsyn

Departementstabellene inneholder oversikt over mål, avdelingsstruktur og dagens plassering av næringsmiddelrelatert ansvar. Dessuten er det tatt inn en grov lovoversikt, og underlagte etater / enheter.

Direktoratstabellene følger i hovedsak samme mønster, men det er tatt med overordnet departement, samarbeidende etater / enheter og oppgaveoversikt. Tabellene for de øvrige aktører er bygget over samme lest, med nødvendige modifikasjoner.

Ut over fakta som framgår av tabellene, er det tatt inn en del faktastoff knyttet til de ulike diskusjonene, der vi har sett behov for konkretiseringer.

3 Hensyn bak myndighetsutøvelsen på næringsmiddelområdet

3.1 Innledning

Det er en klar sammenheng mellom reguleringen av et område, og organiseringen av det myndighetsapparatet som skal føre tilsyn med at reguleringene etterfølges. Til grunn for reguleringen ligger visse samfunnsmessige hensyn reguleringen skal fremme; formålet med reguleringen. I og med at næringsmiddelreguleringen nå er i støpeskjeen, vil en diskusjon av hensynene bak reguleringen være nødvendig. I dette kapitlet går vi gjennom grunnlagsdokumentenes ulike tilnærminger, for å klarlegge innholdet i de hensyn næringsmiddelapparatet på en best mulig måte skal støtte opp om eller fremme. De aktuelle hensyn er "helse", "redelighet" og "kvalitet". Begrepene brukes ikke på samme måte som i dagligtalen.

I NOU 1996:10 brukes "helse, redelighet og kvalitet" som betegnelse på de hensynene næringsmiddelreguleringen tradisjonelt har ivaretatt. Disse begrepene er ikke vist til som tre gjensidig utelukkende kategorier, men som overlappende. Utvalget har, med utgangspunkt i hvilke hensyn de mener lovgivningen bør ivareta, definert disse tre begrepene, og beskriver sammenhenger og glidende overganger mellom begrepene. Utvalget beskriver særlig overgangen til det utvalget kaller "næringshensyn". Konklusjonen i henhold til NOU 1996:10 er at "helse og redelighet" er hensyn som skal ivareta forbrukernes interesser, mens "kvalitet" utover dette er "næringshensyn". Utvalget mener at kvalitetskrav eller næringshensyn ligger utenfor det området som bør omfattes av lovgivningen².

Mange av høringsinstansene for NOU 1996:10 bruker de samme begrepene som betegnelse på de hensyn høringsinstansene mener bør ivaretas i reguleringen av området. Enkelte av høringsinstansenes henvisninger til begrepet "helse" viser likevel at disse har en videre oppfatning av hva som er nødvendig av "hensyn til helse", enn det innhold begrepet "helsehensyn" gis i NOU 1996:10.

I St meld nr 40 (1996-97) "Matkvalitet og forbrukertrygghet" brukes i hovedsak "matkvalitet" som en samlebetegnelse. Begrepet "forbrukertrygghet" brukes primært for å avgrense mot sikkerhet i betydningen "sikkerhet for nok mat". Innholdet i begrepet "matkvalitet" er forklart ved hjelp av seks undergrupper (kvalitetslementer); spisekvalitet, helsekvalitet, brukskvalitet, ytre kvalitet, miljøkvalitet og etisk kvalitet.

"Matkvalitet" i St meld nr 40 (1996-97) dekker flere hensyn enn summen av begrepene "helse, redelighet og kvalitet" i NOU 1996:10. Tilnærmingen til, og grupperingen av, de hensynene som skal ivaretas, er nokså forskjellig i NOU

² Med unntak av kvalitetskrav som følger av EØS-avtalen

1996:10 og i St meld nr 40 (1996-97) selv om de korresponderer på noen punkter.

Det er derfor nødvendig å foreta en gjennomgang av de ulike samfunnsmessige hensynene og hvilke begreper som brukes for å betegne hensynene. Formålet er å vurdere hvordan de ulike begrepene som brukes forholder seg til hverandre, herunder hvor langt begrepene faktisk betegner ulike hensyn.

3.2 Innhold i begrepsbruken – bakenforliggende hensyn og grenseflater

3.2.1 Helse

Hensynet til den enkeltes helse anses å være det grunnleggende utgangspunktet for myndighetenes legitimitet i regulering og kontroll av næringsmidler. Et tilleggsaspekt ved dette er behovet for tilstrekkelig matforsyning og beredskap, men dette holdes i denne omgang utenfor. De ulike tilnærmingene til hva som omfattes av helsehensynet, jf. punkt 3.1. ovenfor, viser likevel at helsehensynet - som begrunnelse for reguleringer – mer utgjør en skala enn et klart avgrenset reguleringsgrunnlag/hensyn.

Det finnes et rimelig klart utgangspunkt for hva "alle" mener det er nødvendig å regulere av hensyn til den enkeltes helse – for eksempel bakterieinnhold og andre forhold som kan føre til matforgiftning. Hva som er av betydning for den enkeltes helse utover dette utgangspunktet kan imidlertid være mer uklart, indirekte, og også individuelt. Nærmest utgangspunktet står for eksempel situasjoner hvor matvarer kan inneholde bestanddeler eller tilsetningsstoffer som selv i små mengder er klart skadelige for store deler av befolkningen. Neste hakk på skalaen kan for eksempel være tilsetningsstoffer som er farlige for personer med visse allergier. Etter hvert som man følger skalaen videre utover vil det dukke opp problemstillinger av typen "føre-var", dvs mer usikre eller omtvistede helsefarer. Diskusjonene omkring genmodifisert mat er en illustrasjon på dette. Mer folkehelsepregede hensyn og generelle ernæringsmessige hensyn antas også å finnes et sted i denne delen av skalaen, for eksempel det generelle fett- og saltinntaket fra næringsmidler og lignende problemstillinger.

Diskusjonene i de ulike utredningene og høringsinstansenes innspill³ viser at det først og fremst er ulike oppfatninger om hvor langt ut på "helseskalaen" det er nødvendig for myndighetene å gripe inn med reguleringer og tilsyn. Jo lenger ut på denne skalaen man befinner seg, desto tydeligere blir også sammenhengene, eventuelt konfliktene, med andre hensyn som også gjør seg gjeldende på området, særlig forbrukerhensyn (utover helsehensynet) og næringsinteresser. Spesielt gjelder dette ved regulering av enkelte matvarers kvalitet. Noen av kvalitetskravene kan neppe begrunnes i en klar helserisiko, men mer i et ønske om å øke salget av visse produkter. Dette gjelder for eksempel krav til størrelse, form, utseende og "delikathet" for enkelte næringsmidler. Behovet for

³ Høringen av NOU 1996:10

å påvirke inntaket av visse matvarer foran andre er i seg selv et omstridt eller komplisert tema. Effekten av reguleringer (og reguleringsform) for å nå de ernæringspolitiske mål man eventuelt måtte være enige om behovet for, synes i sin tur ytterligere omstridt. Kvalitetskrav av denne art kan således like gjerne framstå som en drahjelp for (norske) produsenter av det konkrete næringsmiddelet.

I NOU 1996:10 vises det til "helsehensynet" som det primære grunnlaget for å regulere området. I St meld nr 40 (1996-97) er tilnærmingen til området mer omfattende, og man bruker som nevnt begrepene "matkvalitet og forbrukertrygghet". Indirekte vises det likevel i flere sammenhenger til at sikkerhet for helse er det primære hensynet.

Helsehensynet utgjør på denne bakgrunn en grunnparameter for å vurdere andre hensyn og forholdet mellom dem.

3.2.2 Redelighet - dokumentasjon og merking

I NOU 1996:10 skilles det mellom helsehensynet og redelighetshensynet. I NOU 1996:10 opplyses det at redelighetshensynet opprinnelig ble motivert ut fra et ønske om å unngå forfalskede matvarer, for eksempel verdiløse erstatningsstoffer i mel. Utvalget viser til at krav begrunnet i redelighetshensynet kan oppfattes som kvalitetskrav, for eksempel sammensetningen av visse produkttyper. Slik utvalget bruker begrepet er det redelighetshensyn overfor forbrukeren, og ikke kvalitetshensyn, dersom poenget med reguleringen er å sikre at en bestemt (innarbeidet) produkttype har en bestemt sammensetning, for eksempel andel av geitemelk i geitost.

Slik redelighetsbegrepet framstilles i NOU 1996:10 er det likevel ikke tydelig kommunisert om det kun er forbrukerhensyn og da særlig forbrukerens behov for informasjon som er det vesentlige hensynet. I NOU 1996:10 henvises det for eksempel til at "redelighet" også beskytter den ærlige handelsmann, særlig mot å videreselge forfalskede varer.

Slik Statskonsult vurderer dette er redelighet en forutsetning blant annet for å framskaffe korrekt informasjon om et produkts egenskaper og sammensetning. Med hensyn til merking av næringsmiddelets innhold vil således kravene beskytte både forbrukere og næringsdrivende. Enhver regulering som definerer et produkts sammensetning vil likevel etter Statskonsults oppfatning samtidig innebære en viss beskyttelse av produsentene av de samme produktene, selv om det kanskje ikke var hensikten. Dette fordi reguleringen indirekte også setter noen normer for hvordan konkurrerende produkter oppfattes. Skal for eksempel eventuelle norske krav til sammensetningen av "geitost"⁴ - for å kunne markedsføres som "geitost" - hindre markedsføring av utenlandsk "geitost" som kan ha en litt annen sammensetning, men som likevel oppfattes som "geitost" i produksjonslandets tradisjon? Det innebærer i så fall at man i NOU 1996:10 oppfatter redelighetsbegrepet dithen at det også skal ivareta konkurranse-

⁴ Tenkt eksempel for å illustrere poenget

relaterte hensyn i tillegg til forbrukerhensyn. Bruken av begrepet "redelighets-hensyn" som begrunnelse for kvalitetskrav kan i såfall også tilsløre de bakenforliggende hensyn.

I St meld nr 40 (1996-97) brukes ikke begrepet redelighet selvstendig, men redelighetshensynene slik de brukes i NOU 1996:10 kan til en viss grad gjenfinnes i kvalitetselementet "spisekvalitet". I hovedsak er det imidlertid kvalitetselementet "ytre kvalitet" som kommer nærmest. Tilnærmingen er likevel forskjellig, slik at en direkte sammenligning blir vanskelig. I St meld nr 40 (1996-97) kapittel 5 side 27, redegjøres det for ulike hensyn som ligger bak merkebestemmelser. Hovedforskjellen i forhold til tilnærmingen i NOU 1996:10 synes å ligge i at man i St meld nr 40 (1996-97) også ser merking i sammenheng med flere andre antatte forbrukerbehov enn det man gjør i NOU 1996:10. Meldingen viser også til merkebehov for "matkvalitetselementer" som etisk kvalitet og miljøkvalitet.

Redelighetshensynet synes etter dette å hovedsakelig dreie seg om behovet for å sette brukeren i stand til å treffe egne valg på et riktig og dokumentert grunnlag, ut fra den enkeltes behov og preferanser. Merkingensreguleringen skal sikre at det gis tilstrekkelige opplysninger til at forbrukerne kan bedømme matvaren med hensyn til bl.a. innhold, pris og ernæringsmessig verdi, slik at produktet skal kunne sammenlignes med andre produkter eller vurderes i forhold til spesielle behov. Av egenskaper det er påbudt å opplyse om, er bl.a. ingredienser; hvilke og mengde, holdbarhet og vekt. Det er en utvikling i retning av at også opplysninger beregnet på allergikere (egg, mel, nøtter etc.) skal inngå i merkereglene.

Problemstillingene omkring redelighetshensynet synes etter dette i hovedsak å dreie seg om hvor mye merking forbrukeren har et berettiget krav på, i forhold til de kostnadene omsetningsleddene påføres ved merkingen. Noe uklarhet er likevel knyttet til kvalitetskrav som binder opp sammensetningen av et gitt næringsmiddel; varemerke. Hvorvidt slike kvalitetskrav faktisk bidrar til "redelighet overfor forbruker, ved at han /hun kan forholde seg til produktbetegnelsen uten å måtte sjekke innholdsmerkingen nøye, eller om de i hovedsak virker konkurranseregulerende som beskyttelse for visse næringsmiddelprodusenter, kan være uklart.

3.2.3 Kvalitet – Grenseflaten mot næringshensyn

Bruken av ordet "kvalitet" går igjen i mange sammenhenger, men det er tydelig at det legges ulike betydninger i begrepet. I NOU 1996:10 viser utvalget til "helse, redelighet og kvalitet". Noe av uklarheten skyldes tydeligvis at det kan være omstridt i hvilken grad "kvalitetskrav" er begrunnet i helsehensynet, i redelighetshensynet eller om kvalitetskravet bygger på et annet grunnlag. I NOU 1996:10 vurderes kvalitetskrav blant annet i forhold til "næringshensyn" og næringshensyn brukes da som betegnelse på kvalitetskrav som i hovedsak bidrar til å styrke primær og næringsmiddelprodusentenes markedsmessige muligheter. Utvalget mener at kvalitetskrav som det ikke kan argumenteres for ut fra helse- og redelighetshensynet ikke bør fastsettes som myndighetskrav,

unntatt der hvor eventuelle EØS-regler gjør det nødvendig eller av hensyn til tradisjonelle produkter.

I St meld nr 40 (1996-97) brukes begrepet "kvalitet" ikke på tilsvarende måte som i NOU 1996:10 ettersom man benytter et omfattende "matkvalitetsbegrep". I motsetning til NOU 1996:10 inneholder imidlertid meldingen lite drøfting av hvorvidt alle de ulike hensynene bak matkvalitetsbegrepet trekker i ulik retning ved regulering av næringsmidler, og hvordan disse utfordringene eventuelt bør løses. Noen parallell til begrepet "næringshensyn" finnes altså ikke i meldingen. Slik NOU 1996:10 definerer kvalitet (dvs = næringshensyn) vil man nok likevel finne lignende krav i underelementer av "matkvalitetsbegrepet" (jf nedenfor), for eksempel i forbindelse med "ytre kvalitet", "brukskvalitet" og "spisekvalitet".

Begrepet "kvalitet" gir således ikke i seg selv uttrykk for et bestemt hensyn slik som med helse og til dels redelighet. Begrepet gir bare uttrykk for et krav som regulerer egenskaper ved næringsmiddelet, men sier ikke noe om intensjonen bak kravet. Hovedpoenget i NOU 1996:10 er derfor at noen kvalitetskrav kan seile under "falsk flagg". Med dette menes at kravene utgir seg for å bidra til bedre helse- eller forbrukervern, mens hovedintensjonen eller –effekten likevel er å underbygge for eksempel landbruksnæringsens avsetning av visse typer produkter.

3.2.4 Matkvalitet og forbrukertrygghet

De seks kvalitetselementene i St meld nr 40 (1996-97) omfatter:

- Spisekvalitet: Smak, lukt, konsistens, utseende, friskhet og produktsammensetning.
- Helsekvalitet: Innhold/sammensetning av næringsstoffer (ernæringskvalitet). Innhold av smittestoffer, fremmedstoffer (miljøgifter, plantevern/legemidler, tilsetningsstoffer, naturlige gifter, rester fra emballasje/vaskemiddelrester etc).
- Brukskvalitet: Tilberedningskvalitet, lettvinthet.
- Ytre kvalitet: Pakningsutforming, merking/redelighet/markedsføring.
- Miljøkvalitet: En miljømessig forsvarlig og "bærekraftig" produksjon, distribusjon og lagring av mat.
- Etisk kvalitet: Kvalitetsverdier som gjenspeiler holdninger og verdier – blant annet vurdering om hva som omfattes som rett og galt (dyrevern – religion – genteknologi – hormonbruk)

Tilnærmingen til næringsmiddelpolitikken via begrepet "matkvalitet" omfatter således svært mange faktorer i forbindelse med næringsmidler.

I St meld nr 40 (1996-97) uttales det videre: "Lovgivningen er et av myndighetenes verktøy for å styre de kvalitetsaspekter som legges til fellesskapet. Lovgivningen angir minimumskravene som stilles til alle matvarer. Den enkelte

produsent må selv legge seg på det kvalitetsnivå de mener er riktig ut fra sine kundekrav innenfor de minimumskravene som lovgivningen fastsetter".

Videre brukes begrepet "forbrukertrygghet". Dette begrepet brukes primært for å avgrense mot sikkerhet i betydningen "sikkerhet for nok mat". Begrepet forbrukertrygghet brukes imidlertid lite i selve meldingen, men det uttales at hensynene til "helse og miljø" må ivaretas og at "det overordnede målet er å sikre forbrukerne helsemessig trygg mat".

Koblingen mellom "forbrukertrygghet" og "matkvalitet" i St meld nr 40 (1996-97) gjør at man umiddelbart får en svært bred og sammensatt oppfatning av hva regulering av næringsmidler omfatter. Det framgår likevel tydelig at hovedfokus er rettet mot helsemessig trygg mat samtidig som for eksempel miljøhensynene må ivaretas. På denne bakgrunn synes det likevel ikke som om det er noen vesentlige forskjeller mellom avgrensingen i NOU 1996:10 mot "helse og redelighet" og hovedfokus i St meld nr 40 (1996-97). Dette gjelder selv om man også tar med i betraktning at Stmeld nr 40 (1996-97) påpeker viktigheten av å se på hele matvarekjeden "fra fjord og jord til bord". Forskjellene synes mer å dreie seg om bredden på hvor mange forhold omkring næringsmidler man trenger å vurdere i sammenheng, og hvor langt (og hvordan) myndighetene bør gå med hensyn til å regulere innholdet i næringsmidler. St meld nr 40 (1996-97) har imidlertid i motsetning til NOU 1996:10, mindre fokus på de ulike bakenforliggende og eventuelt motstridende hensyn i reguleringer og virkemiddelbruk på området. Kvalitetskrav som man i NOU 1996:10 mener i hovedsak er begrunnet i næringshensyn er i stortingsmeldingen bakt inn flere steder i matkvalitetsbegrepet uten at dette er problematisert. På den annen side sies det også i stortingsmeldingen at det vil være opp til den enkelte produsent å legge seg på det kvalitetsnivå de mener er riktig ut fra sine kundekrav, innenfor de minimumskravene som lovgivningen fastsetter. Slik sett peker man også der på at det går en grense for hvor langt myndighetene skal regulere "kvalitet". Meldingen drøfter likevel ikke, eller peker ikke på, kriterier for grensedragningen mellom minimumskravene og andre kvalitetskrav.

3.3 Oppsummering

Det brukes mange ulike begreper for å beskrive aktuelle hensyn i tilknytning til reguleringen av næringsmidler.

I NOU 1996:10 har man lagt til grunn at området må reguleres med utgangspunkt i hensynene "helse og redelighet". Utvalget er dessuten opptatt av å avgrense mot reguleringer som primært regulerer eller tilrettelegger for næringsinteresser. Utvalgets syn er at næringsinteressene (kvalitetskrav) bør reguleres i svært begrenset omfang og vurderes atskilt fra helse og forbrukerinteressene. Utvalget vil i hovedsak begrense slike kvalitetskrav til det som er påkrevet på grunn av EØS og for "nasjonale og tradisjonelle" produkter.

Utover det som er nevnt i de ulike ovenstående punktene, er det få paralleller mellom begrepsbruken i NOU 1996:10 og i St meld nr 40 (1996-97). St meld nr 40 (1996-97) bruker begrepene "matkvalitet og forbrukertrygghet" som

grunnlag for politikken på området. Perspektivet i disse to begrepene er i utgangspunktet svært vidt. Hovedforskjellene i forhold til NOU 1996:10 er at meldingen tydeligere tar for seg kjeden "fra jord og fjord til bord" og at begrepet "matkvalitet" i utgangspunktet omfatter langt flere hensyn enn de som drøftes i NOU 1996:10. Meldingen inneholder imidlertid i liten grad drøftelser om i hvilken grad, og eventuelt hvordan, de ulike hensynene kan stå i motstrid til hverandre.

Også i St meldnr 40 (1996-97) kommer det likevel tydelig fram at primær hensynet er at mat som omsettes i Norge ikke skal representere noen helserisiko verken for den vanlige forbruker eller for spesielle forbrukergrupper.

Det uomtvistede utgangspunktet for myndighetenes regulering og tilsyn er dermed hensynet den enkeltes helse. Hva man mener det er av helsemessig betydning for myndighetene å regulere er imidlertid mer gjenstand for diskusjon. Begrepsbruken og innspillene i høringsuttalelsene tydeliggjør også at det finnes ulike syn på hvilke og hvor kraftige virkemidler det er riktig å bruke i reguleringen av næringsmidler. I alle sammenhenger holdes riktignok forbrukerens interesser opp som motivet for eventuell regulering eller annen virkemiddelbruk. I NOU 1996:10 påvises det imidlertid hvordan ulike reguleringer, selv om reguleringene tilsynelatende har som formål å beskytte en antatt forbrukerinteresse, i større grad tjener til å beskytte eller fremme visse næringsinteresser eller næringsmidler framfor andre. Selv om det i mange sammenhenger henvises til forbrukernes interesser, foreligger det likevel ikke en entydig drøftelse av hva man legger i begrepet "forbrukerhensyn".

Selv om disse problemstillingene ikke drøftes i St meld nr 40 (1996-97) er det likevel viktig å se nærmere på dette. M.a.o- når hensynet til den enkeltes helse og forbrukernes interesser er primærhensynene for området, må det vurderes om dette er hensyn som kan ivaretas på en tillitvekkende måte i en organisasjon som samtidig skal forvalte andre hensyn eller interesser.

4 Rammer for organisering av myndighetsutøvelse, og følger for plassering av departementsansvar på næringsmiddel sektoren

Næringskomiteen i Stortinget påpekte i behandlingen av St. meld. nr 40 (1996/97) at det departement som blir tillagt forvaltningen av matpolitikken må forvalte sine oppgaver med en helhetlig tilnærming. Videre ble det påpekt at saker ikke bare må vurderes ut fra helsehensyn eller næringspolitiske hensyn, men at helse, miljø, kultur og økonomi må bli sett sammenheng.

Det gis på den annen side ikke noen entydig avgrensning av hva "forvaltningen av matpolitikken" innebærer av ansvar og oppgaver. Begrepet "matkvalitet" omfatter i seg selv mange forhold og involverer langt flere departementsområder enn de som er i fokus for denne utredningen. Det må antas at "matpolitikken" omfatter ytterligere flere forhold. For eksempel berører ikke St. meld. nr. 40 (1996-97) i særlig grad beredskapsspørsmål med hensyn til sikkerhet for matforsyningen i krisesituasjoner.

En diskusjon om hvor forvaltningsansvaret for matpolitikken bør ligge er derfor ikke en del av Statskonsults mandat. Vår oppgave er å foreta en prinsipiell vurdering av plasseringen av ansvaret for "tilsyn, vedtak, klagebehandling og konstitusjonelt ansvar for å ivareta hensynene til helsemessig trygge næringsmidler, redelighet i omsetningen og kvalitet; innenfor de enkelte leddene av næringskjeden."

I dette kapitlet presenteres og drøftes flere forhold som gjør seg gjeldende ved organisering av et næringsmiddeltilsyn. Summen av disse forholdene utgjør rammer for hvilke organisatoriske løsninger som kan anses hensiktsmessige. Rammene har selvfølgelig stor sammenheng med lovgrunnlaget for næringsmiddeltilsynet. Men, det er også viktig å ta hensyn til utviklingstrekk av betydning for myndighetenes arbeidsmetodikk og virkemiddelbruk. Videre utgjør behovet for tillit til myndighetene, myndighetenes legitimitet og "lydhørhet" viktige rammer for organiseringen.

Drøftelsene har direkte betydning for plassering av departementsansvaret for næringsmiddeltilsynet. Argumentasjon, ulike alternativer og konklusjoner for denne plasseringen behandles derfor også i dette kapitlet. Mange av drøftelsene som gjennomføres i dette kapitlet har også betydning for organisering på direktoratsnivå og på lokalt nivå, til dels på mer indirekte vis. Til en viss grad har vi derfor sett det nødvendig å gjenta en del av argumentasjonen for disse nivåene i kapitlene fem og seks. Vi har likevel i forsøkt å samle grunnlagsdiskusjonene i størst mulig grad her.

Innledningsvis er det imidlertid viktig å klargjøre en del av begrepsbruken i forbindelse med myndighetsutøvelse og tilsyn.

4.1 Myndighetsutøvelse og tilsyn– begrepsbruk og særtrekk

4.1.1 Begrepene myndighetsutøvelse og tilsyn

I henhold til mandatet skal Statskonsult gi en "prinsipiell vurdering av hvem som skal ha ansvar for tilsyn, vedtak, klagebehandling og konstitusjonelt ansvar for å ivareta hensynene helsemessig trygge næringsmidler, redelighet i omsetningen og kvalitet innenfor de enkelte leddene av næringsmiddelkjeden. [Vår undertrekning.]

Innenfor offentlig forvaltning kan det skilles mellom myndighetsutøvelse, service- og bistandsytelser (tjenesteyting) og forretningsdrift (jf. også Hermansenutvalgets noe mer finmaskete inndeling av statens oppgaver; i denne sammenhengen: staten som samfunnsstyrer og myndighetsutøver). I forbindelse med næringsmidler er de sentrale oppgavenem *myndighetsutøvelse* i form av regulering og oppfølging av reguleringene.

Myndighetsutøvelse dreier seg først og fremst om regulering som skal ivareta en felles / samfunnsmessig interesse i å unngå eller begrense skadelige eller uønskede bivirkninger av en ekstern aktivitet eller produksjon. Med "ekstern" understrekes at myndighetsutøvelsen rettes mot en aktivitet eller produksjon myndigheten ikke selv forestår eller er ansvarlig for.

Myndighetsutøvelse kan på denne bakgrunn forstås som forvaltningens reguleringstilknnyttede oppgaver. Oppgavene er dels ytterligere presisering og utdyping av reguleringene (for eksempel gjennom forskrifter), og dels tilsyn og sanksjonering. Begrepet "tilsyn" brukes likevel ofte med litt varierende innhold. *Tilsyn* kan defineres som det å "verifisere om en adressat for rettigheter og plikter overholder disse, og eventuelt sette inn korrigerende tiltak". (ref. H. P. Graver). I denne rapporten velger vi å bruke begrepet "tilsyn" med følgende innhold;

- myndighetenes kontroll av at de som har rettslig baserte forpliktelser (adressat, pliktsubjekt, tilsynsobjekt etc.) overholder sine plikter, samt
- myndighetenes etterfølgende tiltak som ikke omfatter straff (heretter kalt reaksjonsmidler) for å rette opp eventuelle avvik som er avdekket under kontrollen. Begrepet reaksjonsmidler blir således et underbegrep innenfor tilsynsbegrepet

Mandatets henvisning til oppgavene "tilsyn, vedtak, klagebehandling og konstitusjonelt ansvar" vil derfor dekkes av begrepet "myndighetsutøvelse", og vi vil i det videre avgrense begrepsbruken til "myndighetsutøvelse" og eventuelt "tilsyn".

Myndighetsutøvelse kan dermed ikke ses på som en tjeneste- eller serviceytelse fra statens side. En viktig side ved rammebetingelsene er derfor å definere hvilken rolle myndighetene kan opptre i når deres funksjon er å være kontrollør av en ekstern aktivitet eller produksjon.

I tillegg til de oppgavene som direkte følger av lovgrunnlaget er det samtidig andre særtrekk ved myndighetsutøvelse som innvirker på de samme forholdene. Dette gjelder blant annet arbeidsmetodikk og virkemiddelbruk, særlig internkontroll.

Tilsynsmyndigheter har også ofte oppgaver som går utover ren myndighetsutøvelse; først og fremst gjennom støttetiltak i tilknytning til de generelle målene på det aktuelle området. Dette kan bl.a. dreie seg om å gi råd, veiledning og annet informasjons- og påvirkningsarbeid overfor ulike målgrupper. Dessuten registreringer, vurderinger og dokumentasjon av utviklingen innen området m.v. Omfanget av slik virksomhet vil variere mellom ulike tilsynsmyndigheter.

Oppgavefordelingen vil som oftest være slik at selve reguleringsarbeidet i stor grad er lagt til departementet, men med varierende grad av medvirkning fra en underliggende tilsynsetat. De typiske tilsynsoppgavene er ofte fullt ut delegert til direktoratet, eventuelt også videre til et regionalt eller lokalt apparat. Fordelingen av de ulike oppgavene fra departement og helt ut til den enkelte kontrollør er samtidig til dels så sammenvevd at det ikke er lett å skille knivskarpt mellom de ulike delene av organisasjonens ansvar (selv om det formelt kan være klart nok). I drøftelsen nedenfor ser vi derfor på myndighetsapparatet som en helhet, dvs fra departementsnivå og ut til utøvende ledd. Vi presiserer eventuelt dersom det er sider ved drøftelsen som i hovedsak bare har betydning for deler eller nivåer i myndighetsapparatet.

4.1.2 Myndighetsutøvelse i et internkontrollperspektiv

Statskonsult legger til grunn at internkontrollreformen skal gjennomføres på næringsmiddelområdet. Det er fastsatt en egen internkontrollforskrift for næringsmiddelområdet, ofte henvist til som "IK-mat". I tillegg har man særskilte internkontrollregler på fiskerisiden.

Internkontroll, eller internkontroll-lignende reguleringer, har etter hvert blitt en fellesnevner på en rekke tilsynsområder. Dette har nok ført til en viss omlegging av myndighetsutøvelsen, selv om det i noen sammenhenger kan stilles spørsmålsteget ved hvor langt man er kommet i omlegging til internkontroll.

I utgangspunktet burde særlig internkontroll føre til mindre variasjon i myndighetsutøvelsen med hensyn til reguleringsform og tilsynsmetodikk fra område til område. De forskjellige internkontrollforskriftene er da også i utgangspunktet forholdsvis like. Hovedelementet er at den som er ansvarlig for virksomheten pålegges å sørge for en systematisk oppfølging (styringsystem) av de kravene som er fastsatt i eller i medhold av de ulike spesiallovene internkontrollen omfatter, heretter kalt "fagregelverket".

Et annet fellestrekk ved internkontrollforskriftene er at de alle pålegger virksomheten å utarbeide dokumentasjon som viser hvordan kravene til intern-

kontroll er oppfylt. Internkontrollkrav er således "systemrettet" og knytter en forbindelse mellom hvordan virksomheten fungerer som organisasjon og kravene i fagregelverket. Hvordan internkontrollreformen oppfattes av den enkelte virksomhet, og særlig den som er ansvarlig for virksomheten, henger derfor tett sammen med hvordan fagregelverket er utformet. Utformingen av fagregelverket kan imidlertid variere en god del fra lovområde til lovområde, og til og med innen et og samme lovområde.

I Statskonsults rapport 1999:2 (referert til i punkt 4.1.4) påpekes det at variasjoner mellom de ulike internkontrollforskriftene, men særlig varierende utforming av det tilhørende fagregelverket, kan stille virksomhetene overfor sprikende signaler fra myndighetene med hensyn til hva internkontroll er og med hensyn til virksomhetenes ansvar for egne aktiviteter og resultater.

4.1.3 Regelverksutforming på bakgrunn av internkontroll

Fagregelverk kan grovt sett rettes mot enten resultat,⁵ressurser eller organisering. Uavhengig av hva fagregelverket retter seg mot, kan det utformes med *metodekrav* eller *funksjonelle krav*.

Metodekrav spesifiserer en bestemt, ofte teknisk, løsning på et problem. Dvs at de beskriver hvordan pliktsubjektet skal forebygge en uønsket hendelse eller lignende. *Funksjonelle krav* beskriver hva som skal oppnås (hensyn som skal tas, hendelser som skal unngås etc) uten å angi en bestemt metode for løsning.

Ordet detaljeringsgrad, detaljregulering og lignende brukes ofte litt misvisende som et skille mellom de to formene. For eksempel ser vi i noen sammenhenger at man snakker om "detaljerte krav kontra funksjonelle krav". Man kan imidlertid godt ha ulik detaljeringsgrad innenfor begge regeltyper⁶. Det viktigste skillet går derfor mellom funksjonelle krav og metodekrav.

Metodekrav stilles også ofte opp som et møstykke til systemrettet regulering (internkontroll). Dette kan være litt misvisende, siden internkontroll i praksis kan gå hånd i hånd med ganske så detaljerte metodekrav. En annen sak er likevel om detaljregulering og metodekrav er i samsvar med internkontrollreformens mer prinsipielle utgangspunkt og begrunnelse.

Et sentralt poeng med internkontrollreformen er nemlig å tydeliggjøre virksomhetenes eget ansvar, både med hensyn til sikkerhet for virksomhetens egne ansatte og for tredjepersoner som mottar produkter (her i betydningen "trygge næringsmidler") fra virksomhetene. I NOU 1981:11 "Alexander L. Kielland"-ulykken ble grunntanken bak internkontroll formulert slik:

⁵ Resultat i vid forstand - en bestemt tilstand, egenskaper ved produkt etc

⁶ For eksempel er de grunnleggende sikkerhetskravene i mange EØS-direktiver for produkter meget omfattende og detaljerte i å understreke hvilke hensyn og mål som skal ivaretas. Kravene er likevel i stor grad funksjonelt utformet.

"Avveiningen mellom eksternt offentlig tilsyn og internkontroll må derfor foretas slik at den som utfører arbeidet føler det ansvaret de har. Som en konsekvens av dette må absolutte regler med stor detaljeringsgrad unngås".

Videre ble det i NOU 1981:11 gitt synspunkter på hva slags regelverksstrategi dette internkontrollprinsippet innebærer. Overført til næringsmiddelområdet kan denne regelverksstrategien uttrykkes omtrent slik: *Krav til sikkerhet [helse] eller andre krav bør gå på funksjon ["funksjonelle krav" til innhold av stoffer, farge, sammensetning etc] og ikke som spesifikasjoner av utforming [eller prosedyre - "metodekrav"]*.

Følgende ytterpunkter kan illustrere hvor ulikt de to reguleringsformene, metodiske kontra funksjonelle krav, vil slå ut for virksomhetenes oppfatning av sitt eget ansvar for – i denne sammenhengen – trygge næringsmidler og for oppfatningen av internkontroll:

- Desto mer funksjonelle kravene i de ulike fagregelverkene blir, desto større grad av "frihet under ansvar" for resultatet (valgt løsning) plasseres hos pliktsubjektet / virksomheten. Samtidig vil viktigheten av organisering og prosess i virksomheten bli mer framtrædende, slik at virksomheten er i stand til å foreta en balansert avveining av alle de ulike hensyn og risiki som har betydning for valget av løsning. En etterlevelse og håndheving av funksjonelle krav forutsetter likevel at alternativene / rammene for de ulike "riktige" konkrete løsningsmetodene er rimelig kjent og tilgjengelig for både virksomheten og myndigheten. Veiledninger, standarder og lignende som kan underbygge realitetene i de funksjonelle kravene - og ikke minst tilgangen til slike – får derfor tilsvarende stor betydning.
- Desto mer metodisk fagkravene er utformet, desto mindre viktig blir virksomhetens organisatoriske evne til å ta de riktige beslutningene, fordi det formelle regelverket i større grad utformer de lovlige løsningene.

I den første sammenhengen må internkontrollen bidra til / beskrive virksomhetens måte å sikre at alle hensyn og risikofaktorer blir kartlagt og vurdert. I den andre sammenhengen flytter hovedvekten for internkontrollen seg til rutiner og kontrollsystem for å dokumentere at regelverkets krav følges.

Når internkontrollreformen bidrar til å understøtte virksomhetenes eget ansvar, vil dette også innvirke på hvordan en virksomhet må forholde seg til sine (eventuelle) underleverandører. Virksomheten vil blant annet være avhengig av at råvareleverandører og andre underleverandører leverer produkter (elle tjenester) som gjør det mulig for virksomheten å overholde det ansvaret den selv har. Denne "hvert ledd passe på foregående ledd" effekten er derfor også en viktig side ved internkontrollreformen.

4.1.4 Næringsmiddeltilsynet og tilsvarende myndighetsutøvelse på andre områder

Statskonsult har nylig utgitt en rapport som gjennomgår lov- og forvaltningsstruktur på helse- miljø og sikkerhetsområdet. I denne rapporten anbefaler Statskonsult at de [sentrale] etatene som i dag er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet, gis en mer samlet styring for å få et helhetlig grep om regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk, både av hensyn til effektivitet i forvaltningen og en mer samordnet tilnærming mot virksomhetene (pliktsubjektene). Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet inngår således ikke i disse såkalte "sentrale" etatene.

Men det er samtidig pekt på grenseflater og gjennomgående problemstillinger som gjør at også etater under andre departementer enn de fire nevnte bør ses i sammenheng. På samme måte gjelder dette samarbeid knyttet til regelverksproduksjon, dimensjonering / prioriteringer og øvrig virkemiddelbruk. Selv om det her ikke pekes på et tydelig behov for samlet styring, bør man vurdere utvikling av samordningsfunksjoner knyttet til kompetanseutvikling, metodeutvikling (risiko- og kostnadsanalyser, tilsynsmetoder m.m.) og eventuelt også mer konkret samarbeid om regulerings- og tilsynsstrategier (internkontroll).

I tillegg tar rapporten opp den svært ulike strukturen det er på regional/ lokalapparatet for tilsynsetatene. Denne strukturen anses i seg selv å være en hindring for samordning av tilsynsvirksomheten der hvor samordningen er ønsket- i virksomhetene.

Felles for disse andre tilsynsetatene er at de i ulik grad og på ulike måter har grenseflater mot tilsynet med næringsmidler. Med grenseflater menes i denne sammenheng ikke nødvendigvis at alle disse etatene regulerer næringsmidler, men at de ut fra hensynene i sine ulike lovgrunnlag retter tilsyn mot for eksempel intern organisering og systemer, lokaler, verktøy og annet utstyr, installasjoner og lignende i de samme virksomhetene som næringsmiddeltilsynet har som pliktsubjekter. Grenseflatene til Arbeidstilsynet (organisering, hygiene, maskiner og kjemikalier) og Statens forurensningstilsyn (desinfeksjonsvesker og andre kjemikalier, avfall og utslipp) er kanskje de mest følbare i praksis.

En sentral fellesnevner og grenseflate er også de ulike internkontrollforskriftene som etter hvert er dukket opp på flere lovområder. Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratet, Arbeidstilsynet, Produkt- og Elektrisitetstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern forvalter alle felles eller egne internkontrollforskrifter. Statens helsetilsyn og fylkeslegene legger også internkontroll til grunn for sitt tilsyn, og man finner flere internkontrollforskrifter også innen samferdselssektoren.

Det er derfor viktig å påpeke at organiseringen av næringsmiddeltilsynet ikke bare kan vurderes ut fra sine egne forutsetninger. Næringsmiddeltilsynet må

⁷ Rapport 1999:2 – Helt stykkevis og delt?

også vurderes på bakgrunn av de øvrige tilsynsmyndigheter som på ulike måter retter seg mot de samme virksomhetene. For eksempel må utviklingstrekk med hensyn til "tillit og legitimitet", endringer i arbeidsmetodikk etc innen hele området tillegges vekt også ved organiseringen av næringsmiddeltilsynet.

4.2 Alternative skjæringspunkter for næringsmiddeltilsynets ansvar

4.2.1 Bakgrunn og problemstillinger

Skjæringspunktet for, og beskrivelsen av, næringsmiddeltilsynets oppgaver vil i hovedsak framgå av den lovgivningen som ligger til grunn. Særlig lovgrunnlagets bestemmelser om formål og om saklig og stedlig virkeområde. Herunder vil oppgavene påvirkes av hvilke private aktører som loven pålegger plikter. I tillegg kan oppgavene påvirkes av bestemmelser som legger konkrete oppgaver til tilsynsorganet eller på annen måte styrer tilsynsorganets virkemiddelbun.

Parallelt med Statskonsults utredning arbeides det med å utforme én ny lov som skal erstatte de fem mest sentrale av dagens næringsmiddellover. Statskonsult har blitt orientert om dette arbeidet, som så langt har konsentrert seg om å vurdere lovens *formål* og *virkeområde*. Det vil si vurdering av hvilke hensyn det er nødvendig å ivareta i loven, og fra hvilket øyeblikk eller i hvilken situasjon loven vil gjelde, og for hvem. Det sistnevnte innebærer at det gjøres en grenseoppgang mot tilgrensende lovgivning langs matvarekjeden – "jord og fjord til bord"-perspektivet. Konklusjonene med hensyn til formål eller virkeområde er imidlertid ikke trukket ennå. Det er derfor nødvendig for Statskonsult å foreta selvstendige vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike alternativer for en ny næringsmiddellov, innenfor prosjekts rammer.

I arbeidet med lovens *formål* legges det til grunn at loven skal ivareta hensynet til folkehelse og redelighet i omsetningen, og det vurderes i hvilken utstrekning loven i tillegg bør regulere kvalitetskrav utover helse og redelighet.

I St. meld. nr 40 (1996-97) omfatter begrepet "matkvalitet" alle de påvirkningsfaktorer i næringsmiddelkjeden som er nevnt ovenfor, jf. kapittel 3. I tillegg omfatter begrepet flere andre forhold, for eksempel etikk i dyrehold, miljøhensyn i produksjonen, ernæring etc. I tillegg til å trekke inn samtlige aktører i næringsmiddelkjeden viser St meld nr 40 (1996-97) derfor til mange flere hensyn enn bare helse og redelighet. Samtidig understrekes imidlertid flere ganger behovet for å kunne sikre "helsemessig trygg mat". Begrensningen til "helsemessig trygg mat" vil derfor kanskje avgrense fokus noe i forhold til det fulle innholdet i begrepet "matkvalitet". Hensynene bak "etisk kvalitet" kan for eksempel neppe ha betydning for om et næringsmiddel blir helsemessig trygt eller ikke.

Summen av de oppgavene som er knyttet til alt begrepet "matkvalitet" omfatter, er i dag fordelt på, eller berører, mange politikk og departementsområder. For eksempel vil oppgavene berøre Miljøverndepartementets, Barne og familiedepartementets, Kommunal- og regionaldepartementets områder i tillegg til de

sentrale på næringsmiddelområdet i dag; Sosialog helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. I neste runde berøres også Utenriksdepartementet, Handels- og næringsdepartementet og Finansdepartementet. På grunn av det omfattende matkvalitetsbegrepet og de ulike, til dels motstridende, hensynene som ligger bak begrepet framstår derfor St meld. nr 40 (1996-97) som et lite operativt dokument med hensyn til hvordan de enkelte utfordringene for næringsmiddeltilsyn konkret skal angripes, både med tanke på reguleringsstruktur og tilsynsorganisering.

For å kunne vurdere en hensiktsmessig organisering må derfor ulike utfordringene i matpolitikken ses hver for seg. Fokus for dette oppdraget er tilsyn med helse og redelighet, eventuelt kvalitet, for næringsmidler jf også henvisningen i St. meld. nr 40 (1996-97) til "helsemessig trygg". Som vist til i kapittel 3 kan hensynene bak en del kvalitetskrav være uklare, og ofte mer egnet til å fremme spesielle næringsinteresser enn forbrukerhensyn. Primært vil vi derfor drøfte organiseringen på grunnlag av hensynene "helse og redelighet", og senere beskrive hvordan hensynet "kvalitet" vil slå ut i forhold til de respektive prinsipielle modeller for organiseringen. Noen ytterligere vurdering av hvilke hensyn myndighetsutøvelsen skal ivareta synes derfor ikke påkrevet her og det vises til kapittel 3.

Hvorvidt alle de ulike hensynene bak regulering av næringsmidler tilsier en annen fordeling av departementsansvar enn dagens, må vurderes for seg. I den sammenheng er det naturlig å vurdere hvilke oppgaver som ivaretar ulike hensyn, og om det eventuelt er motsetningsforhold mellom disse hensynene som tilsier at de bør behandles særskilt for å sikre nødvendig åpenhet og troverdighet. En annen side ved det samme er å vurdere om det å samle flere, kanskje svært ulike, oppgaver på ett sted på annen måte innebærer fare for uønskede skjevheter i fokus og prioriteringer.

Ettersom *virkeområdet* for loven heller ikke er avklart, er det nødvendig for Statskonsult å gjøre en selvstendig vurdering av dette, for i neste runde å kunne vurdere hva dette eventuelt tilsier med hensyn til organiseringen. Virkeområdet vil definere hvem som blir såkalte pliktsubjekter etter loven, dvs hvem som pålegges plikter og ansvar, og "når", dvs. i hvilken situasjon, denne plikten inntreffer. De personer eller virksomheter som loven etter denne beskrivelsen retter seg mot, blir samtidig tilsynsobjekter for næringsmiddeltilsynet.

I tillegg til de vurderinger som framgår av NOU 1996:10, skal Statskonsult i henhold til vårt mandat også vurdere organiseringen med utgangspunkt i hele næringsmiddelkjeden. I St.meld.nr 40 (1996 – 97) uttales det at myndighetenes strategi blant annet vil være å satse på "vektlegging av kvalitet langs hele matvarekjeden". Det vises blant annet til at uønskede smittestoffer kan tilføres langs hele kjeden. I meldingens sammendrag uttales det på side 7: "En helsemessig trygg mat er derfor avhengig av tilfredsstillende regelverk og tilsyn samt kvalitetssikring i alle ledd "fra jord og fjord til bord". Det gjelder enten matvarekjeden starter i Norge eller i utlandet." Videre at "dette medfører at aktuelle nasjonale regelverk må sees i et tilsvarende helhetlig perspektiv".

Det synes udiskutabelt at det er nødvendig å se hele næringsmiddelkjeden i sammenheng. Å basere kontrollen for eksempel utelukkende på prøver og analyser av næringsmidlene først når de ligger klare til salg, framstår som utilstrekkelig. Det ville for det første kreve et uforholdsmessig stort kontrollapparat og mye test- og laboratoriekapasitet. For det andre er det stor variasjon i hvor lang vei et "produkt" må gå, før det blir et "næringsmiddel". Noen produkter er klar til å spises som næringsmidler "rett fra jorden" mens andre produkter må gå gjennom en lang og kronglete produksjonsprosess, med mange mellomstadier, før de kan tas i bruk som et næringsmiddel. Noen næringsmidler kan spises som de er, men kan også inngå som ingredienser eller tilsetningsstoffer i andre, videreforedte næringsmidler etc. Andre "næringsmidler" har ingen annen praktisk funksjon enn å være tilsetningsstoff eller ingrediens, for eksempel krydder. Til gjengjeld kan de sistnevnte næringsmidlene ofte bli tilsatt på flere stadier i næringsmiddelkjeden, ofte av den enkelte forbruker selv.

Tilsvarende blir det også stor variasjon i hvilke og hvor mange omsetningsledd, og eventuelt videreforedlingsledd, det er mellom produksjonen av næringsmidler og den enkelte forbruker, og i hvor stort del-ansvar alle disse aktørene har for det næringsmiddelet som til sist fortæres. Det som var ufarlig når det forlot et ledd, kan ha blitt bedrevet høyere opp i kjeden. Kjeden kan omfatte alt fra landbruk og fiskeri, via omsetningsledd av typen råfisklag og gartnerhaller, meierier, konserverfabrikker, transportører, til grossister og butikker før næringsmiddelet kommer til forbrukeren. I prinsippet kan forbrukeren dessuten motta sitt næringsmiddel fra et hvilket som helst av produksjons og omsetningsleddene.

I tillegg blir næringsmidlenes egenskaper ofte påvirket av ulike innsatsfaktorer i produksjonsprosessen lenge før "noe" blir et næringsmiddel. Jordbruksprodukter kan for eksempel påvirkes av hvilken gjødsel som er brukt, når og hvordan det er gjødslet. I tillegg vil eller kan faktorer som jordsmonn og nedbør, herunder eventuelle forurensninger, påvirke landbruksproduktene. Tilsvarende vil stell, fôr, sykdommer og medisiner, samt forekomsten av eventuelle miljøforurensninger, påvirke hvor egnet fisk og dyr blir som næringsmidler.

Det må derfor vurderes særskilt hvordan man kan innrette myndighetsutøvelse av "helse og redelighet for næringsmidler", slik at man effektivt oppnår den ønskede kvalitetssikringen i alle ledd i næringsmiddelkjeden. For å kunne vurdere virkeområdet og grensedragningen i perspektivet "jord og fjord til bord" må man i den sammenheng også ta i betraktning de særtrekk som gjør seg gjeldende for myndighetsutøvelse, herunder utviklingstrekk for arbeidsmetodikk, virkemiddelbruk og lignende.

Flere av høringsinstansene mener at NOU 1996:10 har en for snever tilnærming ved å ta utgangspunkt i næringsmidler som frambyr forbrukeren. Grovt oppsummert mener disse høringsinstansene at man med denne tilnærmingen ikke sikrer tilfredsstillende kvalitet i alle ledd av næringsmiddelkjeden, dvs behandlingen av en råvare, fôr, såkorn og andre innsatsfaktorer som har betydning for næringsmiddelet i stadiene også før noe kan frambyr som næringsmiddel. I tillegg mener flere av høringsinstansene at det å ta utgangspunkt i nærings

midler som frambygs, ikke ivaretar andre viktige forhold i matpolitikken, særlig generelle ernærings spørsmål.

Med hensyn til det sistnevnte – ernærings spørsmål – vil det for det første være avgjørende hvorvidt dette hensynet legges inn i lovgrunnlaget for næringsmidler. Diskusjonene omkring generelle ernærings spørsmål synes primært å dreie seg om hvilke virkemidler som er egnet for å få til endringer i befolkningens inntak av visse næringsmidler. Det synes likevel uproblematisk at man inkludert i helsehensynet også har hjemmel til å ivareta folkehelsehensynet, dersom formelle krav til for eksempel sammensetningen av visse næringsmidler synes å være det mest effektive virkemiddelet.

Hovedproblemstillingen blir derfor å vurdere hvorvidt alle de hensynene man ønsker å ivareta i forhold til næringsmidler kan rettes mot "næringsmidler som frambygs". Alternativet vil være å rette reguleringer og tilsyn mot alle aktørene i næringsmiddelkjeden som har innvirkning på næringsmidler. Det vil si inkludert ledd som ikke selv frambygs næringsmidler, men som på annen måte påvirker næringsmidlene, for eksempel produsenter av tilsetningsstoffer, transportører etc. Det er da viktig å vurdere hvordan ulike typer regler og tilsynsmetoder vil innvirke på hvordan de ulike leddene i kjeden oppfatter sitt delansvar.

4.2.2 Ulike regelverkstypers effekt i næringskjeden

Myndighetsutøvelsen på næringsmiddelområdet synes i dag preget av et fagregelverk med stor vekt på metodekrav. Med dette menes for eksempel forskrifter for hvor lenge fisk skal nedfrys før slakting, krav til temperatur på vann til oppbevaring, transportmetoder etc. Tilsvarende har forskrift om kjøtt råvarer og kjøttprodukter regler om hvor lenge rå kjøttfarseprodukter kan tillates frambygd som fersk vare og regler om hvordan tining av frosne kjøttprodukter skal foregå.

Metodekravenes fordel er at de lett kan utformes med enkle og tydelige krav som er tilpasset det aktuelle fagområdet. Et pliktsubjekt som kjenner fagområdet kan lett lese seg til hva vedkommende skal foreta seg for å overholde en gitt forskrift. En ulempe med metodekrav er imidlertid at de ikke vil passe i enhver situasjon, og at de derfor kan virke nærmest meningsløse fordi den foreskrevne metoden ikke fanger opp, eller til og med utløser, andre faremomenter. Metodekravene retter seg også ofte mot et nokså avgrenset praktisk problemområde i en ofte større og komplisert virksomhet. Metodekravene henvender seg derfor ofte i praksis direkte til et utførende ledd i en virksomhet og oppfattes i mindre grad som en del av lederansvaret for toppledelsen. Videre kan metodiske regler virke hemmende på utvikling av nye, potensielt bedre løsningsmetoder, eller den teknologiske utviklingen på tilstøtende områder kan gjøre at den foreskrevne løsningen ikke lenger har noen betydning for det man ønsker å ivareta med den.

En annen innvending mot metodekravene er at kravene ofte ikke gir tydelig uttrykk for formålet med kravet, dvs hvorfor man skal gjøre det forskriften sier. Når formålet med kravet ikke er tydelig formulert, kan reguleringsformen også

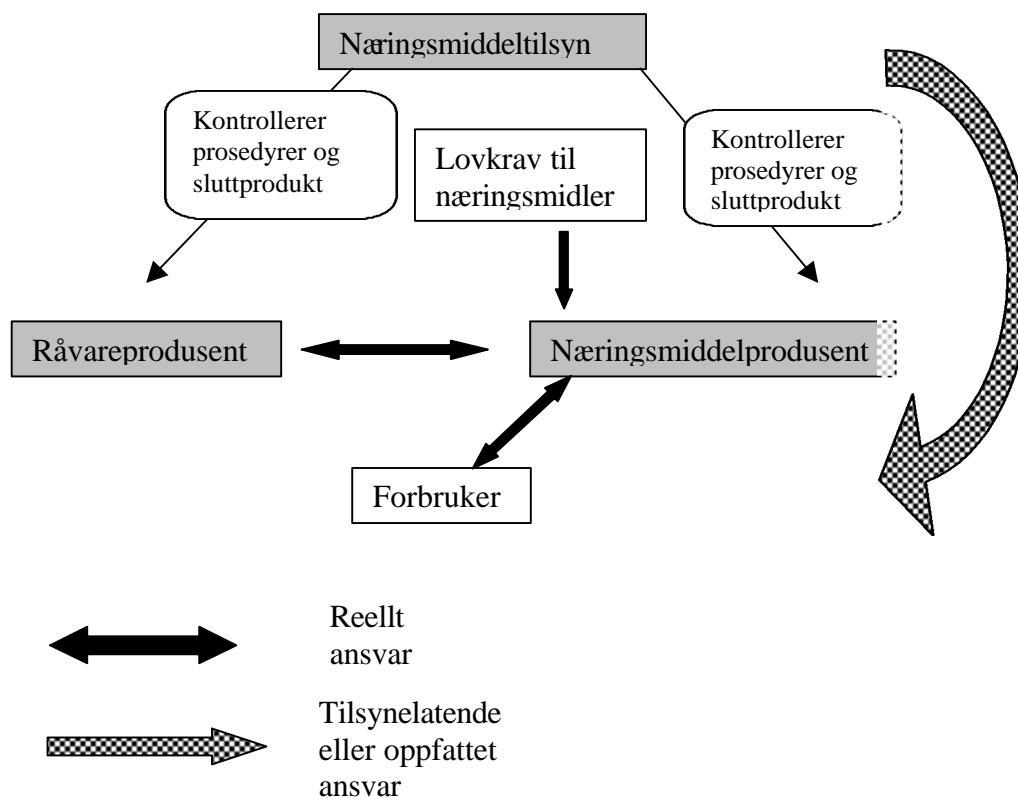
tilsløre hvorvidt formålet for et krav til for eksempel næringsmidler er helse redelighets- eller andre hensyn (kvalitetskrav). Denne innvendingen mot metodiske krav kommer tydelig fram ved å sammenligne situasjonen med et funksjonelt utformet krav. Funksjonelle krav preges av å ha fokus på hva som skal unngås eller oppnås. Hvordan dette oppnås rent *metodisk* er i prinsippet mer underordnet. Fordelen ved funksjonelle krav antas videre å være at de lettere gir pliktsubjektet et incitament til å ta selvstendig ansvar for å løse det kravet regelverket stiller, samtidig som man unngår de nevnte "hemmende" sidene ved metodiske krav i forhold til nye situasjoner. Satt på spissen innebærer noe av kritikken mot de metodiske kravene, jf I NOU 1981:11 at metodiske krav reduserer pliktsubjektets rolle til å passivt følge den prosedyren forskriften anviser.

En ulempe ved å fokusere på metodekrav er derfor at myndighetene på denne måten går inn og forteller de enkelte aktørene i kjeden hvordan de, ofte i detalj, skal behandle produktene på de enkelte stadier. Dette innebærer en viss fare for passivisering av pliktsubjektene ved at ansvaret for å vurdere hva som er nødvendig eller godt nok, flyttes fra pliktsubjektene og over mot myndighetene og regelverket.

En ulempe ved de funksjonelle kravne er at de kan bli så generelle at de gir pliktsubjektet for liten veiledning med hensyn til hva som konkret forventes i en gitt situasjon. Funksjonelle krav kan ofte bruke vendinger av typen "tilfredsstillende sikkerhet for", "akseptabelt nivå" etc, selv om de også ofte kan ha klare grenseverdier, for eksempel "gassinnhold som ikke overstiger x antall ppm". Funksjonelle regler framstår mer som en utfordring for virksomhetens ledelse, men altfor generelle regler kan legge et tilsynelatende alt for stort ansvar over på det enkelte pliktsubjekt. Dette forsøkes ofte bøtet på ved å henvise til ulike beskrivelser av tekniske løsninger som anses dekkende for å oppnå regelens krav i de fleste situasjoner, for eksempel standarder som utgis av anerkjente standardiseringsorganer, bransjeorganisasjoner og lignende. Disse bidrar til å etablere en anbefalt hovedløsning, likevel uten at standardene er bindende dersom andre løsninger er bedre, eller kanskje til og med nødvendige i en konkret situasjon hvor standarden åpenbart ikke er tilstrekkelig alene. Funksjonelle krav fungerer derfor sjelden godt dersom det ikke samtidig er god tilgang på beskrivelser av faglige problemstillinger og løsninger som kan danne utgangspunkt for oppfyllelsen av kravene.

En annen faktor som kan innvirke på hvordan aktørene i næringsmiddelkjeden oppfatter sitt ansvar, er tilsynshyppigheten og innholdet i tilsynet.

En svært hyppig myndighetskontroll kan i prinsippet også bidra til at myndighetene utilsiktet overtar en del av det kontrollansvaret som egentlig er tillagt pliktsubjektet. Denne effekten kan nok også forsterkes når det fagregelverket er utformet med metodiske krav slik at myndighetenes kontroll blir veldig rettet mot at bestemte metoder følges. Ytterligere forsterkning kan man få dersom regelverket i tillegg forutsetter at myndighetene gjennom godkjenninger skal vurdere hvorvidt de enkelte produkter holder mål. Myndighetenes reguleringer og hyppige kontroller blir således oppfattet som en garantist for foregående ledds internkontroll og etterlevelse av krav.



Utfordringen for myndighetsutøvelsen blir derfor å regulere og føre tilsyn slik at alle ledd i kjeden føler det delansvaret man har, herunder at de enkelte ledd i kjeden, gjennom avtaler, kontrollrutiner og lignende sikrer seg mot at foregående ledd (underleverandører) ikke har håndtert delproduktet slik at sluttproduktet ikke kan frambyes som næringsmiddel.

Det framgår av det ovenstående at myndighetene kan oppnå helsemessig trygg mat ved å gå inn på hvert enkelt ledd i prosessen og regulere det delansvaret de enkelte har for helsemessig trygg mat. Det innebærer at man også regulerer ledd som kun produserer råvarer eller innsatsfaktorer som i seg selv ikke er næringsmidler, dvs fôr-, plantevern- og gjødselsproduksjon. Videre at man regulerer alle typer næringsmiddelproduksjon, bokstavelig talt fra "jord og fjord" og oppover i videreforedlingskjeden, inklusive servering. Her må man da også regulere bruken av innsatsfaktorene, samt det som skjer i alle rene transport- og salgsledd.

På den annen side må en slik tilnærming nødvendigvis forutsette et komplisert reguleringsregime, gitt det kompliserte bildet den "totale næringsmiddelkjeden" har. Som det framgår ovenfor kan det også være svakheter forbundet med en slik tilnærming, særlig med hensyn til hvor fragmentert virksomhetene oppfatter sitt ansvar i kjeden. Disse uheldige effektene forsterkes i et system med vekt på metodiske krav og hyppige detaljkontroller. Et annet problem med denne tilnærmingen er at det ikke vil løse problemet for importerte næringsmidler hvor produksjonsmåten ikke kan reguleres fra Norge.

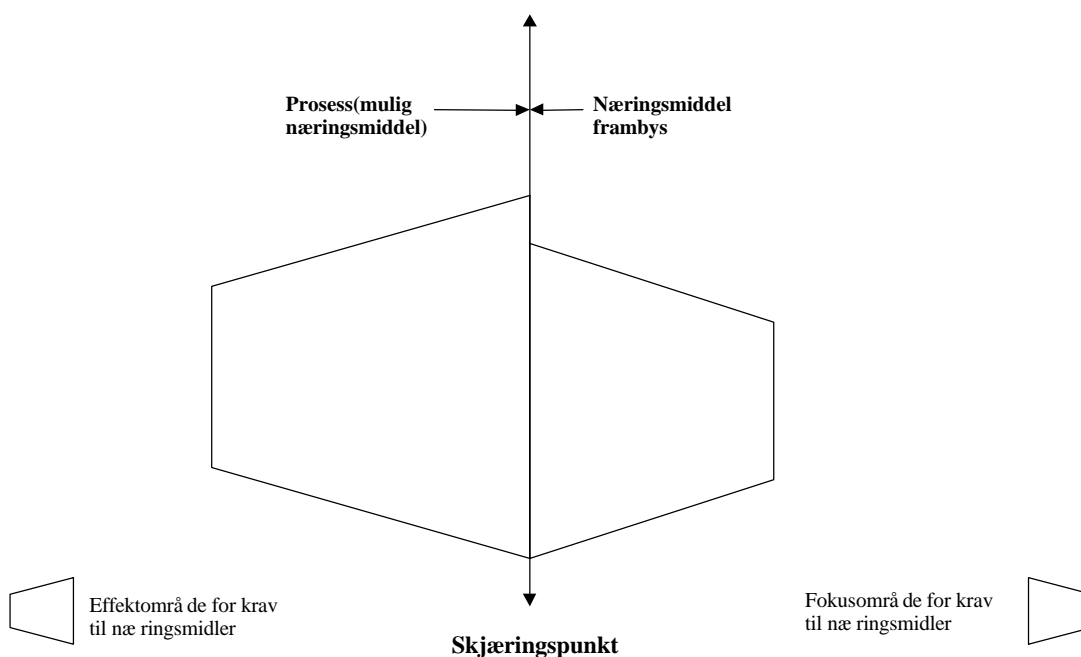
Det er da et poeng å vurdere om man kan oppnå det samme like godt eller bedre ved å rette oppmerksomheten mot næringsmidler slik man gjør i NOU 1996:10.

Krav som stilles til et sluttprodukt i det øyeblikket produktet frambyes, vil uansett innvirke på produksjonsprosessene også før dette skjæringspunktet. Den som ønsker å framby et slikt "regulert" produkt må da forsikre seg om at så vel råvaren som alle komponenter, innsatsfaktorer og lignende som brukes før å få fram produktet har blitt håndtert slik at det ferdige produktet kan tilfredsstillere kravene. For eksempel vil krav til restverdier av medisiner i kjøtt forutsette nedføring av dyret (fisken) i tiden før slakting, eller tilsvarende; at krav til jordbruksprodukter vil forutsette særskilte prosedyrer under dyrking for å unngå vraking. Enhver som vil framby for eksempel kjøtt som næringsmiddel må da enten selv ha kontroll over behandlingen av dyret på et tidligere tidspunkt, eller gjennom valg av leverandør, kontrakter og så videre forvise seg om at alle foregående ledd har gjort det som er nødvendig.

Regulering som retter seg mot "produkter som frambyes" er også vanlig på mange andre områder hvor sikkerhet er av stor betydning. For eksempel er alle el-sikkerhetskrav til elektriske produkter nedfelt i fire funksjonelle krav og som rettes mot "produsenten" i det øyeblikket apparatet plasseres på markedet. Hvorvidt produsenten selv har laget alle deler fra bunnen av og montert apparatet, eller bare har kjøpt et ferdig produkt som markedsføres under et eget merkenavn er uten betydning for ansvaret. Hvordan "produsenten" sørger for å ivareta sitt ansvar overfor underleverandører er for så vidt også underordnet, men vedkommende må kunne framlegge dokumentasjon på at sikkerhetskravene er overholdt. Det vanlige er derfor at det følger relevant dokumentasjon fra ledd til ledd, før den endelige markedsføringen.

Når næringsmiddeltilsynet fokuserer på resultatene, vil de enkelte aktørene i kjeden – med bakgrunn i sitt eget ansvar som frambyder av et næringsmiddel – også få et tydeligere incitament til å sikre seg at deres underleverandører leverer råvarer som er behandlet slik at det er mulig å oppnå de kravene som er satt til sluttproduktet.

Prinsippskisse for regulering av næringsmidler og effekten av reguleringene



Figuren illustrerer hvordan krav som rettes mot næringsmidlers egenskaper i det øyeblikket de frambyr også vil få effekt for tidligere ledd i næringsmiddel kjeden. De som er pliktsubjekter fordi de frambyr næringsmidler vil ha behov for å sikre seg – om nødvendig gjennom avtaler – i forhold til hva som skjer "til venstre for streken". På denne måten vil også tidligere ledd i næringsmiddel kjeden måtte ta utgangspunkt i kravene til det næringsmiddelet som på et gitt tidspunkt skal frambyr. Slik sett vil reguleringene få innvirkning på bruk av innsatsfaktorer og metoder tidlig i kjeden.

Ser man dette i et internkontrollperspektiv vil myndighetenes systemkontroll fokusere på hvordan de som frambyr næringsmidler sikrer seg mot at de selv ikke frambyr ulovlige næringsmidler. Som en del av dette systemet må den som selv frambyr næringsmidler også forvisse seg om at underleverandøren – foregående ledd – ikke behandler næringsmiddelet på en måte som gjør at det ikke kan frambyr i neste eller senere ledd. Dette må så vel den som frambyr et næringsmiddel som myndighetene kunne få verifisert hos vedkommende underleverandør.

Et fungerende tilsyn med virksomhetenes internkontroll krever også såkalte verifikasjoner av så vel systemer som produkter. Stikkprøver av produkter vil også inngå som en av flere måter for tilsynsmyndighetene til å finne fram til forhold som eventuelt bør undersøkes videre nedover i en kjede. Internkontroll betyr derfor ikke at det utelukkende blir et "papirtilsyn" – poenget er å finne en balanse mellom stikkprøver, systemrevisjoner og verifikasjoner, og hele tiden passe på at feil og mangler som avdekkes blir vurdert i forhold til internkontrollen i det enkelte ledd og mellom hvert enkelt ledd. Hvor stor vekt som

må legges på ulike elementer⁸ i tilsynet for å oppnå akseptabel helserisiko i omsetningen av næringsmidler, blir således en ren strategisk og praktisk vurdering for tilsynsmyndigheten.

Funksjonelle krav til næringsmidler innebærer heller ikke at alle metodekrav skal bort – poenget er at man vil oppnå den hensikten man ønsker også om dagens metodekrav i stedet utformes som standarder eller veiledninger til de deler av næringsmiddelkjeden som har behov for dem. Disse vil da relativt enkelt finne en måte å håndtere næringsmidlene på slik ~~at~~ tilfredsstillende kravene ved frambud.

4.2.3 Konklusjon

For å stille krav til hele næringsmiddelkjeden har myndighetene grovt sett to muligheter:

1. Ta utgangspunkt i skjæringspunktet "næringsmidler som framby" og internkontroll. Dette innebærer at man så langt mulig stiller funksjonelle krav til næringsmiddelets egenskaper overfor den som frambyr næringsmiddelet. Den som frambyr noe som næringsmiddel har da ansvaret og må forvisse seg om at næringsmiddelet er tilfredsstillende. Dersom dette krever innsikt i hvordan næringsmiddelet er håndtert tidligere i næringsmiddelkjeden må vedkommende stille disse kravene til foregående ledd og kreve dokumentasjon for at næringsmiddelet er dyrket fram eller håndtert korrekt, for eksempel at den som har føret opp dyret, ikke har brukt feil fôr. Tilsvarende vil gjelde ved import fra utlandet hvor importøren må stille krav til sine utenlandske leverandører etc. Næringsmiddeltilsynet må også ha anledning til kontrollere den samme dokumentasjonen og/eller innhente informasjon om "hva som foregår" hos disse underleverandørene. Ikke for å stille krav til, eller regulere metodene, men for å kontrollere at "ledd passer på foregående ledd"-mekanismen fungerer, eller for å få verifisert en mistanke om at det kommer feilhåndterte og farlige næringsmidler inn på markedet, for så eventuelt å stoppe frambud.
2. Stille krav til innsatsfaktorer og metoder i alle ledd av næringsmiddelkjeden, for eksempel innholdet i, og bruken av, fôr i landbruket. Videre hvordan dyr skal håndteres før slakt, kjøttvarer skal kjøles eller fryses etc. Et stykke på vei bærer mye av dagens myndighetsutøvelse preg av denne løsningen.

Statskonsult mener det prinsipielt beste vil være å holde fast ved alternativ en og heller innrette tilsynsapparatet slik, med hensyn til tilsynsmetode og kontrollomfang, at man føler seg trygg på at mekanismene fungerer. Man kan altså oppnå målsettingen om regulering som dekker hele næringsmiddelkjeden også om man retter kravene mot næringsmidler i det øyeblikket de frambyr.

⁸ Med "elementene" menes særlig; systemrevisjoner, verifikasjoner og stikkprøver og videre; hvor i ulike deler av omsetningsleddene metodene skal brukes.

Dette kan heller ikke utlegges som å basere tilsynet på kun systemrevisjoner (papirtilsyn) eller som sluttkontroll av markedsførte produkter.

Statskonsult mener det vil være prinsipielt uheldig å kun regulere og føre tilsyn i henhold til alternativ to. I hovedsak fordi myndighetene da stykker opp ansvaret mellom flere aktører, og "letter trykket" for de som faktisk frambyr næringsmiddelet. Dessuten vil dette ikke avhjelpe situasjonen ved import av næringsmidler. Her vil man i stor grad, kanskje utelukkende, måttestøtte seg til kontraktsansvaret mellom importleddet og leverandøren, og på den dokumentasjon som kreves for å underbygge at næringsmiddelet er framstilt på riktig måte.

Ut fra et ønske om å "helgardere" seg kan man lett forstå at myndighetene velger å bruke begge alternativer parallelt. En kombinasjon av alternativene er selvfølgelig fullt mulig, men prinsipielt vil de samme innvendingene med hensyn til klarhet i ansvaret for trygge næringsmidler gjøre seg gjeldende. Dette må derfor gjøres på en måte som minst mulig grad bidrar til de uheldige virkninger som er påpekt ovenfor.

Rent praktisk behøver man ikke å samle reguleringen av metoder i landbruket eller fiskeriene, fôr- og gjødselsproduksjon etc og reguleringen av næringsmidler. Hvorvidt dette likevel bør organiseres slik at alle disse aktivitetene reguleres av samme myndighet drøftes i 4.3.

4.3 Tillit og legitimitet – interesser og forvaltningsorganisering

Begrepet "tillit og legitimitet" kan være mangetydig. I denne sammenheng forstår vi med legitimitet at forvaltningsapparatet *har, og skal ha* en begrunnet rolle. Tillit er knyttet til måten apparatet forvalter rollen på. Ut fra legalitetsprinsippet kan "legitimitet" forstås som at forvaltningsapparatet må ha hjemmel i lov for de vedtak de treffer. Dette er i vår sammenheng bare et utgangspunkt; en forutsetning. I forhold til pliktsubjektene, og særlig i fagmiljøer, må tillit og legitimitet etableres på grunnlag av en aksept av og respekt for den faglige ekspertise myndighetene rår over. Overfor forbrukerne må det sørges for at grunnlaget for forvaltningsapparatets arbeid støtter opp om, og ikke undergraver, tilliten til at apparatet er i stand til å sikre de grunnleggende hensyn reguleringen skal ivareta. Dette fører til et behov for éntydighet i hvilke hensyn et myndighetsapparat kan ivareta.

I NOU 1996:10 begrunnes forslaget om å legge ansvaret for næringsmiddel tilsynet til Sosial- og helsedepartementet i stor grad på hensynet til uavhengighet fra næringsinteresser. Rådene er likevel ikke basert på en undersøkelse av inntrufne uheldige omstendigheter, eller av uheldig praksis i primærnæringsdepartementene. Resonnementer og forslag bygger på en mer teoretisk tilnærming der man identifiserer ulike hensyn som kan ligge bak regelverket, og påviser hvordan disse kan stå i motstrid til hverandre. Resonnementene underbygges med konkrete eksempler på reguleringer som kanskje mest har tjent til å fremme bestemte produsentgruppers næringsinteresser, enn til å

beskytte forbrukernes helse eller andre interesser. I denne sammenhengen er det derfor en "habilitetslignende" side ved tillit og legitimitet som er i fokus.

Landbruks- og fiskeridepartementene mener at det ikke har oppstått alvorlige problemer som følge av den etablerte organiseringen, og at forslagene ikke er tilfredsstillende begrunnet. Mange av våre informanter oppfatter derfor utvalgets framheving av interessemotsetninger som kunstig.

Å sikre at myndighetsutøvelse og offentlig tilsyn blir oppfattet som nøytral i forhold til ulike interesser er på den annen side en vesentlig side ved organiseringen. Det er derfor grunn for Statskonsult å gå grundig inn i denne problemstillingen, også fordi St. meld. nr 40 (1996-97) ikke berører dette temaet.

4.3.1 Rolle- og ansvarsdeling

Generelle forvaltningspolitiske utviklingstrekk

Behovet for tillit og legitimitet i form av uavhengighet kommer blant annet indirekte til uttrykk i forvaltningslovens regler om inhabilitet. Disse reglene er imidlertid rettet mot den enkelte tjenestemann – i en konkret sak. Innholdet i kravene er likevel uttrykk for et generelt prinsipp om fordeling av forvaltningsansvar og -oppgaver (Bukken og havresekken), som også har betydning for en tilsynsetat som helhet. Problemstillingen må imidlertid også vurderes ut fra blant annet sedvane og forvaltningspolitiske utviklingstrekk. Ikke minst organets egne interesser på kort og lang sikt i en bestemt avgjørelse, eller i visse sakstyper, vil innvirke på tilliten til organet. Videre, og kanskje aller viktigst; er tilliten til at myndighetene ikke legger vekt på andre forhold enn de som er relevante for å oppnå hensikten med de aktuelle reguleringene.

Den senere tids utvikling i organisering av forvaltnings- og tilsynspraksis karakteriseres kort beskrevet av en organisatorisk avgrensning mellom ulike roller og oppgaver. På flere områder har det skjedd en utskilling eller opprettelse av egne tilsynsorganer som ivaretar oppgaver som tidligere ble utført av forvaltningsbedrifter.

I flere sektorer har man lagt ansvaret for eierskap/drift og tilsyn til ulike departementer, nettopp for å skille organisatorisk mellom potensielt motstridende roller og hensyn. Ansvaret for tilsyn med elektriske anlegg ble i sin tid overført fra Energidepartementet til Kommunaldepartementet, blant annet for å understreke at tilsynet med sikkerhet skulle være adskilt fra forvaltningen og økonomiske interesser på området.

Ved siden av at omregulering har vært grunnlag for ny organisering av tilsynsmyndigheter, for å sikre troverdighet og tillit, kan det også nevnes at organisasjonsmessige endringer ofte kommer etter kriser. Ansvaret for sikkerhet i oljevirkksomheten på norsk kontinentalsokkel ble i sin tid flyttet til Kommunaldepartementet, særlig begrunnet i behovet for at et uavhengig departement hadde tilsynsansvaret for arbeidsmiljø og sikkerhet. Bakgrunnen var blant annet erfaringene etter Bravo-utblåsningen. Oljedirektoratet har

ansvaret for det utøvende tilsynet, og er tilsvarende tydelig delt i en sikkerhetsdel og en ressursdel.

Anbefalingene i NOU 1996:10 kan på denne bakgrunn sies å bygge på en moderne forståelse av forvaltnings- og tilsynspraksis.

Utviklingstrekk på næringsmiddelsektoren

En restrukturering av det omfang man har sett på andre sektorer, har ikke funnet sted i den norske næringsmiddelsektoren. Produksjonen innen fiskeri og landbruk er ivarettatt av private interesser, og det er ikke store statlige aktører som i de andre nevnte sektorene.

Samvirkeorganisasjonene har imidlertid en sterk stilling på sektoren, både når det gjelder kjøtt og ikke minst i forhold til melkeproduksjon. Dette har ført til at man likevel har hatt begrenset konkurranse på dette omsetningsleddet i Norge, og det har ikke vært gjennomført omfattende tiltak for å stimulere til konkurranse overfor samvirkeorganisasjonene.

Tine meierier har for eksempel hatt et tilnærmet monopol innen osteproduksjon. De senere årene har det imidlertid kommet til noen nye aktører som har fått anledning til å ta opp konkurransen med meierisamvirket. I denne forstand kan man si at det har skjedd en begrenset deregulering også i deler av landbrukssektoren. Problemstillingen fikk oppmerksomhet i offentligheten da bedriften Synnøve Finden våren 1999 søkte Landbruksdepartementet om unntak fra en forskrift som i praksis har gitt Tine meierier monopol på å framstille ost med geitemelk. Forskriften tillater bare produksjon av geitost for produsenter som har tilstrekkelig geitemelk i minst halve året. Synnøve Finden hevdet at denne reguleringen ikke hadde noen annen hensikt enn å beskytte meierisamvirket mot konkurranse og at den dermed var i strid med den uttalte politiske målsettingen om å tillate konkurranse.

Problemstillingen på næringsmiddelsektoren har derfor stort sett vært av denne karakter; om for eksempel det bondeide meierisamvirket blir gunstigere behandlet enn nye private konkurrenter. Det har heller ikke vært gjennomført spesielle organisatoriske tiltak for å sikre konkurranse og likebehandling av markedsaktørene. Opprettelsen av Statens næringsmiddeltilsyn i 1988 kan likevel ses som et tiltak for å etablere en avstand mellom næringspolitikken i Landbruksdepartementet og det næringsmiddelfaglige miljøet som ivaretar nasjonale tilsyns- og kontrolloppgaver.

I andre land i Europa har det imidlertid i løpet av de seneste år inntruffet flere uheldige episoder som har utfordret tilliten mellom næringsmiddelmyndighetene og samfunnet (forbrukeren). På den annen side har episodene også ført til økt legitimitet for myndighetenes kontroll og tilsyn.

Den britiske erfaringen med kugalskap er mest nærliggende å nevne. Her hadde man en organisering som bidro til prioriteringsproblemer og rollekonflikter. Konkret hadde man også en ordning der bonden selv betalte kontrolløren for deler av den kontroll som ble utført. Storbritannia er uansett nå i ferd med å

gjennomføre en omlegging der man legger stor vekt på å legge ansvaret for næringsmiddeltilsyn til andre myndigheter enn de som har ansvar for næringspolitikk. Et viktig formål ved de planlagte endringene er *"to improve food safety and restore public confidence in the nations food"*. Man er i ferd med å etablere en ny selvstendig organisasjonsenhet kalt *"The food standards agency"* som skal være ansvarlig overfor Parlamentet gjennom *"Health ministers"*. Enheten skal ha beskyttelse av befolkningen som sitt fremste formål. I begrunnelsen for opprettelsen av enheten er det pekt på de faktorer som har bidratt til *"erosion of public and producer confidence in the current system of food control"*. Faktorene ved det eksisterende systemet som har bidratt til manglende tillit er⁹:

- *the potential for conflicts of interest within MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) arising from its dual responsibility for protecting public health and for sponsoring the agriculture and food industries*
- *fragmentation and lack of co-ordination between the various government bodies involved in food safety*
- *uneven enforcement of food law*

Også i EU er det gjennomført tilsvarende endringer etter kugalskapsaken. Helsehensynet og forbrukernes interesser ble satt i fokus. Man flyttet ansvarsområder for å unngå at et og samme DG¹⁰ hadde ansvar for å avveie interessekonfliktene mellom forbruker/helseinteresser og produsentinteresser. (Veggeland, 1998)

Troverdighet og tillit til norsk næringsmiddelproduksjon har ikke blitt truet på samme måte som i Storbritannia, eller i Belgia hvor man i den senere tid opplever en lignende tillitskrise. Norge har for eksempel ikke hatt store kriseartede hendelser som har gitt opinionen grunnlag for å stille spørsmål ved organiseringen av det offentlige myndighetsapparatet. På den andre siden har man også i Norge blitt influert av den europeiske debatt om åpenhet, troverdighet og klar rollefordeling når det gjelder myndighetsansvar i forhold til helsefarlig mat.

Mye av den norske debatten har gått på hvorvidt kontrollen med matvarer er god nok i forhold til den økende aktualiteten av matimport i kjølvannet av Veterinæravtalen med EU, og den eventuelle økte risikoen for å få helsefarlig mat inn over grensene. Men, det har også vært oppmerksomhet mot norsk matproduksjon og tilsynet med denne.

Aftenposten kunne 19. april 1998 melde at "En MMI-undersøkelse som er foretatt etter oppdrag fra Stiftelsen Godt Norsk, viser at hver tredje norske forbruker mener at kontrollen med matvarer ikke er god nok." Samme avis har en kommentarartikkel 11.8.98 om at grunnlaget for norske forbrukeres tillit til norske matvarer like gjerne kan være grunnet i at det er mange faktorer i norsk mat som ikke har vært kontrollert, som at norsk mat faktisk er tryggere enn utenlandsk mat. "Paradoksalt nok kan mer effektive og hyppige kontroller være noe av det som både svekker tiltroen og fører til et mer kritisk søkelys.

⁹ Informasjon hentet fra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.

¹⁰ Forkortelse for "Directorates-general" (fagorganer) under EU-kommisjonen

Kontrollørene kommer nemlig til å finne ting som kanskje alltid har vært i maten, men som man aldri tidligere har brydd seg om.”

Selv om det ikke er noen tillitskrise i forhold til det norske næringsmiddeltilsynet, bør man likevel ha utredet og tatt stilling til innholdet i den utvikling og debatt omkring roller, tillit og myndighetsutøvelse som er påpekt ovenfor. Utgangspunktet for denne vurderingen vil være å se hvordan forvaltningen av ulike hensyn og interesser er forankret på departementsnivået i dag, og i hvilken grad dette eventuelt kan stå i motstrid til hensynet "helsemessig trygg mat for forbrukerne".

4.3.2 Sammenfall av og motstrid mellom interesser og hensyn - forankring i departementer

Forankringen av oppgaver, interesser og hensyn i det sentrale styringsnivået er etter Statskonsults mening spesielt viktig. Her møtes og avveies ulike profesjoners og faglige miljøers anbefalinger og ikke minst; de faglige anbefalingene avveies i forhold til politiske målsettinger. Næringsmiddeltilsynets tillit og legitimitet i sin alminnelighet vil etter Statskonsults oppfatning i meget høy grad være avhengig av at det ikke kan skapes inntrykk av uklarhet mht roller og ansvar på det øverste styringsnivået.

4.3.2.1 Primærproduksjon– landbruk og fiske

Landbruksdepartementet har ansvar for å samordne og administrere den offentlige innsatsen i forhold til landbruket. Departementet utformer, iverksetter og følger opp landbrukspolitiske tiltak som fastsettes av Storting og regjering. Departementet har også ansvaret for gjennomføringen av jordbruksavtalen og reindriftsavtalen og de økonomiske tiltak som settes inn på disse områdene. Oppgavene er å forvalte landbruksnæringens interesser og rammevilkår, arealdisponering etc.

Herunder ligger for eksempel også hensynet til den innenlandske næringens grunnlag for avsetning av produkter. Dette kan innebære;

- veiledning og rådgivning, herunder FoU-tiltak til utvikling av næringen.
- stimulere næringen (via ulike tiltak) til visse typer produksjon, metoder, herunder regulere dyrkingen av visse produkter etc.
- påvirke forbrukerne til å tenke "norske produkter"
- regulering av produktenes egenskaper
- tjenesteyting overfor næringsaktører (testtjenester), for eksempel ved at myndighetene gjennom sine kontroller inntar for kvaliteten på en vare, vareparti og lignende.

Tilsvarende gjelder også for Fiskeridepartementet. Departementets overordnede målsetting er å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri og havbruksnæring. Den andre hovedmålsettingen er å sikre en trygg og rasjonell sjøtransport langs kysten. Innen disse rammene arbeider Fiskeridepartementet bl.a. for at de

offentlige rammebetingelsene fremmer en lønnsom fiskeindustri og gode handelsvilkår for fisk og fiskevarer. På fiskerisektoren kommer dessuten eksportinteressene tydeligere fram. Norsk fiskeeksport representerer en viktig inntektskilde for Norge, faktisk nummer to etter oljeeksporten. Eksportverdien er i stor grad basert på tillit til norsk kvalitet i internasjonale markeder med hard konkurranse og mange som kan fylle det samme behovet.

Som nevnt er for øvrig primærnæringene godt organisert i ulike organisasjoner som både individuelt og i sum er store og innflytelsesrike.

Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet ivaretar i tillegg mange oppgaver i tilknytning til forbrukerinteressene på næringsmiddelområdet. Disse oppgavene beskrives i sammenheng med forbrukerinteressene i 4.3.2.3.

4.3.2.2 Næringsmiddelindustri

Næringsmiddelindustrien har ikke på samme måte som primærnæringene et særskilt departement som forvalter denne konkrete næringens interesser. Nærings- og handelsdepartementet har imidlertid store deler av næringslivets rammebetingelser som sitt ansvarsområde. Tilsvarende som for primær næringene vil imidlertid også næringsmiddelprodusentene ha interesser i at reguleringer (for eksempel kvalitetsstandarder) direkte eller indirekte gir forrang til egne produkter. Internasjonale avtaler legger imidlertid begrensninger når det gjelder hvor langt man kan gå mht å etablere ordninger som gir slik forrang. Like fullt vil det også her være gråsoner der myndighetene vil måtte gjøre vanskelige avveininger.

Selv om Næringsmiddelindustrien er lite ensartet, har den også flere store og innflytelsesrike virksomheter, samtidig som det er dannet bransjeorganisasjoner som skal ivareta næringens interesser. Næringsmiddelindustrien har således gode ressurser med hensyn til å drive påvirkningsarbeid overfor så vel Nærings- og handelsdepartementet som overfor Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet Sosial- og helsedepartementet etc.

4.3.2.3 Forbrukerinteresser

Forbrukernes primære interesser i næringsmiddelsammenheng helse og redelighet – er det i noen grad redegjort for i kapittel 3, hvor det også vises til "matkvalitetsbegrepet" som trekker inn mange flere typer forbrukerinteresser.

Forvaltningen av forbrukerinteressene ivaretas i praksis på ulike måter og av ulike departementer. I utgangspunktet er det Barne- og familiedepartementet som forvalter forbrukernes interesser, også på næringsmiddelområdet. Barne og familiedepartementets tilhørende forbrukerorganer kartlegger, ivaretar og forvalter forbrukernes synspunkter i en rekke av de sammenhenger som berøres av matkvalitetsbegrepet. Imidlertid er det for eksempel Arbeids- og administrasjonsdepartementet (v/Konkurransetilsynet) som har ansvar for å

motvirke urimelig eller ikke fungerende konkurranse som skader blant annet forbrukerinteressene, også på næringsmiddelområdet.

Selve helsehensynet er på sin side forankret i Sosial- og helsedepartementet. Det kan likevel være en glidende overgang mellom produktregulering ut fra helsekrav og krav om merking (spesifikasjon) av produktene ut fra så vel helse som redelighetsvurderinger overfor forbruker. I praksis er derfor forbrukermyndighetenes engasjement på næringsmiddelområdet begrenset, blant annet fordi også mye av hensynet til redelighet overfor forbruker ivaretas implisitt i helse-/redelighetsreguleringene som helse- eller næringsdepartementene utarbeider.

For øvrig ivaretar både Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet hensynet til forbrukernes interesser i sine reguleringer.

Med utgangspunkt i Landbruksdepartementets ansvar for å tilrettelegge forholdene for primærprodusentene, må det tas hensyn til forbrukernes interesser i den forstand at forbrukeren er fornøyd med de norske produktene han får og ikke velger utenlandske produkter. Slik sett kan man si at det er samsvar mellom forbrukernes interesser og næringens interesser.

Fiskeridepartementet satser også mye på tiltak som skal bidra til å utvikle høy kvalitet på norske fiskeprodukter som skal eksporteres. Den omfattende norske eksporten av fiskeprodukter er et nettopp uttrykk for at norsk fisk både i forhold til pris og kvalitet er på et internasjonalt nivå. Denne satsningen på kvalitet fører for det første til at norske fiskeprodukter "alltid" vil være innenfor det som kreves for å unngå helsefare, samtidig som produktene holder kvalitet også langt utover dette.

Det kan påpekes at de generelle forbrukerinteressene er svakt organisert sammenlignet med organiseringen i næringsmiddelindustrien og organiseringen av produsentene i landbruk og fiskerier. Samfunnsborgere som har hatt, har eller kan komme til å få sykdom som følge av helsefarlig mat, er knapt noen organisert gruppe. Mens primærnæringene, særlig landbruket, ofte er brukt som eksempler på et spesielt velutviklet segment, har man ikke noe sammenlignbart når det gjelder forbrukerinteresser. Spørsmålet er da hvordan forbrukerinteressene med sin manglende organisering og "segmentering" likevel best kan ivaretas fra myndighetenes side, slik at de ikke kommer i klemme i forhold til sterke segmenter.

I den sammenheng kan det være grunn til å nevne mediernes rolle som forbrukernes talsmenn og som en mulig forsterkning av de mindre fast organiserte forbrukerinteressene. På den annen side er ofte mediernes oppmerksomhet rettet mot mindre og tilfeldige elementer av en større sammenheng. Mediene vil sjeldnere gå inn og stille spørsmål ved bakenforliggende sammenhenger og mer potensielle eller prinsipielle problemer. Som oftest må det også inntreffe en "krise" av noen størrelse, før mediene engasjerer seg. Forutsatt at "krisen" eksisterer – og at den blir ansett som interessant nok – kan mediene være gode beskyttere av forbrukerinteressene. I en slik situasjon kan mediene både være pådrivere for å avdekke svakheter / feil og medvirke til å legge til rette for bedre

løsninger for forbrukeren, enten det er regulerings-, praksis- eller organisasjonsendringer.

4.3.2.4 Rekkevidden av interessekonfliktene

Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet har i dag ansvar for både å stimulere næringsaktivitet samtidig som de også har viktige deler av ansvaret for å beskytte forbrukerne mot helsefarlig mat. Et hovedpoeng i NOU 1996:10 er at det kan være uheldig at ansvaret for motstridende interesser er lagt til samme departement. I samtaler med informantene fra Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet blir dette grunnlaget for interessekonflikt avvist, og det framheves et interessefelleskap mellom produsent og forbruker i å unngå helseskadelig mat. Departementene mener de internt er organisert på en god måte for å avveie mellom helse, redelighet og generell næringsutvikling.

Det er riktig, og ikke problematisk, at det er sammenfall mellom næringsinteressene og forbrukernes interesser med hensyn til å unngå åpenbar helsefare fra næringsmidler. Et stykke på vei kan det nok også være sammenfall i et ønske om å frambringe næringsmidler med høy kvalitet, dvs konkurranse dyktige næringsmidler.

På den annen side kan offentlige kvalitetsbestemmelser virke konkurransehemmende, også selv om det ikke nødvendigvis var en tilsiktet effekt (jf kapittel tre). Det må derfor være berettiget å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig tillitvekkende at avveilingen av hva forbrukeren egentlig er tjent med i forhold til hva som gagnar bransjen, gjøres i det samme departementet som også har næringens interesser som sitt anliggende.

Det må være berettiget å stille spørsmål ved om for eksempel Landbruksdepartementet, med sitt utgangspunkt i å fremme norsk landbruksproduksjon, vil være like opptatt av å ta hensyn til forbrukerens interesser i den forstand at forbrukeren får større anledning til å kjøpe utenlandske produkter og sammenligne kvalitet og pris med norske varer. Behovet for å beholde norske fiskevarers renommé kan som et annet eksempel tenkes å føre til et mer begrenset utvalg, som riktignok holder høy kvalitet, men til en "unødig" høy pris. Den store fokuseringen på eksportmarkedene kan i prinsippet også gå på bekostning av det innenlandske markedet.

I Norge har vi lenge hatt relativt tette koblinger mellom næringspolitiske hensyn og næringsmiddeltilsyn (Elvbakken, 1997). Som eksempel kan nevnes Statens næringsmiddeltilsyns satsing på å heve kvaliteten på norske poteter, som vanskelig oppfattes som godt motivert ut fra hensynet til forbrukerens helse. Det sentrale her må oppfattes å være stimulering av forbrukernes potetforbruk, som gjennom de seineste tiår har gått ned til fordel for andre, ofte utenlandske, karbohydratholdige produkter som ris og pasta. Den norske politikken har ifølge spørreundersøkelser betydelig oppslutning i befolkningen, og det er stadig vilje til å betale mer for norsk mat. Viljen viser seg bl.a. å bunne i at man håper å unngå utenlandsk helsefarlig mat og i lojalitet til tradisjonelle norske produkter og norske produsenter. Men, det er også en

økende oppmerksomhet i opinionen omkring de relativt høye norske matvareprisene og en økende handelslekkasje.

Det skjer en dynamisk internasjonal utvikling innen produksjon av næringsmidler som følge av bioteknologiens framskritt, med introduksjon av genmanipulering og hormontilsetninger. Dette kan bety at norske matprodusenter i større grad vil ønske å benytte de nye produksjonsmetodene for å holde seg konkurransedyktige i framtida.

Det foregår en liberalisering av det internasjonale matmarkedet, med nedbygging av nasjonale tollbarrierer og oppbygging av felles markeder. Veterinæravtalen er eksempel på det siste. Dette innebærer ikke en svekkelse av Statens rolle. Som nevnt har krisen omkring kugalskap bidratt til både en regulering og en forventning om at myndighetene griper inn for å beskytte forbrukerens helse.

Matkvalitetsbegrepet inneholder elementer av typen "etisk kvalitet". Dette henspeiler blant annet på forbrukernes (antatte) ønske om å unngå matvarer som produseres med grunnlag i (antatt) uetiske produksjonsmetoder. Dette kan være produksjonsmetoder med elementer av dyrevern (dyr som aldri ser friluft, burhøns) eller mer sammensatte problemstillinger av typen genmodifisering eller hormonbruk. Dersom man ønsker å regulere slike aspekter ved "matkvaliteten" vil virkemidlene også her være lov eller forskriftsregulering av produkter eller produksjon, eventuelt merking av produktene. Dette må nødvendigvis innebære konflikter med ønsket om en effektiv produksjon og lavere matvarepriser. Her er man utenfor det klare grunnlaget for "helse- og redelighet", og da blir også forbrukerinteresser av denne art mer omdiskuterte eller mindre selvsagte i forhold til de økonomiske interessene i næringsmiddelproduksjonen, herunder primærnæringene.

4.3.2.5 Spesielt om helse- og redelighetshensynene

Disse konfliktområdene og utviklingstrekkene vil etter Statskonsults oppfatning føre til at problematiske rollekonflikter og prioriteringsproblemer vil oppstå i langt større grad enn i dag. Med et relativt beskyttet norsk landbruk har det så langt vært lagt relativt godt til rette for å avveie helsehensyn og næringshensyn mot hverandre innenfor en spesifikk norsk kontekst. Men med økende press for liberalisering og med nye lønnsomme (og helsemessig omtvistede) produksjonsmåter tilgjengelig, kan det i framtida bli vanskeligere enn i dag for primærnæringsdepartementene å finne balansen mellom helse og næringsutvikling.

Produsentinteressene må videre anses å være godt organisert, mens forbrukerinteressene er svakt organisert. Det er ikke noen sterk interesseartikulering overfor myndighetene hva gjelder forbrukernes interesser mht. helse og redelighet. Når det gjelder primærprodusenter og næringsmiddelprodusenter er det på den annen side en rekke sterke aktører både i form av store konserner, fagforeninger og bransjeorganisasjoner som øver et permanent press for å få gjennomslag overfor myndighetene. Den legitime adresse for disse godt

organiserte og artikulerte interessene er Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. Disse departementene har som en av sine primære oppgaver så langt som råd å imøtekomme denne type anliggender. Men de svakt organiserte og svakt artikulerte forbrukerinteressene når det gjelder trygg mat, vil lett komme i klemme så lenge de skal ivaretas i næringsdepartementene.

En ny organisering og ansvars plassering av næringspolitikk og næringsmiddel tilsyn vil derfor kunne være en nødvendig tilpasning til det økte fokuset på de vanskelige utfordringer og valg myndighetene står overfor. Det vil også være nødvendig for å gardere seg mot en svekkelse av tilliten til myndighetene som følge av eventuelle større sykdomsutbrudd knyttet til matproduksjon. Det er tidligere nevnt hvilke endringer som med et slikt utgangspunkt har presset seg fram i EU-systemet og i Storbritannia.

Statskonsult mener dagens organisering gir rollekonflikter og krysspress i utilbørlig grad, og at dette rolleproblemet vil bli mer og mer tydelig. Krysspress og vanskelige prioriteringsproblemer vil være særlig tydelig for de som arbeider med reguleringsbestemmelser innen næringsmiddeltilsyn i departementene. En rekke aktører kan, med dagens organisering, komme til å oppleve det som vanskelig å ha flere roller å forholde seg til. Det kan gi muligheter for dårlig oppgaveløsning og risiko for feil prioritering. Man kan også risikere at visse interesser systematisk blir lagt for lite vekt på. Konsekvensen kan bli at befolkningens tillit til hele næringsmiddeltilsynet svekkes.

Spørsmålet om tillit og legitimitet er blant annet knyttet til en forventning om at tiltak innen næringsmiddeltilsyn virkelig er motivert i befolkningens helse og ikke er uttrykk for andre hensyn og interesser. Det vil også være viktig å ha tillit til at nødvendige tiltak settes inn når det er behov for det. Tillit kan også dreie seg om offentlighetens behov for innsyn i myndighetenes beslutningsprosesser knyttet til næringsmiddeltilsyn: hvem foreslo hva og hvem prioriterte hvordan på hvilket grunnlag? Hvilke myndighetsorganer sitter med relevant kunnskap og hvordan er denne blitt vektlagt i næringsmiddeltilsynets regulering og tilsynsaktivitet?

Åpenhet og informasjon til offentligheten vil være sterkt ønskelig for å møte en mer komplisert virkelighet. En måte å tilstrebe en slik åpenhet på, vil være å løfte koordineringen opp til statsrådnivå, dvs at ulike statsråder får ansvar for henholdsvis næringsmiddeltilsyn og næringspolitikken eller "matpolitikken" for øvrig.

Ved å skille ansvaret for næringsmiddeltilsyn fra næringspolitikk vil organiseringen bli mer i tråd med den generelle forvaltningspolitiske utvikling på tilsynsområdet for øvrig. Det dreier seg her om to måter å skape tillit på. Den ene vektlegger ansvarsdeling mellom ulike myndighetsorganer. Den andre vektlegger samling av alle typer ansvar innenfor en sektor og statsråden som øverste garantist. Som vist i kapittel 4.3.1. går den generelle tendensen i andre sektorer i Norge og på næringsmiddeltilsynet i flere andre land, og i EU, i retning av deling av ansvar og roller.

4.3.2.6 Spesielt om kvalitetshensyn

Tilsynelatende kan mange reguleringer av næringsmidler synes å være "til fordel for forbrukeren". I NOU 1996:10 ble det påvist at en del krav, særlig mange kvalitetskrav, likevel vanskelig kan forklares som noe annet enn et ønske om å påvirke omsetningen av visse varer. I det videre brukes begrepet "kvalitetskrav" derfor på alle typer reguleringer som ikke er klart begrunnet i "helse eller redelighet for forbruker". Kvalitetskravene kan manifestere seg på mange ulike måter - for eksempel hvordan råvarer skal behandles for å sikre "delikathet", hvordan noe skal være sammensatt for å kunne bruke en bestemt varebetegnelse; "ost", "fløteis" (dvs ikke bare merking av innholdet som "nok redelighet"), krav om sammensetning av visse næringsmidler (sukkermengde), emballasje etc.

I (det nå historiske) tilfellet med margarinbasert smør, ble det for eksempel innført krav om en spesiell emballasje og merkeregler som antageligvis ga et konkurransefortrinn for "meierismør". Den helsemessige betydningen av forskjellen på smørtyperne var i beste fall tynn, men man hevdet likevel at "[meieri-]smør var bedre for folk". At kravet samtidig var et håndslag til norsk melkeproduksjon og meieriene, ble ansett som en tilleggsgevinst - men var nok egentlig hovedintensjonen og -effekten.

Noen av informantene har gitt uttrykk for at en del krav også i dag er rene kvalitetskrav i den forstand at de ikke har noen betydning for helse- og redelighet. Det er også gitt uttrykk for at selv om kravene omtales som om de ivaretar forbrukernes (antatte) interesser, så er hovedintensjonen vel så mye å regulere/tilrettelegge for økt avsetning, frihandel og beskyttelse av produsenter mot at "lignende produkter" overtar for innarbeidede produkttyper, merkevarer og lignende. Kravene har imidlertid ofte forankring i EØS-direktiver.

På bakgrunn av de utviklingstrekkene som det er redegjort for i punkt 4.3.1 og 4.3.2, antar Statskonsult at det parallelt vil presse seg fram et behov for å skille tydeligere mellom hvordan staten ivaretar forbrukernes helse og redelighet med hensyn til næringsmidler, og hvordan staten tilrettelegger for og bidrar til næringsutvikling og eventuelt for andre interesser. Særlig når virkemiddelet er å bruke de samme næringsmidlene som drahjelp for næringsutvikling blir det viktig for forbrukerne at det er åpenhet omkring hva ulike myndigheter mener tjener forbrukernes interesser. På denne måten vil det være lettere å få fram hvor langt forbrukerne eventuelt er tjent med å være et virkemiddel i næringsutvikling - dvs at det faktisk er sammenfall mellom næringsinteresser og forbrukerinteresser.

Dette taler for at også reguleringene på området etter hvert må skille tydeligere mellom krav som er begrunnet i helse og redelighet, og krav som egentlig ivaretar andre hensyn. En ny lov om næringsmidler bør derfor etter Statskonsults oppfatning sortere forskriftshjemlene i henholdsvis helse, redelighet og kvalitet. Det er en naturlig følge at forskriftene får en tilsvarende sortering.

Her er det imidlertid forvaltningsansvaret for kvalitetsregler, og betydningen for plassering av ansvar på det øverste forvaltningsnivået som er i fokus. I det foregående er det forutsatt at kvalitetstiltak utover det som kreves for å unngå helsefare anses som en del av næringspolitikken. Selv om det er en generell tendens til at næringsaktørene forventes å ta ansvar for dette og faktisk også tar dette ansvaret, kan næringsdepartementene likevel ønske å ha et apparat for slike tiltak. Fiskeridepartementet vil for eksempel ventelig fortsatt satse på kvalitetsutvikling i fiskerinæringen, og det kan være tilsvarende behov i Landbruksdepartementet.

Et spørsmål er hvorvidt det i dag er hensiktsmessig for staten å nedfelle "kvalitetskrav i næringsutviklingsøyemed" i formelle forskrifter, med alt det innebærer av formaliteter, kontrollbehov og ansvar. Andre virkemidler må i dag antas å være vel så effektive, men Statskonsult må i denne sammenheng legge til grunn at det fortsatt vil finnes formelt regelverk med kvalitetskrav som ikke er begrunnet i "helse eller redelighet".

Statskonsult mener som nevnt at næringsdepartementene ikke bør ha ansvaret for regulering av helse og redelighet for næringsmidler. Så lenge kvalitetskrav er tydelig begrunnet i næringsutviklingsøyemed er det imidlertid, ut fra det samme prinsipp, ikke problematisk at næringsdepartementene har forvaltningsansvaret for rene kvalitetskrav.

Hvorvidt det i praksis er hensiktsmessig å sortere kravene på denne måten er imidlertid usikkert. Ikke minst EØS-avtalen tilsier at Norge uansett må implementere en del kvalitetskrav som ikke er begrunnet i helse- og redelighet.

Det kan også være uhenksom at det stilles krav til næringsmidler fra flere departementer. Selv om det er ryddig nok med hensyn til hvilke interesser som ivaretas, kan kravene likevel ha en sammenheng og gjensidig påvirkning som krever mye samordningsressurser både i regulerings- og tilsynssammenheng.

Dersom man kommer til at det er upraktisk å skille tydelig nok mellom kvalitetskrav og helse og redelighetskrav, mener Statskonsult ansvaret for kvalitetskravene bør legges til det samme departement som ivaretar "helse og redelighet for forbruker". Det vil uansett være mer tillitvekkende at et departement som er uavhengig av næringsinteressene også ivaretar kvalitetskravene. Et næringsnøytralt departement vil ikke så lett kunne oppfatte å bygge inn "trojanske hester" i reguleringene. Også der hvor et slikt departement av ulike årsaker må fremme et kvalitetskrav vil offentligheten derfor lettere ha større tillit til departementets åpenhet- dvs at det kommer tydeligere fram hvorfor kravet innføres, hvilke interesser det "egentlig" ivaretar, konsekvensene for andre interesser etc.

4.3.3 Rammer som følger av EØS-avtalen

NOU 1996:10 og St. meld. nr 40 (1996-97) har noen henvisninger til EØS-avtalen, og Statskonsult ble spesielt oppfordret til å vurdere nærmere de

organisatoriske krav eller organisatoriske forutsetninger som følger av EØS-avtalen.

EØS-avtalen har stor betydning for næringsmiddeltilsynet. Det er et stort antall rettsakter som stiller krav til egenskapene ved næringsmidler. Kravene er en blanding av funksjonelle krav og metodiske krav og med ulike detaljeringsgrad. En del EØS-krav retter seg også mot mange av innsatsfaktorene, dvs på "før mat stadiet", for eksempel zoonoser¹¹ i besetninger.

Videre er det krav til hvordan veterinærkontrollen skal foregå, til hvordan næringsmiddelkontrollen skal utføre sitt tilsyn- hva de skal rette tilsyn mot og hvor ofte, hvilken kompetanse som er tilgjengelig for tilsynet, kvaliteten på laboratorieanalyser, etc.

EØS-avtalen tydeliggjør for så vidt at "medlemsstatene" har ansvar for å følge opp de enkelte direktivene, slik det ofte er skrevet i hvert enkelt direktiv. Hvordan medlemsstatene i praksis organiserer ivaretagelsen av dette ansvaret vil man på den annen side neppe ha store foremeninger om fra EØS-systemets side, selv om man kan stille krav til at kontrollen skal være "uavhengig", at den skal sikre taushetsplikt og lignende. I sin rapport 98-6175-D, om norsk næringsmiddelkontroll stiller heller ikke ESA formelle spørsmål til dagens organisering av næringsmiddeltilsynet i en ("tredepartemental og to-direktoratlig") statlig del og en kommunal del. Det ESA er opptatt av, er hvorvidt man har tilfredsstillende styringsvirkemidler i det apparatet Norge har valgt, og om dette apparatet tilfredsstillende de funksjonelle krav til Norges tilsyn med næringsmidler som følger av de aktuelle direktivene.

Vi kan heller ikke se at de aktuelle direktivene inneholder organisatoriske krav, dvs krav som sier noe konkret om at ansvaret må legges til ett bestemt departement, at det må være ett tilsynsapparat for hele "jord og fjord til bord - kjeden" og lignende. Riktignok er det krav om at EØS-systemet holdes orientert om hvem som er "competent authority" i Norge. Dette kravet er imidlertid kjent fra flere andre områder som berøres av EØS-avtalen, og er ikke oppfattet som et organisatorisk krav med hensyn til at det kun kan være én myndighet som forestår regulering og tilsyn for et bestemt direktiv. Mange direktiv er således "delt" mellom flere departement, og på flere ulike måter. Ett departement er imidlertid ofte utpekt som det norske kontaktpunktet (competent authority) utad, men ivaretar innad kun et koordineringsansvar overfor de øvrige ansvarlige. På denne bakgrunn ser det heller ikke ut til at ESA har formelle innvendinger mot dagens "tredelede" organisering av næringsmiddelområdet. For enkelte direktiver på andre forvaltningsområder er også flere direktorater, uten innsigelser, meldt inn som norske kontrollorganer for samme direktiv, for eksempel Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Post- og teletilsynet for ulike deler av det såkalte "EMC-direktivet".

EØS-direktivene er i stor grad rettet mot enkeltprodukter, samt mot ulike forhold i "før-mat stadiet" og hele næringsmiddelkjeden. Direktivene er også en

¹¹ Dyresykdom som kan smitte over på mennesker. Kan være uten, eller av liten, betydning for dyrets trivsel og helse, men likevel være farlig for mennesker.

blanding av metodiske og funksjonelle krav "på kryss og tvers" av dette området.

EØS-reguleringene kan derfor gjøre arbeidet med å skille mellom krav med begrunnelser i ulike hensyn, og et ønske om å utforme funksjonelle krav, mer arbeidskrevende enn om man kun hadde norske forhold å ta hensyn til. Det synes som om man også innen EU nå er mer bevisst på å skille mellom de ulike hensynene og rollene, slik at dette skillet på sikt kan komme fram også gjennom EØS-regelverket.

4.3.4 Rasjonell organisering

En del av Statskonsults mandat er å vurdere prinsipielle sider med hensyn til hvem som skal ha "konstitusjonelt ansvar for å ivareta hensynene til helsemessig trygge næringsmidler, redelighet i omsetningen og kvalitet". Betydningen av fortsettelsen; "innenfor de enkelte leddene av næringskjeden" drøftes til slutt i dette punktet.

Det er på den bakgrunn viktig å understreke at dette ikke innebærer en diskusjon om hvor forvaltningsansvaret for "matpolitikken" bør ligge. Innholdet i matpolitikken trekker inn mange flere problemstillinger enn det som har med helse, redelighet og kvalitet for næringsmidler å gjøre. Summen av matpolitikken ivaretas i dag i en rekke departementer, også flere enn de departementene som Statskonsult har fokus på i denne rapporten. Her, som på mange andre områder, kan det være hensiktsmessig at det er ett bestemt departement som har ansvaret for å koordinere politikken og ta et visst ansvar for helheten på området. Det kan likevel ikke trekkes så langt som til å si at man ikke skal gjøre vanlige prinsipielle vurderinger med hensyn til hvilket departement som bør ha ansvaret for visse elementer av myndighetsutøvelsen overfor næringsmidler. Matpolitikken er også en del av forbrukerpolitikken og av helsepolitikken og vice versa. Slik sett må vurderingene av ansvars plassering for konkrete enkeltoppgaver uansett gjøres på selvstendig grunnlag.

Det er derfor ikke motstrid mellom det at for eksempel næringsdepartementene har ansvar for den generelle matpolitikken, mens ansvaret for å drive myndighetsutøvelse med hensyn til selve næringsmidlenes egenskaper (helse og kvalitet) og redelighet i omsetningen legges til et annet departement. Som vist til i 4.3.2 kan en slik arbeidsfordeling tvert i mot være ønskelig for å ivareta tilliten til myndighetsutøvelsen.

Avslutningsvis skal det bemerkes at en fullstendig entydig avgrensning av ansvaret for "næringsmidlers egenskaper og redelighet" heller ikke er mulig i praksis. Uansett hvor tydelig et reguleringsområde avgrenses vil det alltid være berøringsflater mot andre reguleringsområder som på ulik måte påvirker næringsmidlers egenskaper. Eksempler på andre områder kan være miljøkrav, for eksempel forbud mot visse stoffer, arbeidsmiljøreguleringer etc. Uansett hvordan man definerer området vil det derfor alltid være grenseflatespørsmål som må samordnes mellom departementenes respektive ansvarsområder.

4.3.4.1 Samling eller deling av ansvaret for næringsmiddeltilsyn

På departementsnivået består dagens organisasjonsmodell av tre departementer. Myndighetsutøvelsen over for næringsmidler har da også vært gjenstand for en langvarig organisatorisk fragmentering der man, for å realisere ulike formål, har bygget opp ekspertise på flere departementsområder. Den sterke fragmenteringen er nært knyttet til den gradvisetilkomsten av nye lovreguleringer. Et særtrekk har vært at ivaretagelse av forbrukerens helse har hatt en tendens til å bli sett som en sideeffekt av bestrebelser til beste for næringsaktørers overlevelse og lønnsomhet i ulike sektorer.

Vi vil ikke bruke uttrykket ansvarspulverisering om den organisatoriske fragmentering som råder. Rent praktisk synes området samlet sett å bli ivaretatt bra, men det er heller ikke tvil om at dagens organisering krever svært mye styringsdialog mellom de ulike departementene og mellom departementene og tilsynsetatene.

Men når et ansvar er spredt forankret vil det uansett være en fare for at oppgaver kan falle mellom to stoler, og at man kan få ubalanse når det gjelder ressursbruk og i forhold til andre typer prioritering. Næringsmiddelproduksjon preges blant annet av en sterk og hurtig utvikling internasjonalt. Dette har gjort det nødvendig for myndighetene å øke sin oppmerksomhet i forhold til næringsmiddeltilsyn. På denne bakgrunn kan det hevdes at det i dag er behov for et helhetlig ansvar basert på en anerkjennelse av næringsmiddeltilsyn som eget felt, og med en forankring på departementsnivået som understreker dette.

Ved å samle ansvaret i ett departement vil man få etablert mer helhetlig ansvar og profil overfor ulike sektorer og virksomhetsområder. Man vil i større grad kunne få til en enhetlig styringslinje og et mer samlet grep og en bedre koordinering innen regelverksproduksjon. Man vil også bedre kunne sikre en riktig dimensjonering og prioritering i tilsynsapparatet. På denne måten kan man videre få lagt bedre til rette for likebehandling, og sikre at lovhåndhevelsen er avstemt og prioritert i forhold til de aktuelle behov. Videre vil man kunne få en bedre utnyttelse av de ressurser som departementene hver på sin kant har bygget opp innen næringsmiddeltilsyn. Man vil kunne fokusere oppmerksomheten slik at man er i stand til bedre å følge den raske utviklingen internasjonalt.

Det vil også bli lettere for næringsaktører i den forstand at de får et mer oversiktlig myndighetsapparat å forholde seg til. I dag er et uoversiktlig lovverk og et fragmentert organisasjonsapparat en ulempe ikke minst for næringsaktørene.

En samling av ansvaret i ett departement vil gi bedre muligheter for å utvikle samspill mellom ulike typer tiltak innen næringsmiddeltilsynet. For eksempel kan det bli lettere å få til bedre helhet mellom forbrukerorienterte tiltak og tiltak rettet mot kontroll og tilsyn med produksjonen.

Selv om man som nevnt ikke kan påvise store tillitskriser eller praktiske problemer ut fra dagens tre-delte organisering, er det likevel ovenfor og i de foregående avsnitt pekt på en del innebygde svakheter som man bør være

"proaktiv" overfor. En samling av ansvaret for helse og redelighet med hensyn til næringsmidler i ett departement vil være ett viktig slikt grep.

De ovenstående vurderingene er i samsvar med mandatet gjort på et prinsipielt grunnlag. I tillegg kan spørsmålet også vurderes ut fra en faglig vurdering om det er større forskjeller på fisk og andre næringsmidler enn det er på ulike typer næringsmidler innen gruppen "andre næringsmidler". En slik faglig vurdering er det selvfølgelig vanskelig for Statskonsult å ta stilling til. Vi kan likevel ikke se at det verken i høringsuttalelser eller i samtaler med informantene er kommet fram tunge argumenter som underbygger at fisk som potensiell helserisiko er forskjellig fra annen mat.

4.3.4.2 Ansvar for regulering av helse og redelighet langs hele næringsmiddelkjeden

Flere av høringsinstansene til NOU 1996:10 understreket behovet for å ta hensyn til at matproduksjon foregår med en gjensidig avhengighet i en lang kjede mellom ulike ledd, og at en god helsemessig standard på sluttproduktet betinger nøye oppfølging på alle ledd i kjeden. På denne bakgrunn mener særlig primærnæringsdepartementene at de involverte tilsynsetatene langs hele næringsmiddelkjeden også bør være underlagt samme departement.

Vi finner ingen grunn til å bestride at det er avhengighet mellom leddene i kjeden. Dersom man legger hele ansvaret til næringsdepartementene, vil man selvfølgelig også få et mindre interdepartementalt koordineringsbehov mellom tilsynsoppgaver knyttet til ulike ledd i produksjonskjeden. I den grad det er felles faglige problemstillinger kan også fagkompetansen utnyttes fleksibelt "over hele kjeden".

På den annen side ivaretar man likevel store deler av hensynene for næringsmidler så vel direkte som indirekte allerede i det man stiller krav til næringsmidler som framby (jf punkt 4.1 og 4.2). Videre vil dette argumentet kun ha betydning for norsk produksjon av næringsmidler. Ved import vil man være henvist til å stille krav til selve næringsmiddelets egenskaper i det det bringes inn i landet.

Det vil likevel fortsatt være slik at en del reguleringer som skal ivareta hensynet til mennesker, rettes mot driftsmetoder i primærnæringer uavhengig av om produktene til slutt ender opp som næringsmidler eller ikke. For eksempel tiltak mot sykdommer i dyrehold for å unngå smittsomme dyresykdommer som senere kan overføres til mennesker- også selv om det enkelte dyr ikke nødvendigvis behøver å ende opp som menneskeføde. Disse tiltakene kan også rette seg mot dyresykdommer som ikke er farlige eller spesielt ubehagelige for dyret selv. Noen av tiltakene som rettes mot dette "før mat stadiet" er derfor innført av hensyn til en eventuell overføringsfare til mennesker, dersom produktene framby som næringsmidler.

De ulike aktuelle tilsynene, som for eksempel Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbruksstilsyn har med dette som utgangspunkt en forholdsvis stor del

av sin virksomhet rettet mot forhold i "før mat stadiet". På den annen side har disse etatene også oppgaver som ivaretar helt andre hensyn. En minst like stor del av virksomheten er rettet mot forhold som ikke er av betydning for menneskers helse ut fra næringsmidler. Andre hensyn er for eksempel å verne landbruket mot smittsomme dyre- eller plantesykdommer som kan ødelegge næringsgrunnlaget, uten å representere en direkte helserisiko for mennesker. Statens dyrehelsetilsyn har foruten dette fokuset også flere andre oppgaver å ivareta i forbindelse med dyrevern, uavhengig av landbruksinteressene.

På denne bakgrunn skjer reguleringen av helsekrav i primærproduksjonen i en kontekst hvor man samtidig også skal ivareta slike konkurrerende hensyn. Under henvisning til det som er sagt foran i 4.3, bør slike hensyn prinsipielt ikke ivaretas på samme sted som man også har ansvaret for næringsutvikling.

På den annen side er hovedpoenget i denne sammenhengen å skape tillit til reguleringen av næringsmidler. At det finnes en del sekundærregulering for omstendigheter som også innvirker på næringsmidler, blir ikke nødvendigvis like "følsomt" som for hovedanliggendet og forutsetningen for sekundær reguleringene – næringsmidler og menneskers helse.

Ettersom også en stor del av næringsmidlene importeres, blir heller ikke argumentet om å samle ansvaret for hele "jord og fjord til bord" på ett sted, av avgjørende betydning. En stor del av pliktsubjektene for næringsmiddeltilsynet vil derfor utelukkende være import- og omsetningsledd. Da må fokus og kompetanse for næringsmiddeltilsynet uansett rettes mot disse pliktsubjektene – ikke primærnæringer.

Det departementet som har ansvaret for helse og redelighet for næringsmidler må som for øvrig i forvaltningen, jf også Utredningsinstruksen, ivareta sitt ansvar i et helhetlig perspektiv og i samråd med Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet samt andre berørte departementsområder, for eksempel Miljøverndepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet etc.

4.4 Næringsmiddeltilsyn i forhold til andre departementsoppgaver

Det følger av vurderingene i punkt 4.3 at ansvaret for helse og redelighet for næringsmidler bør legges til ett departement. Videre at dette ansvaret ikke bør ligge i ett av næringsdepartementene. De ulike hensynene er vurdert mot hverandre i den sammenheng, og det er derfor unødvendig her å drøfte om ansvaret i stedet bør fordeles mellom henholdsvis Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet.

Oppgavene knyttet til næringsmiddeltilsyn kan på den annen side være relevante for en sammenkobling med flere typer departementsansvar. Det gjenstår derfor en avsluttende drøfting av hvilke andre departementsalternativer som kan være hensiktsmessige.

Vi skal her begrense drøftingen til de politikkområdene vi anser som mest relevante; forbrukerpolitikk og helsepolitikk. Videre begrenser vi drøftelsene av alternative departementer til de departementene som omfattes av Statskonsults mandat.

4.4.1 Næringsmiddeltilsyn og helsepolitikk

Sosial- og helsedepartementet har ansvar for helsepolitikk i sin alminnelighet. Helsepolitikken berører flere forhold i tilknytning til næringsmidler. Sosial og helsedepartementet har da også i dag et betydelig ansvar innen næringsmiddel tilsyn, sammen med Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet, og har de seneste år bygget opp kompetanse på området. Både St. meld. nr 40 (1996-97) og NOU 1996:10 legger stor vekt på at helse er et sentralt hensyn å få ivarett når det gjelder næringsmiddeltilsyn. Med sin generelle oppmerksomhet mot helse spørsmål, og sin spesielle oppmerksomhet mot næringsmiddel spørsmål, herunder ernærings spørsmål og folkehelsen, skulle Sosial og helsedepartementet derfor være godt rustet til å ivareta helse som grunnleggende hensyn i næringsmiddeltilsynet.

I motsetning til næringsdepartementene har Sosial og helsedepartementet ikke ansvar for fagområder som kan medføre interessekonflikter i forhold til helse og redelighet for forbruker. Behovet for å sikre tillit og legitimitet vil dermed kunne ivaretas godt ved en ansvars plassering i Sosial- og helsedepartementet.

Det andre hovedhensynet som vektlegges i NOU 1996:10 og St. meld. nr 40 (1996-97) er redelighet og spørsmål knyttet til forbrukerinformasjon. Sosial og helsedepartementet har i dag ansvar for ernæringspolitikk. Innen dette området er informasjon til forbrukeren om relasjoner mellom kosthold og helse allerede vel etablert. Målsettingen om redelighet i omsetning av mat og merking av matvarer som tiltak i den forbindelse har betydelig sammenheng med de tiltak som benyttes innenfor ernæringspolitikken.

Miljørettet helsevern er en viktig del av det forebyggende helsearbeid. Miljørettet helsevern utføres av kommunene, og Sosial og helsedepartementet har det overordnede ansvar. Ettersom næringsmiddeltilsynet i høy grad er interkommunalt, er det betydelige variasjoner mht. graden av samarbeid med den enkelte kommunes innsats i miljørettet helsevern. Statskonsult har merket seg at Sosial- og helsedepartementet er meget opptatt av å styrke dette samarbeidet. Det sentrale spørsmål i denne sammenhengen har vært hvorvidt samarbeidet mellom miljørettet helsevern og næringsmiddeltilsyn vil bli svært mye vanskeligere som følge av en eventuell statliggjøring av det kommunale næringsmiddeltilsynet. I tilknytning til spørsmålet om plassering av departementsansvar for næringsmiddeltilsyn mener Statskonsult at det uansett vil være en fordel for dette samarbeidet at Sosial- og helsedepartementet får ansvar for begge de aktuelle områdene.

Flere har i ulike sammenhenger påpekt at Sosial og helsedepartementets oppmerksomhet omkring helse først og fremst er preget av en kurativ tihæring og at forebyggende helse har vært viet relativt mindre oppmerksomhet. Fra en

annen synsvinkel vil det også kunne hevdes at oppgaveporteføljen i Sosial departementet allerede er så omfattende at å legge til enda et stort område som må antas å få økende betydning, kan bety en overbelastning av en allerede presset agenda.

Statskonsult mener slike argumenter likevel er lite relevante for en prinsipiell vurdering av hvor ansvaret bør plasseres. Det må forutsettes en eventuell styrking i Sosial- og helsedepartementet når det gjelder oppmerksomhet og ressurstilgang til forebyggende helsearbeid og da spesielt til næringsmiddeltilsyn. Området har som nevnt hatt en viktig plass og økt oppmerksomhet i Sosial- og helsedepartementet.

På sett og vis spørs det også om ikke "næringsmidler" er et viktigere virke middel for Sosial- og helsedepartementets arbeid med helsespørsmål, enn næringsmidlene er som virkemiddel for næringsdepartementene med hensyn til næringsutvikling og matpolitikken.

Et annet ankepunkt mot Sosial- og helsedepartementet i denne sammenhengen er at man på mange av departementets områder har hatt lite erfaring med myndighetsutøvelse overfor næringssektorer, med noen få unntak, som for eksempel legemidler. Dette utlegges i noen sammenhenger som at man har for lite forståelse for næringsenes behov. Et hovedpoeng i det foregående har vært å påpeke at det som trengs i forhold til næringsmiddeltilsyn, er en klar forankring i helseaspektene. Myndighetsutøvelse er heller ikke en serviceytelse, ettersom hovedformålet er å fjerne eller begrense skadevirkninger av en ekstern produksjon eller aktivitet. Dette hensynet må derfor være overordnet behovet for å ha forståelse for de ulike aktørene i næringsmiddelkjeden. Tvert i mot kan det også være en fare dersom tilsynsmyndigheter blir for involvert i og lydhør for den bransjen de skal utøve myndighet overfor. At hensynet bak myndighetsutøvelsen må være overordnet innebærer på den annen side selvfølgelig ikke at myndighetene kan opptre arrogant og ikke ta hensyn til realiteter i den næringen de regulerer. I hovedsak skal imidlertid slike spørsmål diskuteres i en generell kontakt med bransjen og konkret fra sak til sak, jf utredningsinstruksens krav om konsekvensutredninger.

Man må selvsagt påregne at Sosial og helsedepartementet kan bli involvert i interessekonflikter, for eksempel i forhold til næringsaktørensom får ulemper som følge av et krav motivert i helse- og redelighetshensyn. Men fordelene med å plassere ansvaret i Sosial- og helsedepartementet vil være at man innen departementets vegger slipper å avveie helsehensynet opp mot næringshensyn. Denne avveiningen vil måtte foregå mellom departementene og dette vil gjøre systemet mer transparent, samt befeste og vesentlig styrke mulighetene for å opprettholde publikums tillit.

4.4.2 Næringsmiddeltilsyn og forbrukerpolitikk

Et viktig element i arbeidet med næringsmiddeltilsyn er å gi forbrukeren informasjon om varens bestanddeler og om hvilken produksjonsmåte som er anvendt. Barne- og familiedepartementet har ansvaret for forbrukerpolitikk, og

har i dag et begrenset ansvar innen næringsmiddeltilsyn. Barne- og familiedepartementet er i utgangspunktet et av de departementer som i dag har ansvar for politikkområder med tilknytning til næringsmiddeltilsynet.

Hensynet til redelighet og til en god forbrukerinformasjon er vektlagt i NOU 1996:10. Vi mener imidlertid at dette ikke er så tungtveiende at det bør tildeles et spesielt ansvar til Barne- og familiedepartementet på dette området, utover det generelle ansvar de har for redelighet som en del av forbrukerpolitikk. Det er heller ikke tidligere i denne utredningen avdekket noe som taler for å håndtere redelighet adskilt fra helsehensynet. Vi ser ansvaret for redelighet når det gjelder informasjon til forbruker som en parallell til det ansvar for redelighet i form av konkurransepolitikk som Konkurransetilsynet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet har. Det er derfor ikke særlig problematisk å samle redelighet i et eventuelt annet departement, sammen med helse og eventuelt kvalitetsregulering.

Det er likevel ikke prinsipielle argumenter av betydning som taler klart mot å plassere ansvaret for næringsmidler i Barne- og familiedepartementet. Så lenge løsningen skal finnes innen de departementer som vurderes her, er det likevel klart at næringsmiddeltilsyn blir perifert i forhold til Barne- og familiedepartementets innretning, kompetanse og oppgaver i dag. Samlet sett vil derfor en plassering av ansvaret her kreve en større omstilling enn det som synes nødvendig om ansvaret legges til Sosial- og helsedepartementet.

4.5 Oppsummering og konklusjon

Ut fra dagens departementsstruktur og ut fra de departementer som er i fokus for denne rapporten framstår Sosial- og helsedepartementet som det beste alternativet med hensyn til plassering av ansvaret for næringsmiddeltilsyn. Næringsdepartementene bør på den annen side ikke ha ansvaret for næringsmiddeltilsyn fordi dette kan svekke tilliten til hvilke interesser som faktisk blir førende og at regulering av og tilsyn med næringsmidler ofte blir ansett som virkemidler-
drahjelp – for næringsutviklingen.

Sosial- og helsedepartementet har også i dag et omfattende ansvar for helsefare fra næringsmidler, herunder folkehelse, ernæringspolitikk og miljørettet helsevern. Sosial- og helsedepartementet har heller ingen andre oppgaver å ivareta som kan sies å stå i en klar interessemotstand til helse og redelighets-hensynet, slik tilfellet er for næringsdepartementene. Det er heller ikke problematisk med hensyn til interessekonflikter dersom forvaltningsansvaret for "rene kvalitetskrav"¹² legges til Sosial- og helsedepartementet.

Heller ikke Barne- og familiedepartementet har noen slike kolliderende oppgaver og hensyn å ivareta, og når Sosial og helsedepartementet velges før dette departementet, skyldes det derfor i hovedsak praktiske, ikke prinsipielle vurderinger.

¹² Med "rene kvalitetskrav" menes krav som ikke har grunnlag i helse- eller redelighetshensynene.

Primærnæringsdepartementene legger stor vekt på avhengigheten mellom de ulike leddene i produksjonskjeden. Landbruksdepartementet og Fiskeri-departementet understreker at matproduksjon foregår med en gjensidig avhengighet i en lang kjede mellom ulike ledd, og at en god helsemessig standard på sluttproduktet betinger nøye oppfølging på alle ledd i kjeden. Et sentralt spørsmål er derfor om denne innbyrdes avhengigheten gjør at næringsmiddeltilsynet og myndighetsansvaret for helsehensynet i den generelle øvrige virksomheten på sektoren, må organiseres i ett og samme departement. Dersom man legger hele ansvaret til næringsdepartementene (som uansett regulerer de øvrige sidene av næringsmiddelkjeden), vil man selvfølgelig ha et mindre interdepartementalt koordineringsbehov mellom tilsynsoppgaver knyttet til ulike ledd i produksjonskjeden.

Det er likevel ikke uten videre gitt at ett og samme departement må eller bør ha ansvar for myndighetsutøvelse og tilsyn med næringsmidler (tilsyn med de elementer fra produksjonen som frambyes som næringsmidler) på den ene siden, og det alminnelige tilsyn med aktiviteten i landbruk og fiskerier på den andre siden. Ut fra en streng prinsipiell vurdering burde eventuelt helseregulering på "før mat stadiet" også ivaretas uavhengig av departementer som skal ivareta næringsutviklingen på det samme området.

Hovedhensynet er likevel å sikre tilliten til at helsehensynet i næringsmidler blir åpent og godt ivaretatt. Statskonsult mener at en regulering som retter seg mot "næringsmidler som frambyes", dvs atkravene rettes mot næringsmiddellets egenskaper, i seg selv vil resultere i de ønskede effekter langs hele næringsmiddelkjeden. Øvrige reguleringer og virksomheten i primærnæringer må uansett legge denne "næringsmiddelsterskelen" til grunn. Slik sett er derfor en viss sekundæregulering for å underbygge næringsmiddeltilsynet, ikke like problematisk med hensyn til tilliten til næringsmiddeltilsynet.

Et argument som taler mot å samle alle disse oppgavene på ett sted – dvs fiskeri, landbruks, dyrehelse og næringsmiddeltilsyn – er at et helhetlig tilsyn med pliktsubjekter som frambyes næringsmidler forutsetter at nettopp dét poenget holdes som fokus for myndighetsutøvelsen. Hvis tilsynsorganet samtidig skal ha andre fokus, for eksempel driftsmetoder i primærproduksjon, er det en fare for at myndighetene framstår uklare med hensyn til hovedfokuset.

Man kan alternativt flytte all regulering av helse og redelighet også på "før mat stadiet" til andre departementer enn næringsdepartementene. På den annen side vil ikke et skille etter dagens linjer reise større prinsipielle, eller praktiske, problemer enn det man allerede har.

På denne bakgrunn kan ikke Statskonsult se noen tungtveiende prinsipielle grunner som tilsier at ansvaret for alle disse reguleringene må eller bør samles på ett sted. Tvert i mot er det en del tungtveiende argumenter mot å samle for mange slike oppgaver på ett sted når hovedhensikten er å ivareta næringsmiddeltilsynet.

Med hensyn til faglige argumenter har selvfølgelig Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet en langvarig og sterk tradisjon for næringsmiddeltilsyn. Det er bygget opp kompetanse på fagområdet, området har en betydelig oppmerksomhet og ressurstildeling i de aktuelle departementene og det er etablert solide samarbeidstradisjoner. På samme måte som nevnt ovenfor vedrørende Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet er dette først og fremst et praktisk argument og en organisatorisk utfordring. Argumentet er likevel ikke et prinsipielt argument. Innen rammen av vårt mandat er det derfor ikke grunn til å vurdere eventuelle slike konsekvenser nærmere her.

Som det framgår av innledningen til kapittel 4 vurderer Statskonsult alle alternativer ut fra hovedhensynet "helse og redelighet". Prinsipper for plassering av forvaltningsansvaret for kvalitet er derfor vurdert særskilt i kapittel 4.3.2.6. Hovedkonklusjonen er at dette avgrensede forvaltningsansvaret i prinsippet godt kan legges til næringsdepartementene. En annen side er imidlertid om det er hensiktsmessig å dele forvaltningsansvaret etter en slik skillelinje. Dersom man av ulike praktiske årsaker ikke finner å kunne skille reguleringene på denne måten, vil nok det beste alternativet derfor være å legge også denne delen av ansvaret til det departementet som ivaretar helse og redelighets-hensynet.

Et sentralt poeng er imidlertid at det ovenstående – uansett løsning – ikke medfører uklare forhold med hensyn til "konstitusjonelt ansvar". Det konstitusjonelle ansvaret er knyttet til rekkevidden av det regelverket den enkelte statsråd har ansvaret for. Dersom ansvaret for næringsmidler etter en lov legges til ett departement, mens ansvaret for for eksempel dyresykdommer og veterinær kontroll legges til et annet, vil det konstitusjonelle ansvaret for de to aktuelle statsrådene være klart avgrenset formelt. Tilsvarende med hensyn til alternativene for "kvalitet".

5 Organisering på direktoratsnivået

De ulike alternative rammer og prinsipper for plassering av ansvaret for næringsmiddeltilsyn er det redegjort for i kapittel 4. Disse vurderingene har selvfølgelig størst betydning for departementsnivået, og gjentas derfor ikke her. Vurderingene av organisering av ansvar for kvalitetskrav har spesiell relevans for direktoratsnivået. De temaer som tas opp i dette kapitlet må derfor ses i sammenheng med vurderingene i kapittel 4.

Den viktigste vurderingen på dette nivået blir fordelingen av ansvar mellom Fiskeridirektoratet og Statens næringsmiddeltilsyn. Dessuten ansvarsfordeling og samarbeid mellom næringsmiddeltilsynet og andre tilsynsetater i "jord og fjord til bord"-perspektivet.

5.1 Ett eller flere organer på direktoratsnivå

Det framgår av vurderingene i punkt 4.3 at ansvaret på departementsnivå for helse og redelighet med hensyn til næringsmidler bør legges til ett departement (og at ansvaret ikke bør legges til noen av næringsdepartementene). Dette tilsier at det bør skje en tilsvarende tydeliggjøring eller samling av ansvaret også på direktoratsnivået. Dette vil gi bedre mulighet for helhetlig regulering og tilsynsgjennomføring overfor alle pliktsubjekter, med fokus på helse og redelighet.

Det kan i utgangspunktet argumenteres for at det samlede ansvaret alternativt kan legges til enten Fiskeridirektoratet eller til Statens næringsmiddeltilsyn. Konklusjonene i 4.5 er i hovedsak basert på en prinsipiell vurdering og avveining av ulike interesser som gjør seg gjeldende i forhold til næringsmidler. I tillegg kan spørsmålet, i hvert fall på direktoratsnivået, også besvares ut fra en faglig vurdering av eventuelle forskjeller mellom fisk og "andre næringsmidler" med hensyn til helse og redelighet som tilsier et fortsatt skille. En slik faglig vurdering er det selvfølgelig vanskelig for Statskonsult å ta stilling til. Vi kan likevel ikke se at det er kommet fram tunge argumenter som underbygger at det bør være et slikt faglig skille. Tvert i mot er det allerede i dag en pragmatisk deling mellom kommunale næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet i forhold til en del produsenter av fisk/fiskemat. For Statskonsult synes det etter dette innlysende at Statens næringsmiddeltilsyn er det mest nærliggende alternativet med hensyn til et samlet ansvar for helse og redelighet for næringsmidler, ikke minst fordi dette direktoratet allerede har et generelt ansvar for næringsmidler som også i noen grad omfatter fisk.

Arbeidsdelingen mellom Fiskeridirektoratet og Statens næringsmiddeltilsyn vil dermed bli at Statens næringsmiddeltilsyn har ansvar for helse og redelighet (eventuelt også kvalitet) for alle typer næringsmidler, herunder;

- Regulering (eventuelt som innspill til dep.nivå)
- Tilsyn og tilsynsstrategier (tilsynsmetodikk og –intensitet/prioriteringer)

Fiskeridirektoratet har ansvar for;

- Ressurskontroll.
- Satsing på kvalitetsutvikling i fiskerinæringen
- Eventuelt - regulering av, og tilsyn med, kvalitetskrav. Kvalitetskravene må bygge på kravene til helse og redelighet, jf Statens næringsmiddeltilsyns ansvarsområde, men kan gå videre for å øke fiskerinæringens avsetningsmuligheter, herunder særlig eksporten av fiskeprodukter.

Som det framgår av vurderingene i 4.3.2.6, jf også 4.5, kan det imidlertid i prinsippet være mulig å legge ansvaret for "rene kvalitetskrav" til næringsdepartementene. Dette gjør det nødvendig å vurdere de alternative konsekvensene av dette på direktoratsnivå.

Fiskeridepartementet vil, jf ovennevnte oppstilling, kunne legge tilsynsoppgaver i forbindelse med kvalitetskrav til "resten av" Fiskeridirektoratet. Dette vil neppe reise andre prinsipielle problemstillinger på direktoratsnivået enn de det er redegjort for i kapittel 4. Fiskeridirektoratet kan da tydelig profilere at deres mål er å heve kvaliteten, som et virkemiddel for næringsutvikling og eksport i fiskerinæringen. Det vil stille etaten friere med hensyn til rådgivnings/pådriverrollen enn man kan gjøre når man samtidig skal være en tilsynsmyndighet for helse og redelighetskrav som skal beskytte en tredjepart – forbrukeren.

For Landbruksdepartementet kan oppgavene på tilsvarende måte legges til Statens dyrehelsetilsyn og/eller Statens Landbrukstilsyn.

Eventuelt kan det også være ønskelig for Landbruksdepartementet å legge slike oppgaver til Statens næringsmiddeltilsyn. Statens næringsmiddeltilsyn vil imidlertid være underlagt det departementet som har ansvar for helse og redelighet. Dette ansvaret bør uansett ikke legges til et næringsdepartement. Det kan i prinsippet likevel være mulig å legge kvalitetstilsynet til Statens næringsmiddeltilsyn ved å fastsette i næringsmiddeloven at Landbruksdepartementet har en slik delegasjons- og styringsadgang. Dette vil likevel være et tilbakeskritt i forhold til et ønske om en enhetlig styring av tilsynet på området. Det vil også være uheldig i forhold til de ulike interessekonflikter det er redegjort for i 4.3. Statskonsult vil derfor ikke anbefale en slik løsning.

Et alternativ kan imidlertid være at slike kvalitetstilsynsoppgaver legges til Statens næringsmiddeltilsyn via det departementet som har ansvaret for helse og redelighet. Da vil det igjen være lettere å sikre innsyn i hvordan de to ulike hensynene veies mot hverandre. I denne situasjonen må nemlig Sosial- og helsedepartementet¹³ selv påse at kvalitetstilsynet ikke går på bekostning av helsehensynet. En slik løsning vil det derfor være mer aktuelt å vurdere på et praktisk grunnlag - ikke prinsipielt.

¹³ Dvs - i henhold til vår anbefaling i kapittel 4

5.2 Forholdet til øvrige tilsynsetater i næringsmiddelkjedene

Det framgår av det ovenstående at Statens næringsmiddeltilsyn bør ha et samlet tilsynsansvar for alle næringsmidler, for så vidt gjelder helse og redelighet. Det innebærer at det også må værdenne fagetaten som legger premissene for hva næringsmidler kan inneholde fra det øyeblikket noe frambyes som et næringsmiddel. Disse kravene må Statens næringsmiddeltilsyn fastsette på et selvstendig, faglig forsvarlig, grunnlag. Pr i dag har Statens næringsmiddeltilsyn en vitenskapelig komité som rådgiver i slike spørsmål. Våre informanter mener at denne ordningen fungerer tilfredsstillende. Det som er viktig også i denne sammenhengen er å sikre at rådene er basert på uavhengige forskningsmiljøer, og tilsvarende at Statens næringsmiddeltilsyn kan framstå som et interesseuavhengig organ når de tar stilling til rådene fra komitéen.

Krav som stilles til næringsmidler i det øyeblikket de frambyes som næringsmidler vil få effekt for hvordan en råvare eller dyrkingsprodukt må behandles i tiden før det frambyes, punkt 4.2. Dette innebærer likevel at det må gjøres en praktisk avgrensning for Statens næringsmiddeltilsyn mot råvare og primærproduksjon i og med at loven først virker fra det øyeblikket en "råvare" frambyes som "næringsmiddel" av det relevante pliktsubjektet.

I arbeidet med en ny næringsmiddellov kan det være aktuelt å ta inn bestemmelser i en rekke andre lover slik at de andre "før-mat"-etatene (dvs Fiskeridirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn), med utgangspunkt i sitt øvrige regelverk (dvs ikke næringsmiddeloven), skal håndheve krav som er begrunnet i helsehensynet i forhold til primærproduksjon, råvarer og andre innsatsfaktorer. Statskonsult mener som nevnt, på bakgrunn av de vurderinger og prinsipielle konklusjoner som er gjort i punkt 4.2, jf. 4.1, at man i hvert fall i prinsippet kan oppnå den samme hensikten uten en slik dobbeltregulering, ettersom kravene til næringsmidler uansett vil få konsekvenser for eksempel metoder i råvareproduksjonen.

Helsefarlige næringsmidler vil uansett kunne stoppes av Statens næringsmiddeltilsyn i det øyeblikket de forsøkes frambyes. Effekten av en stansing vil uansett spre seg til det ledd i kjeden som er den egentlige årsak til stansingen. Målet for Statens næringsmiddeltilsyn må likevel være å sørge for at de enkelte ledd i kjeden passer på hverandre og at de enkelte ledd selv stopper råvarer eller næringsmidler som ikke er i samsvar med kravene.

De vurderingene og prinsipielle konklusjonene som er gjennomgått i kapittel 4.3 taler uansett mot å samle for mange ulike oppgaver på ett sted, særlig når oppgavene eventuelt også skal ivareta motstridende hensyn. Disse vurderingene må derfor etter Statskonsults oppfatning være utgangspunktet også for grensdragningen mellom de ulike etatene som i dag er involvert i "jord og fjord til bord"-kjeden.

Det vil i en viss utstrekning være slik at Statens landbrukstilsyn og Statens dyrehelsetilsyn fører tilsyn med virksomheter som samtidig er pliktsubjekter eller viktige informanter for Statens næringsmiddeltilsyn. For eksempel dersom

Statens næringsmiddeltilsyn ønsker å få informasjon fra underleverandøren til et pliktsubjekt etter næringsmiddeloven. Dette kan være aktuelt for å få verifisert/avkreftet en mistanke om helsefarlig kjøtt ved å sjekke hva dyret ble føret med.

Som nevnt i 5.1 kan det også være et mulig alternativ å legge tilsynsansvar for rene kvalitetskrav til alle eller noen av hhv Fiskeridirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn. Dersom dette gjøres vil det selvfølgelig oppstå slike grenseflater i forhold til enda flere pliktsubjekter. For eksempel vil virksomheter som frambyr fisk og fiskeprodukter som næringsmidler tilsynsobjekter for Fiskeridirektoratet; med hensyn til kvalitet, og Statens næringsmiddeltilsyn; med hensyn til helse og redelighet.

I slike situasjoner kan det selvfølgelig bli utført dobbelttilsyn som sett fra tilsynsobjektets side kan virke uhensiktsmessig og unødig belastende på grunn av nærhet i tilsynsystema. Denne situasjonen er likevel ikke annerledes på dette området enn ellers innen "HMS-området", hvor det ofte kan oppstå slike sammenfall i tilsynsystema.

Dersom Fiskeridirektoratet for eksempel har mye oppmerksomhet (eventuelt tilsyn) rettet mot kvalitet for eksportmarkedet, vil Statens næringsmiddeltilsyn på sin side kunne gjøre sine prioriteringer på grunnlag av Fiskeridirektoratets innsats. Denne innsatsen kan i mange sammenhenger redusere behovet for tilsyn fra næringsmiddeltilsynet.

Dersom slikt potensielt dobbelttilsyn likevel oppfattes som uhensiktsmessig vil det også være fullt mulig å "kjøpe" tilsynstjenester av andre, så lenge det ikke er tvil om hvilken tilsynsetat som har ansvaret – og fatter vedtaket. Vedtaket vil da fattes på grunnlag av en annen tilsynsetats faktiske kontroll.

Dersom kvalitetsreguleringer legges til det departementet som har ansvar for helse og redelighet, vil uansett potensialet for "dobbelttilsyn" avta sterkt. Det vil da være et rent praktisk hensiktsmessighetsspørsmål for Statens næringsmiddeltilsyn hvor mye samarbeid det er aktuelt å søke hos "føromat" etatene. Med henblikk på "grenseflater" generelt kan det imidlertid også være et alternativ for Statens næringsmiddeltilsyn å søke slikt praktisk samarbeid med etater innen det såkalte "HMS-området" - kanskje særlig Statens forurensningstilsyn og Arbeidstilsynet.

For ordens skyld vil Statskonsult vende tilbake til poenget om at næringsmiddeltilsynet på mange måter har sammenfall og grenseflater til den regulerings- og tilsynsvirksomheten som foregår for øvrig på det såkalte HMS området. Det er viktig at næringsmiddeltilsynet holder kontakt med "resten" av HMS-området, herunder også Statens helsetilsyn og Fylkeslegene. Først og fremst på grunn av stort sammenfall i tilsynsobjekter (virksomheter – særlig for arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn, men også noe med hensyn til brannvesen og lokale eltilsyn). Pr i dag er det et begrenset uformelt samarbeid på dette området som etter Statskonsults oppfatning bør beholdes og utvikles. Dette tilsier kontakt minst som i dag, særlig med hensyn til internkontroll som regulerings- og tilsynsmetodikk.

Statskonsult kan på denne bakgrunn ikke se at det er noe konstitusjonelt eller faglig behov for å overføre oppgaver eller for å binde disse etatene mer formelt sammen enn tilfellet er i dag. Tvert i mot tilsier de ulike etatenes forankring i ulike interesser at næringsmiddeltilsynet bør holdes tydelig adskilt fra etater som også skal ivareta landbruket eller fiskerinæringens økonomiske interesser, selv om målene i hvert fall et stykke på vei kan dra i samme retning. Et samarbeid etter dagens mønster, eventuelt et felles fagråd eller lignende bør være tilstrekkelig.

5.3 Oppsummering

Vurderingene med hensyn til ansvarsfordeling på departementsnivået tilsier at det bør skje en tilsvarende samling av ansvaret også på direktoratsnivået. Det vil gi bedre mulighet for helhetlig regulerings- og tilsynsmetodikk overfor alle pliktsubjektene, med fokus på helse og redelighet.

Dette innebærer at Statens næringsmiddeltilsyn får ansvar for myndighets utøvelse med hensyn til helse og redelighet, for alle typer næringsmidler. Fiskeridirektoratet vil på sin side fortsatt ha ansvaret for regulering (sammen med Fiskeridepartementet) og tilsyn med hensyn til ressurskontroll og eventuelt kvalitetskrav.

Et samlet ansvar for alle næringsmidler, for så vidt gjelder helse og redelighet, innebærer at det må være Statens næringsmiddeltilsyn som legger premissene for hva næringsmidler kan inneholde. Disse kravene må Statens næringsmiddeltilsyn fastsette på et selvstendig, faglig forsvarlig grunnlag, jf blant annet dagens ordning med Statens næringsmiddeltilsyns vitenskapelige komité.

Statskonsult kan ikke se noe behov for et utvidet eller formalisert samarbeid mellom Statens næringsmiddeltilsyn og de øvrige "jord og fjord til bord" etatene; Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, og Fiskeridirektoratet. De hensynene de ulike tilsynene skal ivareta, vil trekke i ulike retninger, selv om målene et stykke på vei ikke nødvendigvis vil stå i konflikt med hverandre, eller målene kan til og med trekke i samme retning. Fokuset og hensynet for næringsmiddeltilsynet er likevel annerledes, og bør holdes adskilt fra statens øvrige tilsyn med aktivitetene i primærnæringene.

I noen sammenhenger vil imidlertid disse etatenes reguleringsfokus og tilsyn innvirke på Statens næringsmiddeltilsyns behov for å føre tilsyn med de samme virksomhetene. Det antas for eksempel at Fiskeridirektoratets virksomhet rettet mot kvalitet innvirke på behovet for tilsyn fra Statens næringsmiddeltilsyn rettet mot helse og redelighet.

Det vil også være fullt mulig å utveksle ressurser med hensyn til faktisk tilsyns utøvelse, dersom det anses mest hensiktsmessig for å unngå dobbelttilsyn mot samme forhold. Dette kan skje også uten en formell sammenbinding av etatene, hverken på direktoratsnivået eller på departementsnivået.

6 Organisering på lokalt nivå

6.1 Innledning

Organiseringen av det lokale nivået må ses iforhold til de valgene som gjøres for ansvars plassering på departementsnivå og organisasjonsløsningen på direktoratsnivå.

Mulighetene for organiseringen av det operative tilsynet er mange, og det kan i prinsippet tenkes flere muligheter enn modellene i NOU 1996:10 viser.

Det lokale nivået skal være et ytre apparat som forestår de operative tilsyns oppgavene og fatter vedtak. Vedtakene bør som hovedregel fattes så "langt ute" i tilsynsapparatet (nær pliktsubjektene) som mulig. I tillegg til å motvirke at "unødige" klagesaker av faglig art går til departementet, vil dette også gjøre det lettere å sikre en raskere saksbehandling. Dette temaet, om det skal være et slikt apparat, har ikke vært oppe til diskusjon, og Statskonsult legger i det videre til grunn at et slikt nivå skal bestå.

Statens landbrukstilsyn har for enkelte deler av sitt tilsyn valgt en åpen modell uten oppbygging av eget apparat. Statens landbrukstilsyn baserer seg på kjøp av de nødvendige tjenester når behovet oppstår, hos et bredt spekter tjenestetilbydere som besitter den aktuelle kompetansen, for eksempel kommunale næringsmiddeltilsyn, laboratorier og lignende.

Statskonsult har fått forståelsen av at det ikke er aktuelt å basere tilsynet med næringsmidler på "kjøpt tilsynsgjennomføring i markedet", men denne løsningen kan benyttes som et supplement for enkelte tilsynsobjekttyper eller områder, jf. kapittel fem.

Det er etter dette to hovedspørsmål som reises ved vurderingen av det lokale apparatet:

1. Skal ansvaret for tilsyn med næringsmidler deles mellom stat og kommune?
2. Skal staten eller kommunene ha ansvar for selve organisasjonen?

Dette gir igjen følgende hovedmodeller:

- Dagens delte modell
- Ansvar for tilsynet er statlig, og utføres i et statlig organ, eller et kommunalt organ

I tillegg kan det også tenkes en rent kommunal modell, jf. forhistorien til Statens næringsmiddeltilsyn som i dag har ansvar for oppgaver som tidligere nesten i sin helhet var lagt direkte til kommunene. NOU 1996:10 anfører EØS-avtalen som begrunnelse for at det ikke er aktuelt med et rent kommunalt ansvar for

næringsmiddeltilsynet. I forbindelse med lovendringene hvor en del av det tidligere kommunale ansvaret ble lagt til Statens næringsmiddeltilsyn ble det også henvist til EØS-avtalen. I forarbeidene¹⁴ til lovendringene brukes imidlertid henvisningene til EØS-avtalen vel så mye som et tilleggsargument for å foreta endringer man uansett så behov for.

På bakgrunn av Statskonsults gjennomgang av EØS-regelverket, jf 4.3.3, er forpliktelsene i de ulike rettsaktene rettet mot "medlemsstatene". I prinsippet vil likevel ikke dét utelukke at ansvaret for næringsmiddeltilsyn fullt ut legges til kommunene; forutsatt at "medlemsstaten Norge" på denne måten klarer å få til et helhetlig og godt fungerende næringsmiddeltilsyn som oppfyller kravene i EØS-avtalens tilsynsregelverk.

Som det framgår av Ot prp nr 86 (1993-94) kom man imidlertid til at det var behov for at staten tok et større ansvar for deler av næringsmiddeltilsynet. En av hovedutfordringene for Statens næringsmiddeltilsyn er da også å påse at kommunene i sum følger opp Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Dette gjelder særlig på det statlige området, men også i forhold til den kommunale delen av ansvaret.

Det synes opplagt at det vil være store styringsmessige utfordringer forbundet med å koordinere tilsynsvirksomheten for et nasjonalt ansvar overfor kommunene. Statskonsult ser derfor ingen praktisk grunn til å utrede et slikt alternativ nærmere.

Agendas¹⁵ modeller tar også med alternativer med hensyn til samlet eller delt lokalt tilsynsapparat for fisk og for andre næringsmidler. De prinsipielle drøftelsene i forhold til dette vil imidlertid være de samme her som for departementsnivået (kapittel fire) og direktoratsnivået (kapittel fem), og vi viser derfor til disse.

For de lokale enhetene i en statlig modell, kan det tenkes to organisasjonsløsninger. Enten egne organer underlagt det statlige næringsmiddeltilsyn (tø nivå-etat), eller "satelitter" av det statlige næringsmiddeltilsyn geografisk spredt i landet (étt organ-løsning). Det kan i stor grad ses som et hensiktsmessighets-spørsmål hvor nært ytre etat skal knyttes til direktoratsnivået. I forhold til vedtak /klage-siden, vil førstnevnte løsning være å foretrekke. Vi reiser dette som en problemstilling, uten å gå inn i den.

Det er imidlertid en del andre gjennomgående problemstillinger som må drøftes, før man kan foreta en konkret vurdering av ulike modeller for organisering av det lokale nivået. Disse problemstillingene har noen av de samme elementene som problemstillingene det er redegjort for i kapittel fire for departementsnivået, men presenteres her i en innfallsvinkel som er mer direkte relevant for det lokale nivået.

¹⁴ Ot prp nr 86 (1993-94)

¹⁵ NOU 1996:10, Vedlegg 3

6.2 Tillit og legitimitet – konsekvenser for oppgaveporteføljen

Hensynet til uavhengighet og klare roller vil også ha betydning for det lokale næringsmiddeltilsyn. Noe av tilliten følger fra departementsnivået og direktøratsnivået. De kommunale næringsmiddeltilsynene har på sin side svært ulik portefølje av oppgaver / aktiviteter. Hensynet til tillit og legitimitet vil også kunne få praktiske konsekvenser i forhold til hvilke oppgaver som kan håndteres sammen og ikke. På bakgrunn av noen av innvendingene fra NOU 1996:10 er det derfor viktig å se på de oppgavene dette ytre apparatet varetar i dag.

6.2.1 Egen myndighetsutøvelse

Felles for alle kommunale næringsmiddeltilsyn er et ansvar for å utøve tilsyn på det delegerte området. Omfanget av tilsyn på det kommunale området varierer, også kommunene prioriterer svært ulikt. Forskjellene skiver seg delvis fra hva slags og hvor mange tilsynsobjekter som befinner seg i området, men variasjonen er også avhengig av hvilken strategi de kommunale næringsmiddeltilsyn selv har. De fleste kommunale næringsmiddeltilsyn har laboratorier som benyttes som støtte for myndighetsutøvelsen.

Tilknyttet selve tilsynsoppgavene ligger det for alle forvaltningsorganer veilednings- og informasjonsplikt, etter forvaltningsloven. Dessuten har mange kommunale næringsmiddeltilsyn tilbud til publikum om rådgivning. Dette inkluderer også (vederlagsfri) prøvetaking av for eksempel vannkvalitet.

De overnevnte oppgavene er de som det er naturlig å se som en del av myndighetsutførelsen, eller kjerneområdet til de lokale næringsmiddeltilsyn.

6.2.2 Oppdrag for andre tilsynsetater / forskning

Enkelte kommunale næringsmiddeltilsyn tar på seg oppdrag for andre tilsynsorganer, for eksempel Statens landbrukstilsyn. Også andre organer, for eksempel Veterinærinstituttet, er oppdragsgiver for (de større) kommunale næringsmiddeltilsyn, ved at deler av den praktiske utførelsen i enkelte overvåkingsprogrammer¹⁶ gjennomføres av de kommunale næringsmiddeltilsyn.

Dette er tilsynsrelaterte oppgaver, som normalt ikke skaper interessekonflikter i forhold til kjerneoppgavene.

¹⁶ Se tabell 11 og 13.

6.2.3 Andre oppgaver

Ut over dette har kommunale næringsmiddeltilsyn andre typer oppgaver for "eier-kommunene", for eksempel å administrere og kontrollere skjenkebevillingene. Dette er tjenester som kommunene betaler for, enten ved en gebyrordning eller i forhold til folketall.

Enkelte kommunale næringsmiddeltilsyn fungerer som "kompetansemiljø" eller "formidlingssentral". Særlig på små steder fungerer kommunale næringsmiddeltilsyn som støtte for mindre næringsmiddelindustri. De kommunale næringsmiddeltilsyn markedsfører utleie av miljøhygienikere eller veterinærer til kommunene eller næringslivet i området. Laboratorietjenester er også tilgjengelige innenfor denne rammen. Denne virksomheten er mer eller mindre utbredt, enkelte kommunale næringsmiddeltilsyn har overhalvparten av sine inntekter fra salg av slike tjenester.

Salg av tjenester i det samme marked som man også er tilsynsmyndighet i, kan lett innebære tillits- og legitimitetskonflikter. Noen tjenester kan være uproblematisk, andre er det ikke. Dersom man selger konsulenttjenester til virksomheter man selv har, eller kan få, som pliktsubjekter er konflikten tydelig. For øvrig kan omfanget av slikt salg bli et problem, særlig dersom avhengigheten av inntektene går på bekostning av primære tilsynsoppgaver. Fra de kommunale næringsmiddeltilsynenes side framheves denne bruken av de kommunale næringsmiddeltilsyns ansatte / kompetanse som en fleksibel og pragmatisk løsning, og at det styrker fagmiljøet i næringsmiddeltilsynet.

Diskusjonen om sammenblanding av roller er tatt opp særlig i forhold til laboratoriene. Dette har resultert i at enkelte kommunale næringsmiddeltilsyn har valgt å ikke selge laboratorietjenester overhodet, mens andre har valgt å skille ut laboratoriene organisatorisk. Poenget med hensyn til tillit og legitimitet er hvordan dette objektivt vurdert kan oppfattes for de enkelte kommunale næringsmiddeltilsyn som en helhet. Hvordan tilsynet selv oppfatter sin tillit og legitimitet er av underordnet betydning.

6.2.4 Konklusjon

Statskonsult mener at det prinsipielt er uheldig med tanke på tilsynets tillit og legitimitet som myndighetsorgan, at det lokale nivået i næringsmiddeltilsynet opererer kommersielt i samme marked som tilsynet foregår. Det er også etter vår oppfatning uheldig at tilsynet har konkrete rådgivningsoppdrag, betalte eller ei, overfor tilsynsobjektene fordi dette kan gi, eller bli oppfattet som, uklare ansvarsforhold dersom produktet i ettertid ikke er i henhold til næringsmiddelkravene. En for stor oppmerksomhet mot markedsføring av egne tjenester kan gjøre de lokale næringsmiddeltilsyn mindre styrbare for overordnet(e) organ; enten det er Statens næringsmiddeltilsyn, kommunene og de interkommunale styrene. Dette gjelder generelt, ikke bare i forhold til laboratoriene.

At et laboratorium er akkreditert, gir i seg selv ingen garanti for uavhengighet til tilsynsmyndigheten. Statskonsult mener at det kan settes spørsmålstegn ved

om det å skille ut markedstjenestene ut i en egen avdeling e.l. innenfor samme ledelse er nok til å opprette tilstrekkelig avstand mellom myndighetsutøvelsen og markedstjenestene.

Denne vurderingen er uavhengig om det velges en delt eller statlig løsning for det lokale næringsmiddeltilsynet.

6.3 Andre hensyn enn tillit og legitimitet

6.3.1 Hensyn

I oppdraget fra Nærings- og handelsdepartementet trekkes statsrådets ansvar for sektoren fram. I ytterste konsekvens tilsier vårt parlamentariske system at statsråden blir konstitusjonelt ansvarlig for tilsynsapparatets avgjørelser. I realiteten krever dette klare styringslinjer, slik at det nedover gjennom forvaltningshierakiet, helt ut til inspektørens behandling av enkeltsakene, faktisk handles i tråd med ”statsrådets instruksjoner”. Det foregår pt. en debatt om hensiktsmessigheten av / realiteten i statsrådsansvaret, der den svenske løsningen med frittstående direktorater framheves som en gunstigere modell. Vi går ikke inn i denne debatten her, men vil påpeke at forutsetningen over ligger langt fra realitetene på mange områder. Generelt kan man si at ”instruksjonslinjen” brytes ved overgangen til det kommunale området, hvor mange av forvaltningens oppgaver håndteres i praksis. Dette gjelder også for den kommunale delen av næringsmiddeltilsynet i dag.

Hensynet til rettssikkerhet er aktuelt på de fleste forvaltningsområder. I denne sammenhengen er likebehandling av pliktsubjektene en viktig innfallsvinkel, kvaliteten på saksbehandlingen likeså; i forhold til laboratorie kvalitet, kunnskapsnivå, forståelse for og etterfølgelse av både saksbehandlingsregler og fagregelverk. Følgene av feil i myndighetsutøvelsen kan få store følger for den enkelte næringsmiddelprodusent.

Effektivitetshensynet er knyttet til to akser. Den ene er det økonomiske; at organisasjonen er dimensjonert hensiktsmessig i forhold til oppgavene, både med tanke på geografisk struktur og enhetenes størrelse. Den andre er i forhold til prioriteringer og kompetanse-sammensetningen i enhetene; dvs at organisasjonen er i stand til å omsette de innspill den får fra politisk eller faglig nivå til praksis, og at den lokale ledelsen får entydige signaler om hva som skal gjøres og har en organisasjon som er i stand til å gjennomføre dette.

Dessuten har næringsmiddelområdet stor oppmerksomhet rettet mot seg, både politisk og i opinionen / media. Dette gjelder også oppmerksomheten fra EU / EØS, både på regelverksgivning og oppfølging. I sin rapport 98/175-D, om norsk næringsmiddelkontroll, har ESA for eksempel påpekt behovet for bedret oppfølging av det lokale nivået.

6.3.2 Styringsvirkemidler

Hvis disse hensynene skal ivaretas, må det foreligge virkemidler som sikrer ivaretagelsen. Vi velger å kalle slike virkemidler ”styringsvirkemidler”. Avhengig av hvordan organisasjonen er bygget opp, er ulike styringsmidler tilgjengelige. Vi gjennomgår her kort de viktigste.

Regelverk er et sentralt styringsvirkemiddel. Det kan benyttes uansett hvilke organisatoriske løsninger som velges. Som eksempel vises til at lovformen ble benyttet da alle kommunene ble pålagt å ha et kommunalt næringsmiddeltilsyn. Forskrifter er noe lettere i bruk, men krever selvfølgelig at det foreligger en dekkende hjemmel. Eksempelet her er dimensjoneringsforskriften for brannvesen¹⁷. For både lov og forskrift er innvendingen at de er omstendelige, særlig bruk av lovformen.

Organisasjons- og instruksjonsretten er kompetanse til å gi bestemmelser om hvilke forvaltningsorganer vi skal ha, hvordan forholdet mellom dem skal være, om nye organer skal opprettes eller utvides eller om eksisterende skal innskrenkes eller nedlegges (organisatoriske bestemmelser). I tillegg kommer bestemmelser om forvaltningens tjenestemenn: Ansettelse, forflytning og oppsigelse, innholdet av arbeidsoppgavene, tjenestelig adferd og utførelsen av de enkelte oppgaver (instrukser)(H.P.Graver, 1995). Organisasjons- og instruksjonsretten gjelder innenfor et forvaltningshierarki; dvs. mellom overordnede og underordnede organer eller personer, men for eksempel ikke mellom stat og kommune.

Innenfor den statlige forvaltningen er det innført mål og resultatstyring. ”Nye” styringsvirkemidler som tildelingsbrev og etatsstyringsmøter kan sies å være en form for instruks, satt i system.

Faglig veiledning, skriftlig eller muntlig, kan sies å være et styringsvirkemiddel i forhold til innholdet i arbeidsoppgavene. Dersom den som gir veiledningen er overordnet den som mottar den, kan det være et spørsmål om det egentlig er en instruks. Hvis ikke er det opp til den mottagende part om det legges vekt på veiledningen. Veiledning kan derfor være et svakt styringsvirkemiddel, i sær mellom stat og kommune.

Klagebehandling anses tradisjonelt å være en type styringsvirkemiddel med tanke på tolkning / forståelse av regelverk. Ideelt sett skal en klageinstans’ avgjørelse av en klagesak virke styrende for nye saker med tilsvarende saksinnhold. Dette forutsetter at klageinstansen har tilstrekkelig autoritet i forhold til de som fatter førsteinstansvedtaket, resultatet i klagesakene spres til de enhetene som fatter slike vedtak og til den enkelte saksbehandler, saksbehandlerne må oppfatte saksforløpet som ”likt nok” il at klagesaken anvendes osv. Alt i alt er dette et forholdsvis usikkert styringsverktøy, i alle fall alene.

¹⁷ Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (1995-03-05 0405), gitt med hjemmel i lov av 5. juni 1987 nr. 26 om brannvesen

Økonomi er et styringsvirkemiddel som er mye i bruk, i staten og mellom stat og kommune. Når Statens næringsmiddeltilsyn delegerer oppgaver til de kommunale næringsmiddeltilsyn, kan det følge instruksjoner om utførelsen med. Som riset bak speilet kan en tenke seg at Statens næringsmiddeltilsyn, dersom utførelsen ikke er tilfredsstillende, overfører delegasjonen, og betalingen, til et annet kommunalt næringsmiddeltilsyn.

6.3.3 Momenter i vurderingen av alternative modeller

Vi behandler nedenfor en del momenter som må komme i betraktning i vurderingen av styringspotensialet i ulike organisasjonsalternativer.

Tilsynsmetodikk

Overgang til ny tilsynsmetodikk krever mye av den operative tilsynsorganisasjonen. I tillegg til at det ofte er vanskelig å endre en organisasjons arbeidsform, vil innføring av internkontroll kreve tilførsel av ny og annerledes kompetanse enn den som finnes i dag.

Helsetilsynet har over flere år hatt en større satsning overfor fylkeslegekontorene i forbindelse med overgang til internkontroll som tilsynsmetodikk. Satsningen har omfattet flere nivåer av kurs rettet mot personalet som gjennomfører tilsyn og støttepersonalet, både på kontor- og ledersiden. I en evaluering sommeren 1998 ble behovet for å videreføre denne type kurs sterkt framhevet.

Også i HMS-sammenheng har opplæringsbehovet vært fokusert. Erfaringen herfra viser en tendens til at endring av tilsynsmetode går raskere i de etatene som fører tilsyn selv, for eksempel Statens forurensningstilsyn, eller har "egne" lokalledd, for eksempel Arbeidstilsynet, enn der den direkte styringslinjen er "brutt" ved at den lokale oppgaveløsningen er kommunalt styrt, for eksempel brannvesen og el-tilsyn.

Enhetlig forståelse av regelverket og bruk av virkemidler i tilsynet

Dette dreier seg blant annet om enhetlig tolkning av reglene, og derved mer lik håndhevelse av reglene overfor virksomhetene (pliktsubjektene), både de som produserer, tilbyr, importerer eller eksporterer.

Helsetilsynets satsning mot fylkeslegene som er omtalt under "tilsynsmetodikk" har også en side mot enhetlig forståelse av regelverket. Ulikhetene fylkeslegekontorene imellom har kommet opp i dagen, og det viser seg at det er stort behov for å samordne tolkninger og virkemiddelbruk. Staten har valgt en kombinert tilnærming i konseptet "felles tilsyn", der både prioritering av tilsynstema og tilsynsobjekt, se nedenfor, og tilnæringsmåte planlegges og gjennomføres med medvirkning av alle fylkeslegekontorene, nettopp for å oppnå større likhet på landsbasis. "Felles tilsyn" representerer ett av flere tilsynstemaer; i tillegg utfører kontorene lokalt begrunnede tilsyn / revisjoner.

Enhetlig regelverkstolkning representerer et viktig rettssikkerhetsaspekt for de virksomheter som det føres tilsyn med. Dersom ulikheten i tolkningen eller virkemiddelbruken blir stor, kan det også ha en konkurransevridende effekt, ved at noen tilsynsobjekter "slipper billigere unna" myndighetskravene. Også på næringsmiddelområdet har det vært reist kritikk mot ulik eller vilkårlig behandling av tilsynsobjektene, både med tanke på regelverksforståelsen og virkemiddelbruken.

Enhetlig prioritering av oppgaver

Styringsbehovet har også en side mot prioritering av tilsyn rettet mot ulike virksomhetstyper, både de delegerte og de kommunale. M.a.o. at myndighetene lokalt har fokus på de "riktige" innsatsområdene over alt, slik at man ikke får uønskede lokale tilpasninger som medfører stor oppmerksomhet på mindre relevante forhold, mens andre viktigere oppgaver blir skadelidende.

På HMS-området arbeides det med felles risikovurderinger som skal ligge til grunn for tilsynsprioriteringer hos de ulike etatene. Statskonsult mener at dette er en viktig og riktig tilnærming, som kan gi en samlende skala for tilsyns satsning. En felles risikovurdering vil også kunne gi indikasjoner på eventuelle skjevheter i dimensjoneringen av de ulike områdene det utøves tilsyn på, også på tvers av sektorene.

For de lokale næringsmiddeltilsynene ser det ut til at prioritering av oppgaver er tett koblet til økonomiske incitament. De kommunale næringsmiddeltilsyn godtgjøres i dag for det tilsynet de utfører for Statens næringsmiddeltilsyn, riktignok kompensert med en tilsvarende reduksjon i rammetilskuddet til de samme kommunene. Fra enkelte av våre informanter har det kommet fram synspunkter på at dette medfører en forskyvning i prioriteringen av oppgaver ved at ressursbruken i form av en 10/90 – 90/10 ressursbruk på det statlige kontra det kommunale ansvarsområdet (90 % av ressursene brukes på 10 % av virksomhetene som altså utgjør det statlige ansvarsområdet). Hvorvidt dette er en holdbar påstand, eller om anslaget eventuelt er riktig eller ikke, er én side ved dette. På den annen side innebærer denne ansvarsdelingen i en statlig og en kommunal del et klart potensiale for utilsiktede prioriteringsforskyvninger, og det synes innlysende at dette brokete bildet må vanskeliggjøre en enhetlig styring i forhold til alle de virksomhetene som berøres av næringsmiddelavgivningen.

Til sammenlikning kan det nevnes at Direktoratet for brann og eksplosjonsvern har gitt en "dimensjoneringsforskrift" for kommunenes brannvesen. Forskriften angir kriterier for brannberedskapens størrelse, og angir ønsket forhold mellom akuttberedskap og forebyggende arbeid. Dette er en styringsmulighet som griper inn i de kommunale prioriteringer, og som derfor er lite ønsket i forhold til hensynet til det kommunale selvstyret, men som likevel har blitt ansett som nødvendig for å oppnå den ønskede prioritering av enkelte oppgaver.

Sektor i stadig endring

En utfordring for næringsmiddeltilsynet er at det stadig oppstår / oppdages nye næringsmiddelbårne helserisiki. Å følge og innrette tilsynet etter demutviklingen er ressurs- og kompetansekrevende. Dette må gjøres av de sentrale næringsmiddelorganene, sammen med de vitenskapelige miljøene. For å bringe kunnskapen ut til det operative tilsynet, er to forhold viktige. For det første må det sentrale organet ha hensiktsmessige styringsvirkemidler, slik at de nye prioriteringene kan iverksettes på ønsket måte. For det andre må de lokale enhetene være reseptive. Det vil si at de har kompetanse til å forstå endrings signalene, og at enheten størrelsesmessig er så robust at det er rom for å gjennomføre det endrede tilsynet.

Organisasjonsstruktur

Et effektivt næringsmiddeltilsyn er avhengig av å ha en organisasjonsstruktur tilpasset de oppgaver tilsynsapparatet skal løse. Nærings sammensetning, ressursbehov / størrelse på enhetene, sammensetning av kompetanse og geografisk fordeling blir viktige momenter. Vurderingen av hva som er en hensiktsmessig struktur er avhengig av ansvarsområdet til den som vurderer. En god løsning internt i en kommune eller i et fylke, er ikke nødvendigvis en god løsning når kommunene, fylker eller landet sees under ett.

6.4 Fordeling av tilsynsansvar mellom stat og kommune

6.4.1 Interesseavveininger

Ut fra en rent logisk tilnærming er det neppe noe som tilsier at næringsmiddel tilsyn, eller deler av det, er mer "egnet" som kommunal oppgave enn for eksempel tilsyn med arbeidsmiljø eller tilsyn med helsepersonell. Små produsenter kan ha eller få et bredere markedsgrunnlag enn det geografiske området kommunen eller det interkommunale næringsmiddeltilsynet dekker. Det er heller ikke særlig spillerom for relevante lokalpolitiske tilpasninger ettersom regelverket kommunene skal føre tilsyn etter er sentralt utarbeidet og er likt for hele landet. Den lokale kunnskapen som tilsynsorganet har om de lokale produsentene eller tilbyderstedene er ikke avhengig av om ansvaret for tilsynet er forankret kommunalt eller statlig, men av den fysiske tilstedeværelse.

Fra forbrukerens synspunkt er det liten grunn til å opprettholde en slik deling. En forbruker kjøper eller inntar sin mat i "sin" kommune og i andre kommuner og bør ha den samme tryggheten for innholdet uansett hvor næringsmidlene anskaffes.

Nærheten til kommunen representerer i noen sammenhenger et potensielt grunnlag for tvil om de kommunale næringsmiddeltilsyns uavhengighet, d.e. særlig i saker hvor kommunen er eier av virksomheter som er underlagt tilsyn fra kommunale næringsmiddeltilsyn, som for eksempel tilsyn med kommunale kantiner, kjøkken på aldershjem etc. Dette har også vært framhevet som et problem hvor kommunene eier vannverket, og det er de kommunale

næringsmiddeltilsyn som både saksbehandler kommunens godkjenning av sitt eget vannverk, samt fører tilsynet med driften av vannverket. Det er utvilsomt uheldig dersom et tilsynsorgan faktisk fører tilsyn med seg selv, eller sin egen arbeidsgiver, og dette er derfor et argument som taler for en statliggjøring av tilsynsansvaret. Så vidt vi har fått opplyst arbeides det imidlertid nå med å fjerne mulighetene til slike uheldige dobbeltroller for kommunene med hensyn til vannverkene.

Et annet argument som har vært trukket opp mot kommunalt ansvar har vært om nærheten til, og identifikasjonen med, kommunen, kan sette de kommunale næringsmiddeltilsyn i et uheldig krysspress med hensyn til å gi pålegg som kan føre til tap av arbeidsplasser i kommunen. Det kan ikke ses bort fra at slike situasjoner kan oppstå. På den annen side er det ikke gitt at dette vil være annerledes for et statlig organ, forutsatt samme geografiske nærhet.

Også behovet for samordning med andre tilsynsetater som også fører tilsyn rettet mot de samme virksomhetene må inngå i vurderingen. Til nå har det vært gjort lite i forhold til å samordne næringsmiddeltilsynets virksomhet med for eksempel Arbeidstilsynet eller Statens forurensningstilsyns tilsyn. Etter hvert kan og bør imidlertid det bli en aktuell problemstilling, men erfaringene fra HMS-området viser at slik samordning vanskelig gjøres når den må kjøres gjennom et større antall kommunalt styrte enheter, for eksempel brannvesen.

Flere av våre informanter mener det vil være uheldig å statliggjøre de kommunale næringsmiddeltilsyn av hensyn til andre kommunale oppgaver. Dette gjelder i hovedsak kommunenes plikter i forhold til miljørettet helsevern, jf kapittel 4a i kommunehelsetjenesteloven. Det kommunale næringsmiddeltilsyn anses av enkelte som sentrum for hele miljørettet helsevernsatsingen, blant annet på bakgrunn av de kommunale næringsmiddeltilsyns nærhet til kommunenes besluttsende organer. I og med at de fleste kommunale næringsmiddeltilsyn er interkommunale, og noen for store områder, er denne argumentasjonen allerede delvis gjennomhullet. Det gjenstår da i hovedsak en synergieffekt. Denne synergieffekten kan være viktig. Statskonsult har ikke gått grundig inn i hvordan kommunene benytter eller er avhengig av denne effekten. Vi har heller ikke hatt grunnlag for å vurdere om dette eventuelt kan videreføres i forhold til et statlig næringsmiddeltilsyn på lokalt nivå, men umiddelbart er det likevel vanskelig å se at en statliggjøring i seg selv vil føre til vesentlige endringer i dette, særlig i tilfeller hvor det allerede dreier seg om et stort interkommunalt næringsmiddeltilsyn.

6.4.2 Styringsmuligheter

Når ansvaret for næringsmiddeltilsyn er delt, vil styringsmulighetene være forskjellige for den kommunale og den statlige delen. For den statlige delen vil det foreligge reelle styringslinjer (instruksjonsmulighet) fra overordnet fagdirektorat.

Fra fagdirektoratet til den kommunale delen av næringsmiddeltilsynet, vil veiledning og økonomisk styring være de primære virkemidlene. Her har imidlertid kommunene flere styringsmuligheter i behold.

I en delt løsning vil fagdirektoratet være avhengig av frivillig oppslutning om veiledende materiell, andre anbefalinger, eller tilbud om kompetansefremmende tiltak i forhold til den kommunale delen. Dette er et usikkert styringsvirkemiddel. Et virkemiddel som er tilgjengelig er å benytte lov, slik det ble gjort da kommunene ble pålagt å opprette kommunale næringsmiddeltilsyn. Dette er en tungvint og ressurskrevende løsning, som ikke egner seg for hyppige endringer. Forskrifter er noe enklere i bruk, men anses ofte som en utidig innblanding i kommunenes selvvråderett, jf. brannvesenets dimensjoneringsforskrift.

Flere av momentene som er nevnt foran i 6.3.3, kan kreve raske tilpasninger i tilsynsgjennomføringen. Dette trekker i retning av at hele området bør omfattes av det mest effektive virkemiddelet, nemlig instruksjonsrett fra det statlige fagmiljøet.

Statskonsult mener at en samling av ansvaret vil slå positivt ut mht. å legge til rette for en mer enhetlig virkemiddelbruk og mer ensartet prioritering av tilsynstemaer / tilsynsobjekter ut fra en samlet risikovurdering.

Klager over de kommunale næringsmiddeltilsyns vedtak følger to ulike spor;

1. Til Statens næringsmiddeltilsyn med hensyn til det statlige delegerte ansvaret
2. Til kommunestyre eller lignende/alternative klageorganer, for eksempel kommunale klageevnder, eventuelt fylkesmannen med hensyn til ansvar som er lagt direkte til kommunene.

Med to ulike klageinstanser, blir klagevirkemiddelet svekket. Statens næringsmiddeltilsyn er klageinstans for alle de kommunale næringsmiddeltilsyn, og i dette ligger et potensiale for påvirkning i retning av en mer enhetlig regelverksforståelse. For de kommunale oppgavene er forskjellige fylkesmenn klageinstans, og potensialet for likhet i forståelsen av næringsmiddelregelverket er ikke tilsvarende som for det statlige ansvarsområdet.

Statskonsult mener at fagdirektoratets styringsbehov overfor de kommunale oppgavene er like stort som for de oppgavene som er underlagt statlig ansvar. Behovet for en mer samlet styring ligger til en viss grad også i de lokale kommunale næringsmiddeltilsynene etterlysning av mer engasjement fra Statens næringsmiddeltilsyn.

6.4.3 Kort om tilsyn med drikkevann

Tilsyn med drikkevann er spesielt tatt opp i enkelte av høringsuttalelsene. Vi velger å kommentere dette her. I tillegg til dobbelrolleproblematikk med kommunen som eier og tilsynsfører for drikkevann, jf. 6.4.1, er drikkevann regulert av to ulike regelsett, med ulike ansvarlige for tilsyn. Drikkevann er et

næringsmiddel, regulert i næringsmiddeloven, og også et av mange elementer i miljørettet helsevern, regulert i kapittel 4a i kommunehelsetjenesteloven. Det er ikke opplagt at det foreligger en interessekonflikt i det sistnevnte tilfellet, og Statskonsult mener at dobbeltreguleringen må løses etter de vanlige tolknings prinsippene, dersom det er hensiktsmessig at den opprettholdes. Slik vi ser det, vil næringsmiddelreguleringen være en "lex specialis"-regel, og næringsmiddel hjemlede krav vil være styrende for reguleringsrommet for miljørettet helsevern. Vi anser situasjonen parallell med forholdet mellom næringsmiddelregulering og regulering av innsatsvarene fôr og gjødsel, se punkt 4.2, jf. 4.1, slik at kravene som fastsettes med hjemmel i miljørettet helsevern-reguleringen må innrette kravene slik at de (minst) gir grunnlag for å fylle næringsmiddelkravene når vannet "blir næringsmiddel". Dobbeltreguleringen adresser prinsipielt ikke ved at næringsmiddeltilsynet statliggjøres, men problematikken kan bli mer synlig.

Gjennomføring av tilsyn etter regelverkene, vil kunne samordnes på samme måte som for eksempel foreslått for tilsyn med fisk /fiskeprodukter, ved at næringsmiddeltilsynet vurderer behov for eget tilsyn med pliktsubjektet i forhold til annet tilsyn som likevel foregår. Hvis kommunen prioriterer slikt tilsyn høyt, vil behovet for ytterligere tilsyn minke; innehar kommunen både eier og tilsynsrollen, vil behovet kunne øke. Tilsynsintensiteten må vurderes konkret etter de lokale behovene, på dette området som på mange andre. Tilsvarende kan kommunen samordne sin tilsynsaktivitet med næringsmiddeltilsynets, eventuelt kjøpe tjenester, fra næringsmiddeltilsynet eller andre, hvis det er en ønskelig løsning.

6.4.4 Konklusjon: Ansvarsdeling eller samling

Når ansvaret for området er delt, og lagt under flere styringsnivåer (Statens næringsmiddeltilsyn, kommuner, interkommunale styrer, etc.), er faren for mange kokker og mye søl tilstede.

Statskonsult har ikke sett spesielle hensyn som taler for at det kommunale ansvarsområdet ikke kan legges sammen med det statlige, bortsett fra forbeholdet om at det *kan* foreligge synergieffekter mellom miljørettet helsevern og næringsmiddeltilsyn som ikke kan videreføres ved statlig ansvarsovertagelse.

En ansvarssamling på statlig hånd medfører at det knyttes instruksjonsmyndighet til alle oppgaver, og derved at overordnede prioriteringer vil kunne foretas samlet. Dette sammen med klagebehandlingen som vil følge et likt mønster for alle vedtak gjort av det lokale næringsmiddeltilsynet, mener vi vil bidra til å skape større likhet på landsbasis i regelverksforståelsen og virkemiddelbruken, og derved bedret rettssikkerhet for pliktsubjektene.

6.5 Statlig eller kommunalt ansvar for organisasjonen

Forutsatt at det velges at ansvaret for hele næringsmiddeltilsynet legges til staten, oppstår det et spørsmål om kommunene framdeles skal "eie" og administrere næringsmiddeltilsynsapparatet og fortsette å utføre næringsmiddeltilsyn etter delegasjon, eller om staten skal overta også selve organisasjonen.

Statens interesse i ha ansvar for selve apparatet vil ligge i styringsmulighetene i forhold til antall og størrelse på enhetene, samt den styringsretten det gir å være arbeidsgiver, særlig i forhold til kompetanseutvikling og-tilpasning. Det nasjonale helhetsperspektivet dette gir mulighet for, vil kunne medføre en mer effektiv og rimeligere organisasjon.

Kommunenes interesse vil knyttes til de samme forholdene, ut fra muligheten til å ha "kontroll med" attraktive arbeidsplasser og aktiv bruk av synergieffekter i forhold til andre kommunale oppgaver.

På den kommunale siden ivaretas styringen av de kommunale næringsmiddeltilsyn av kommunene, de interkommunale styrene og ledelsen i hvert enkelt kommunale næringsmiddeltilsyn, ut fra ulike mål og prioriteringer. De strukturelle ulikhetene, antall enheter og de begrensede styringsvirkemidlene tilsier at en effektiv samlet styring vanskelig gjøres.

En statlig løsning vil medføre kontroll av de strukturelle sidene, slik at felles kriterier for hensiktsmessig antall, geografisk plassering og størrelse / kompetansesammensetning bedre ivaretas.

Behovet for endret kompetansesammensetning ved endret tilsynsmetodikk eller ved endret farebilde kan lettere påvirkes hvis det faglig overordnede organ har kontroll over personalrelaterte oppgaver; ansettelse, kompetanseutvikling etc. Erfaringen fra HMS-området er at kommunene, samlet sett, ikke går i første rekke for å ta inn over seg de endringer som overgang til ny tilsynsmetodikk krever for å være effektiv. Erfaringen viser også at endringen først kommer til uttrykk etter at opplæring er tilbudt og gjennomført, og at de sentrale enhetene må legge ned mye arbeid i motivasjon og tilrettelegging.

I NOU 1996:10 er det påpekt en fare for statlig overstyring med den statlige modellen (Agendas modell C). Det er imidlertid eksempler på at også statlige regionale- eller lokale enheter har mulighet for lokale tilpasninger. Fylkeslegene og arbeidstilsynene er eksempler på statlige tilsynsetater på regionalt / lokalt nivå, som delvis må følge de sentrale instruksjoner, men som også har rom for å foreta lokale tilpasninger i tilsynsplanleggingen.

Statskonsult mener ut fra det faktagrunnlaget vi har tilgjengelig at staten bør ha ansvaret også for de lokale organisasjonene. Da vi ikke har hatt anledning til å skaffe oversikt over det faktiske samarbeid mellom kommunene og næringsmiddeltilsynet ang. miljørettet helsevern, anbefaler vi at dette ses nærmere på før endelig konklusjon trekkes.

6.6 Oppsummering

Statskonsult legger uten videre drøftelse til grunn at det bør opprettholdes et ytre apparat som utfører det faktiske tilsynet, fatter vedtak (pålegg).

Ved vurderingen av det lokale apparatet er det to hovedproblemstillinger:

1. Skal ansvaret for tilsyn av næringsmidler deles mellom stat og kommune?
2. Skal staten eller kommunene ha ansvar for selve organisasjonen?

Statskonsult mener at ansvaret for hele næringsmiddeltilsynet bør samorganiseres i statlig regi. Det er flere grunner som taler for dette, ikke minst behovet for en helhetlig styring av næringsmiddeltilsynet i hele landet. Et helhetlig ansvar for området vil etter Statskonsults mening styrke både effektivitet og rettssikkerhet i myndighetsutøvelsen. Vi kan heller ikke se at det er noe som tilsier at næringsmiddeltilsyn, eller deler av det, er mer "egnet" som kommunal oppgave enn for eksempel tilsyn med arbeidsmiljø eller tilsyn med helsepersonell. Det er lite spillerom for relevante lokalpolitiske tilpasninger ettersom regelverket kommune skal føre tilsyn etter er sentralt utarbeidet og lik for hele landet. Den lokale kunnskapen som tilsynsorganet har om de lokale produsentene eller tilbyderstedene er ikke avhengig av om ansvaret for tilsynet er forankret kommunalt eller statlig, men av den fysiske tilstedeværelse.

Statskonsult mener i tillegg at staten bør ha ansvaret også for det lokale apparatet. Dette vil gi mulighet for å se behovet for næringsmiddeltilsynets dimensjonering fra et samlet, nasjonalt ståsted, og være gunstig i forhold til de personalrelaterte endringene internkontrollbasert tilsyn vil kreve. Etter Statskonsults syn vil et nødvendig samarbeid mellom næringsmiddeltilsyn og kommunene ang. miljørettet helsevern kunne opprettholdes også med statlige enheter på lokalt nivå. Da vi ikke har hatt anledning til å gå grundig nok inn i de eventuelle kommunale synergieffektene mellom næringsmiddeltilsyn og miljørettet helsevern, anbefaler vi likevel at dette utredes nærmere før endelig konklusjon trekkes.

Statskonsult mener at oppgavesammensetningen for de lokale enhetene i alle fall bør gjennomgås, med tanke på at det ikke bør opereres både som tilsynsetat og tjenesteyter i det samme markedet.

7 Laboratorier

I mandatet trekkes laboratoriene fram som et særlig punkt. I denne framstillingen har laboratoriene blitt vurdert sammen med det øvrige lokale apparatet, og vi finner det hensiktsmessig å gjenta konklusjoner som gjelder laboratoriene her.

I prinsippet er det de samme vurderingene som må ligge til grunn for organisering av laboratoriene som for de øvrige delene av næringsmiddeltilsynet. Også etter innføring av internkontroll vil tilsynsmyndighetene ha behov for laboratorietjenester, både på direktoratsnivå og på lokalt nivå.

På direktoratsnivå ble laboratoriefasiliteter og kompetanse overført fra Statens Næringsmiddeltilsyn til Veterinærinstituttet i 1995. Begrunnelsen var i stor grad å unngå rolle og interessekonflikter. Fiskeridirektoratet har sine laboratorier integrert i organisasjonen.

For å sikre tillit og legitimitet i myndighetsutøvelsen bør ikke myndighetslaboratorier selge tjenester i samme marked som myndighetsutøvelsen foregår. Statskonsult ser da to muligheter. Laboratoriene kan holdes innenfor organisasjonen, og bare være til ”innvortes bruk”. Alternativet er at tilsynsapparatet kjøper sine laboratorietjenester eksternt. ”Eksternt” kan være fra et ”fristilt” KNT-laboratorium, eller fra et annet laboratorium. Kravet må være at laboratoriet er uavhengig av tilsynsorganet og er akkreditert for de ønskede analysene. Løsningen her må velges ut fra enhetenes behov.

Laboratoriestrukturen har vært oppe til diskusjon over tid. Statens næringsmiddeltilsyn har konsentrert sine behov for laboratorietjenester til et utvalg KNT-laboratorier av noen størrelse. Samling om en slik struktur vil gi utviklingen retning mot få og større rene myndighetslaboratorier.

Valg av laboratoriestruktur vil være avhengig av om det velges en delt eller fullt ut statlig løsning på lokalt nivå. Ved opprettholdelse av delt løsning, med (inter-)kommunalt organ, vil det være opp til den (inter-)kommunale ledelsen å velge om det skal eller ikke skal opprettholdes eget laboratorium. Et krav om at det ikke skal selges tjenester, vil ha innvirkning på kostnadssiden, som i seg selv kan resultere i en viss nedgang i antall enheter. For de mindre tilsynene vil hensynet til å bevare levedyktige fagmiljøer være et viktig moment. I dag gjør flere kommunale næringsmiddeltilsyn oppgaver for andre offentlige aktører, og så lenge disse oppdragene ikke er fra aktører de fører tilsyn med og at de ikke går på tvers av prioriteringer for tilsynet, ser Statskonsult ingen prinsipielle innvendinger mot at de påtar seg slike oppgaver. Imidlertid vil det ligge et innebygget prioriteringsdilemma om det lokale tilsynet har en for sammensatt oppgaveportefølje.

Dersom det velges en statlig løsning, vil styringen med strukturen være sterkere. Det kan da foretas en samlet gjennomgang av analysebehovet, og rigges til en løsning som er tilpasset dette behovet, samlet sett. Løsningen kan

også ses i sammenheng med andre myndigheters behov, dersom man velger å opprettholde myndighetsinterne laboratorier.

Statskonsult mener at utover at tilliten til myndighetsutøvelsen ikke utfordres ved blanding av rollene, er det langt på vei et hensiktsmessighetsspørsmål om det opprettholdes myndighetslaboratorier eller om behovet for slike tjenester kjøpes på et åpent marked.

8 Oppsummering i modelloppsett

8.1 Innledning

Vi velger å knytte vår oppsummering opp mot vedlegg 3 i NOU 1996:10–modellalternativene til Agenda. Illustrasjonene i vedlegget av de fire modellene har likevel noen unøyaktigheter med hensyn til hva som er dagens situasjon og relasjoner, særlig mellomdepartementene. Når Agenda i tilknytning til modellene taler om "videreføring av dagens eierstruktur" må man derfor blant annet huske på at Statens næringsmiddeltilsyn i dag er administrativt underlagt Landbruksdepartementet, mens etaten faglig er underlagt både Landbruksdepartementet, samt Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Skisser over modellalternativene A-D er tatt inn i vedlegg 5. Tabellen nedenfor viser i viktigste variasjonene mellom Agenda-modellene.

	Departementsansvar	Direktorsstruktur	Lokalstruktur	
	Ett eller flere departementer	Skille tilsyn med næringsmidler og fisk	Statlig eller delt statlig / kommunalt ansvar for næringsmidler	Skille tilsyn med næringsmidler og fisk
Modell A	Delt	Delt	Delt	Delt
Modell B	Delt	Delt	Statlig	Delt
Modell C	Samlet	Samlet	Statlig	Samlet
Modell D	Samlet	Samlet	Delt	Delt

8.2 Departementsnivå

8.2.1 Ansvar for helse- og redelighetshensyn for næringsmidler

Det synes uomtvistet, jf. gjennomgangen av grunnlagsdokumentene i kapittel 3, at primærhensynet og grunnlaget for organiseringen av næringsmiddeltilsynet er å ivareta hensynet til helse og redelighet for forbruker. Bakgrunnen for våre vurderinger og konklusjoner er ikke gjort ut fra en påvist tillitskrise eller store praktiske problemer ut fra dagens organisering av næringsmiddeltilsynet. I NOU 1996:10 reises likevel både direkte og indirekte en del prinsipielle innvendinger mot dagens organisering, herunder også mot fordelingen av ansvar på departementsnivået.

Vi har vurdert om det er behov for å samle ansvaret på ett departement i stedet for dagens tredelte løsning. Dagens organisering er innarbeidet og fungerer for så vidt tilfredsstillende – ut fra de premisser den er fundert på. På den annen side er det nokså opplagt at en samling av ansvar i ett departement i seg selv vil virke forenkende på mange prosesser, og at det kan bidra til en mer enhetlig forvaltning av helse og redelighetshensynet overfor alle typer næringsmidler.

For å kunne ta stilling til en hensiktsmessig plassering av ansvaret må man imidlertid først vurdere hvordan man best ivaretar primærhensynet *helse og redelighet overfor forbruker*. I den sammenhengen er det særlig viktig å sikre at myndighetsutøvelsen ivaretar hensynet til tillit og legitimitet overfor forbrukerne – dvs at ansvaret for myndighetsutøvelsen ikke er lagt til et organ som samtidig skal ivareta en rekke andre konkurrerende eller motstridende hensyn. Statskonsult mener dette forholdet er så viktig at ansvaret for helse og redelighet ikke bør legges til noen av næringsdepartementene– dvs Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet eller Nærings og handelsdepartementet. Begrunnelsen er blant annet den avveiningen som hele tiden må gjøres mellom hva som er viktig av hensyn til forbrukernes helse, og de økonomiske konsekvensene dette har for de næringene disse departementene har som hovedformål å ivareta. Enkelte eksempler på en slik uheldig sammenblanding av roller og hensyn er påvist, blant annet i NOU 1996:10. I et mer og mer liberalisert marked, og med en stadig fremvekst av mer effektive, men samtidig helsemessig omtvistede, metoder i næringsmiddelproduksjonen, vil den nødvendige balansering av de til dels motstridende hensynene etter hvert bli vanskeligere for næringsdepartementene. Uansett tilsier behovet for åpenhet og tillit omkring disse avveiningene at forbrukerinteressene bør forvaltes av et næringsnøytralt departement. Da kan eventuell motstrid mellom de ulike hensynene lettere komme fram og vurderes mot hverandre før konklusjonene treffes. Det departementet som har ansvaret for helse og redelighet for næringsmidler må som for øvrig i forvaltningen, jf også utredningsinstruksen, ivareta sitt ansvar i et helhetlig perspektiv og i samråd med andre berørte departementsområder, for eksempel Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet etc.

Dette innebærer at modell A og B i Agendas forslag, i denne sammenhengen, ikke er aktuelle hva angår departementsansvaret.

8.2.2 Ansvar for helse- og redelighetshensyn i "før mat fasene"

I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om ett og samme departement bør ha ansvaret for ivaretagelse av helse- og redelighetshensyn i alle deler av næringsmiddelkjeden. Det er uttalt at forhold til matpolitikk er det viktig å se hele produksjonskjeden i sammenheng. Statskonsult mener ikke nødvendigvis betyr at departementsansvaret for regulerings- og tilsynssiden må samles.

Helse- og redelighetsbegrunnede krav rettet mot næringsmidler, vil indirekte legge klare føringer for regulering i produksjonskjeden før produktet blir et næringsmiddel. Med en effektiv og innarbeidet internkontrollbasert tilsynsmetode, basert på funksjonelle krav, vil reguleringskravene gjenspeiles i leverandørkjeden tilbake til primærprodusent eller importør. Dette kan støttes av standarder eller veiledninger til "før mat" aktørene, produsert av bransjen eller av myndighetene eller av disse i samarbeid. Dersom det likevel ønskes en myndighetsregulering av disse stadiene, må disse sekundærreguleringene

forholde seg til primærreguleringen som er rettet direkte mot næringsmidlene eller næringsmiddelprodusentene /-tilbyderne.

Tillit og legitimitetshensynet i forhold til regulering av helse og redelighet i "før mat fasene" blir derfor ikke like tungtveiende. Statskonsult mener at følgende mellommodell kan være aktuell; Et næringsnøytralt departement er ansvarlig for helse- og redelighetskrav rettet mot næringsmidlene (Modell C og D); næringsdepartementene kan – dersom det anses nødvendig – ivareta sekundærregulering og tilsyn rettet mot "før mat stadiene" (Modell A og B).

8.2.3 Ansvar for kvalitetshensyn

En ytterligere vurdering med hensyn til samlet eller delt ansvar for myndighetsutøvelse overfor næringsmidler, gjelder forvaltningen av krav som verken er begrunnet i helse- eller redelighetshensyn, men i kvalitetshensyn. Dette kan for eksempel være krav som skal bidra til økt konkurransedyktighet for visse næringsmidler. Det framgår av Statskonsults vurderinger at forvaltningen av kvalitetskrav i prinsippet kan legges til næringsdepartementene. Også for disse kravene kan en delt modell (Modell A og B) være aktuell.

Dersom man av praktiske grunner kommer til at dette ikke er en hensiktsmessig arbeidsfordeling, bør også dette ansvaret legges til det samme departementet som har ansvaret for helse- og redelighetshensynet for næringsmidlene.

8.3 Direktoratnivået

De vurderingene og konklusjonene det er vist til ovenfor med hensyn til departementsnivået, må nødvendigvis få en del "automatiske" implikasjoner for direktoratnivået.

Agendas modeller A og B beholder et faglig skille mellom myndighetsutøvelse overfor fisk og overfor andre næringsmidler. (Denne ansvarsdelingen gjelder også på departementsnivået). Imidlertid må vurderingene på departementsnivået av hvilke ulike hensyn som bør ivaretas samlet, og av hvilke departementer, få tilsvarende anvendelse også på dette nivået. Dette gjør at en delt løsning med ansvar for helse og redelighet i henholdsvis Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratet (fisk/andre næringsmidler) synes uaktuell. Noen sterke argumenter mot å samle ansvaret for tilsynet med helse og redelighet for alle typer næringsmidler i én tilsynsetat kan Statskonsult ikke se. Dette tilsier at modellene A og B ikke framstår som aktuelle. Det understrekes at det kun er ansvaret for helse og redelighet for fisk som frembys som næringsmidler, som på denne måten overføres til Statens næringsmiddeltilsyn. Fiskeridirektoratets øvrige oppgaver – samt eventuelt ansvaret for kvalitetskrav, jf nedenfor – vil bli værende i Fiskeridirektoratet.

Statskonsult har også vurdert ansvarsfordelingen og samarbeidsrelasjonene mellom næringsmiddeltilsynet og andre tilsynsetater i næringsmiddelkjeden, dvs Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og "resten av"

Fiskeridirektoratet. Her må vi igjen vise til noen av de gjennomgående problemstillingene som det er redegjort for med hensyn til departementsansvaret. Behovet for tillit og legitimitet med hensyn til å ivareta hovedhensynet; helse og redelighet for næringsmidler, tilsier at det ikke bør skje noen samorganisering eller re-allokering av oppgaver mellom de nevnte etatene og Statens næringsmiddeltilsyn.

Dersom man velger å legge ansvaret for kvalitet til det samme departement som har ansvaret for helse og redelighet, vil det være en naturlig konsekvens at tilsynsansvaret for kvalitetsdelen også legges til den sentrale tilsynsetaten. Dette reiser ingen prinsipielle problemstillinger som er spesielle for dette nivået. Ansvaret for å prioritere de riktige hensynene gjelder for så vel departementsnivået som videre nedover i organisasjonen.

Det følger imidlertid av vurderingene på departementsnivået at det kan tenkes en løsning hvor myndighetsutøvelse med hensyn til kvalitetskrav legges til næringsdepartementene. På direktoratsnivået vil dette alternativet primært få betydning for grenseflatene mellom direktoratene og antall felles tilsynsobjekter og/eller pliktsubjekter. Dersom kvalitetstilsyn for eksempel legges til noen eller alle av henholdsvis Fiskeridirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn vil disse etatene og Statens næringsmiddeltilsyn få et større antall felles tilsynsobjekter enn det man ellers ville hatt.

Men, uavhengig av hvordan tilsynsansvaret for kvalitet fordeles, vil det være et visst antall pliktsubjekter og andre aktiviteter hvor disse etatene kan hente ut effektiviseringsgevinster ved å samarbeide om tilsyn etc, (forutsatt at eventuelle vedtak fattes av den etat som er ansvarlig for det aktuelle regelverket). Det er ingen ting til hinder for at et samarbeid etter dagens praksis kan fortsette som i dag, også selv om noen av disse etatene underlegges ulike departementer. Slike samarbeidsformer finnes på flere andre områder, i tillegg til dagens organisering på næringsmiddelområdet.

Agendas modeller C og D fremstår etter Statskonsults vurdering som de mest aktuelle med hensyn til direktoratsnivået.

8.4 Lokalt nivå

På lokalt nivå beskriver Agendas modeller to uavhengige variabler. Den ene variable gjelder hvorvidt ansvaret for tilsynet bør være statlig eller kommunalt. Den andre variable gjelder om ansvaret i tillegg bør være delt mellom fisk og andre næringsmidler.

Med hensyn til det sistnevnte må konklusjonen følge av de samme premisser og vurderinger som det er redegjort for med hensyn til departementsnivået og direktoratsnivået. Statskonsult kan ikke se noen prinsipiell grunn til å opprette holde et skille mellom fisk og andre næringsmidler. Også på dette nivået vil det være mulig å beholde eller utvikle praktiske samarbeidsformer med andre tilsynsetater som retter seg mot næringsmiddelkjeden i en "førmat-fase", for eksempel kjøpe tilsynstjenester av hverandre.

Pr i dag er området delt i et statlig og et kommunalt ansvarsområde. Statskonsult kan likevel ikke se at det er argumenter som taler for å skru utviklingen tilbake ved å utvide det kommunale ansvarsområdet igjen. Tvert i mot mener Statskonsult behovet for enhetlig styring av tilsynsvirksomheten tilsier at ansvaret fullt ut bør være statlig.

Statskonsult mener videre at de samme argumentene i sin tur tilsier at staten også bør ha ansvar for– eie – det lokale tilsynsapparatet. Statskonsult må imidlertid ta forbehold om hvilke eventuelle konsekvenser en gjennomføring av dette vil få for miljørettet helsevern. Konsekvensene for miljørettet helsevern synes likevel ikke spesielt problematiske. Når vi tross vårt forbehold likevel finner å kunne gå så langt, er det fordi argumentet om nærhet mellom kommunale næringsmiddeltilsyn og den enkelte kommunes miljørettede helsevern tilsynelatende ikke oppfylles i praksis. Mange kommunale næringsmiddeltilsyn er i dag organisert i større interkommunale enheter, ofte langt unna mange av "eierkommunene".

Ut fra prinsipielle betraktninger mener Statskonsult det kun er Agendas modell C som ivaretar alle disse momentene. I praksis kan det tenkes andre kombinasjonsløsninger. Hovedutfordringen vil i så fall være å (videre)utvikle styringsvirkemidler som er effektive, og som sikrer en enhetlig tilsynsutøvelse overfor alle pliktsubjekter som frembyr næringsmidler.

For øvrig er det på dette nivået uansett behov for å vurdere nøye hvilke oppgaver i dagens kommunale næringsmiddeltilsyn som ikke harmonerer med rollen som næringsmiddeltilsyn. De kommunale næringsmiddeltilsyn selger blant annet en del tjenester som kan være uheldig med hensyn til å sikre at tilsynsapparatet har nødvendig tillit og legitimitet overfor pliktsubjektene og forbrukerne.

8.5 Sluttvurdering med hensyn til laboratorier

Statskonsult kan ikke se at det er vanskelige prinsipielle spørsmål som reiser seg med hensyn til laboratoriestrukturen. For myndighetene er den viktigste utfordringen å sikre tilgang til pålitelige og uavhengige analysetjenester. Dersom laboratoriene er organisert som en del av tilsynsapparatet er det imidlertid viktig å vurdere nøye om laboratoriene samtidig kan selge analyse tjenester i det samme markedet hvor de, som en del av tilsynsmyndigheten, også skal drive myndighetsutøvelse.

8.6 Statskonsults anbefalinger

Med de forbehold og mulige modifikasjoner som følger av det foregående anbefaler Statskonsult følgende organisasjonsløsninger. Anbefalingene er i hovedsak sammenfallende med forslagene fra Næringslovutvalget i NOU 1996:10.

Departementsnivå

- Ansvar for helse- og redelighetsbasert næringsmiddeltilsyn bør ikke ligge sammen med ansvar for næringsinteresser
- Ansvar for helse- og redelighetsbasert næringsmiddeltilsyn bør samles i ett departement
- Ansvar for hele- og redelighetsregulering og tilsyn i "før mat"-stadiene kan legges til næringsdepartementene
- Ansvar for helse- og redelighetsbasert næringsmiddeltilsyn bør ligge i Helse- og sosialdepartementet
- Ansvar for kvalitetskrav som ikke er helse- og redelighetsbasert kan eventuelt ivaretas av næringsdepartementene. Dersom det anses som en upraktisk arbeidsdeling bør også dette ansvaret legges til Sosial og helsedepartementet.

Direktoratsnivå

- Statens Næringsmiddeltilsyn bør ha ansvaret for tilsyn med helse og redelighet på hele næringsmiddelområdet
- Det er ikke nødvendig med formelle koblinger mellom Statens næringsmiddeltilsyn og tilsynsorganer som har sitt ansvar knyttet til stadier i produksjonsprosessen før produktet regnes som næringsmiddel
- Det kan etableres pragmatiske / praktiske tilsynssamarbeid mellom etatene for å unngå uhensiktsmessig dobbelttilsyn mot pliktsubjektene, forutsatt at vedtaksmyndighet ikke overføres

Operativt nivå

- Dagens deling i statlig og kommunalt ansvar bør avvikles. Staten bør ha tilsynsansvaret for hele næringsmiddelsektoren
- Tilsynsapparatet bør statliggjøres, dvs. tilsynet bør ikke utføres delegert til kommunene

Laboratorier

- Myndighetslaboratoriene bør ikke både utføre tilsynsoppgaver og tilby tjenester
- Laboratoriebehovet og -strukturen bør vurderes sammen med den øvrige tilsynsstrukturen.