

LMD

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Rapport

6. juli 2017

**Gjennomgang av den samlede ansvarsdelingen i
landbruksforvaltningen og lokalisering av
Landbruksdirektoratet**

INNHALDSFORTEGNELSE:

1	Sammendrag	5
2	Grunnlaget for arbeidet.....	7
2.1	Bakgrunn for arbeidet.....	7
2.2	Arbeid med rapporten.....	7
2.3	Oppbygging av rapporten.....	8
3	Kort om norsk landbrukspolitikk og forvaltningen	8
4	Lokalisering av Landbruksdirektoratet.....	10
4.1	Om Landbruksdirektoratet	10
4.2	Evaluering av tidligere utflyttingsprosesser.....	12
4.3	Vurdering av kravene i retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.....	14
4.3.1	Krav til nærhet til tjenestene.....	14
4.3.2	Kompetansekrav til de som skal utføre arbeidsoppgavene.....	15
4.3.3	Krav til infrastruktur og nærhet til eksterne samarbeidspartnere.....	18
4.3.4	Kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning	19
4.3.5	Kontinuitet i tjenesteproduksjon.....	19
4.3.6	Særskilt om formålet med lokaliseringspolitikken	20
4.4	Vurdering av oppgaver og årsverk i Landbruksdirektoratet	21
4.4.1	Generelt.....	21
4.4.2	Nærmere vurdering av oppgaver for utflytting.....	22
4.4.3	Administrasjon.....	22
4.4.4	Areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk.....	23
4.4.5	Inntekts- og velferdspolitiske tiltak	23
4.4.6	Markedstiltak, handel og industri	24
4.4.7	Oppsummering.....	24
4.5	Vurdering av aktuelle lokaliseringsalternativer	25
4.5.1	Steinkjer	26
4.5.2	Sandnes/Stavanger	27
4.5.3	Hamar.....	27
4.6	Samlet vurdering av aktuelle lokaliseringsalternativer	28
4.7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	30
5	Omstilling i staten.....	30
6	Ansvarsdelingen mellom kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet	32
6.1	Dagens system.....	32

6.2	Roller, ansvar og oppgaver.....	33
6.3	Prinsipper for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.....	33
6.4	Forholdet til pågående forvaltningsreformer.....	35
6.4.1	Kommunereformen.....	35
6.4.2	Regionreformen	35
6.4.3	Fylkesmannens framtidige struktur.....	36
6.5	Er dagens rolle- og ansvarsfordeling i landbruksforvaltningen hensiktsmessig?	36
6.6	Ulike alternativer for ansvarsdelingen mellom Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunen.....	37
6.6.1	Opprettholde dagens roller og ansvarsdeling.....	37
6.6.2	Flytte forvaltningsansvaret fra kommunen til fylkesmannen	37
6.6.3	Flytte forvaltningsansvaret fra fylkesmannen til kommunene og Landbruksdirektoratet.....	37
6.7	Vurdering av hvert enkelt alternativ.....	38
6.7.1	Videreføre dagens forvaltning	38
6.7.2	Flytte forvaltningsansvaret fra kommunen til fylkesmannen	38
6.7.3	Flytte forvaltningsansvaret fra fylkesmannen til kommunene og Landbruksdirektoratet.....	39
6.8	Samlet vurdering av de tre alternativene.....	40
7	Samlet drøfting og tilråding.....	43
7.1	Lokalisering av Landbruksdirektoratet	43
7.1.1	Relevant kompetanse i arbeidsmarkedsregionen	43
7.1.2	Balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser.....	44
7.1.3	Antall lokasjoner.....	45
7.1.4	Antall årsverk og lokaliseringssted.....	45
7.1.5	Kostnader	46
7.1.6	Konklusjon.....	46
7.2	Den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen.....	47
	Vedlegg 1 Landbruksdirektoratets kontakt med fagmiljøer	49
	Vedlegg 2 IT – systemoversikt i Landbruksdirektoratet.....	56
	Vedlegg 3 Fordeling av ansatte på bostedskommune – Landbruksdirektoratet	58
	Vedlegg 4 Innspill fra arbeidstakerorganisasjonene i Landbruksdirektoratet	60

1 Sammendrag

Regjeringen la 17. februar 2017 fram melding til Stortinget om bærekraftige byer og sterke distrikter, *Meld. St. 18 (2016-2017)*. Vedlagt meldingen var *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser*. I planen, kapittel 7.2, heter det bl.a. følgende om landbruksforvaltningen: *"Regjeringen vil gjennomgå den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen, på tvers av dagens forvaltningsnivå med sikte på forenklinger, bedre kontroll med offentlige tilskudd og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommuner, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Utredningen skal være ferdig innen 1. juli 2017. Utredningen skal omfatte en vurdering av å lokalisere oppgaver eller enheter til ulike steder i landet, blant annet i Trøndelag."*

Utredningen er gjennomført av Landbruks- og matdepartementet (LMD).

Lokalisering av Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet er et utøvende forvaltningsorgan underlagt Landbruks- og matdepartementet. Direktoratet er lokalisert i Oslo (185 årsverk) og Alta (fagavdeling for reindrift med 30 årsverk).

Landbruksdirektoratet er Landbruks- og matdepartementets viktigste redskap for å iverksette den nasjonale landbruks- og reindriftspolitikken, herunder også handelspolitiske virkemidler på landbruksområdet. Om lag 40 spesialutviklede IT-systemer, jf. vedlegg 2, som blir driftet av Landbruksdirektoratet, er avgjørende for at direktoratet og landbruksforvaltningen hos fylkesmannen og i kommunene skal få utført sine myndighetsoppgaver, for at landbruksforetak skal få utbetalt til sammen over 14 milliarder kroner og for at tollsystemet på landbruksområdet skal fungere på en god og forutsigbar måte for norske bedrifter. Direktoratet samarbeider med en rekke offentlige myndigheter som alle har hovedkontor lokalisert i Oslo. Kontakten med landbruksnæringen skjer via hovedkontorene til bedrifter og de nasjonale næringsorganisasjonene som nesten uten unntak er lokalisert i Oslo.

Basert på en ren faglig vurdering som kun tar hensyn til god og effektiv landbruksforvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, vil det være riktig å videreføre et faglig sterkt Landbruksdirektorat i Oslo. Departementet fraråder å flytte ut hele direktoratets enhet i Oslo. Å flytte hele direktoratet ut fra Oslo vil i realiteten bety nedlegging av Landbruksdirektoratet i Oslo, for deretter å bygge det opp på nytt et annet sted. En utflytting av hele eller store deler av direktoratet vil gi et midlertidig eller varig svekket Landbruksdirektorat, som blant annet vil gi svekket gjennomføring av nasjonal politikk, dårligere tjenester for brukere og samarbeidspartnere, dårligere kvalitet på IKT-system og svakere bistand til fylkesmannen og kommunene. Landbruks- og matdepartementets anbefaling er derfor å videreføre eksisterende lokalisering i Oslo og Alta.

I tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser skal det også legges vekt på hensynet til en balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser. Ut fra avveining av hensynene til god og effektiv forvaltning og balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser, mener Landbruks- og matdepartementet det er mulig å gjennomføre en utflytting av om lag 30 årsverk fra Oslo med akseptable konsekvenser under forutsetning av at det er en tilstrekkelig stor arbeidsmarkedsregion arbeidsplassene flyttes til. Etter en slik utflytting vil Landbruksdirektoratet være lokalisert tre steder. En slik løsning vil være krevende å håndtere,

men vil etter departementets syn ha akseptable konsekvenser. En eventuell utflytting av 30 årsverk fra Oslo vil med grunnlag i erfaringer fra tidligere utflyttingsprosesser koste mellom 24 og 54 millioner kroner, avhengig av valg av lokaliseringssted. Oppgavene i direktoratet som ligger til grunn for 30 årsverk er, som beskrevet i kapittel 4.4, knyttet til forvaltning av virkemidler på areal-, skog- og erstatningsområdet, samt administrasjon.

De tre lokaliseringsstedene som er vurdert mer inngående, er Steinkjer, Hamar og Sandnes/Stavanger. Av disse rangeres Hamar som nr. 1 av på bakgrunn av tilgjengelig og relevant kompetanse, reisetid til Oslo/Alta og et velfungerende direktorat i en overgangsfase. Sandnes/Stavanger vurderes som en arbeidsmarkedsregion med tilgang på relevant kompetanse, men reisetiden mellom lokasjonene blir lang, særlig mellom Sandnes/Stavanger og Alta. Det vil også være utfordrende å beholde kompetanse og kontinuerlig drift i en lengre overgangsfase. Når det gjelder Steinkjer, er vurderingen at muligheten til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft er mer begrenset, at reisetiden mellom lokasjonene blir lang, særlig mellom Steinkjer og Alta, og at det vil være utfordrende å beholde kompetanse og kontinuerlig drift i en lengre overgangsfase.

Konklusjon

Landbruks- og matdepartementets anbefaling er å videreføre eksisterende lokalisering i Oslo og Alta. Ut fra avveining av hensynene til god og effektiv forvaltning og balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser er departementets vurdering at det er mulig å gjennomføre en utflytting fra Oslo av om lag 30 årsverk. Denne løsningen vil være krevende å håndtere, men vil etter departementets syn ha akseptable konsekvenser. Landbruks- og matdepartementet rangerer de aktuelle lokaliseringsstedene slik:

1. Hamar
2. Sandnes/Stavanger
3. Steinkjer

Den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen

Landbruks- og matdepartementet har vurdert den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen og mener at denne i all hovedsak er hensiktsmessig. Som påpekt av Riksrevisjonen og departementet ved flere anledninger, og som beskrevet i Meld. St. 11 (2016-2017), jordbruksmeldingen, er det imidlertid betydelige utfordringer i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskudd på kommunalt nivå. Disse utfordringene er i hovedsak knyttet til små kompetansemiljø og nærhet til næringsutøver/tilskuddssøker. I tillegg kommer at produksjons- og avløsertilskuddene er regelstyrte, nasjonale ordninger som i stor grad håndteres av et IT-system som eies og driftes av Landbruksdirektoratet. Det betyr at det ikke er rom for bruk av lokalpolitisk skjønn i forvaltningen av disse midlene. Departementet mener på et faglig grunnlag at momentene ovenfor taler for at ansvaret for forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene bør flyttes fra kommunene til fylkesmennene. Dette vil gi en bedre og mer effektiv forvaltning av ordningene.

Flertallet i Stortingets næringskomité skriver i innstillingen til jordbruksmeldingen at *"Det er likevel grunn til å understreke at primært bør det være et mål å beholde forvaltningen av midlene i hovedsak som en kommunal oppgave"*. Dette peker i retning av at forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene også fremover i tid kommer til å ligge på kommunalt nivå. Det samme flertallet skriver at det er nødvendig å gjennomføre tiltak som bedre sikrer både likebehandling og forutsigbarhet enn den situasjonen som beskrives i meldingen og å gjøre grep som kan styrke og bedre den lokale landbruksforvaltningen. Et avgjørende tiltak

for å styrke og bedre lokal forvaltning er etter departementet sin vurdering, å ivareta et faglig sterkt Landbruksdirektorat.

2 Grunnlaget for arbeidet

2.1 Bakgrunn for arbeidet

Regjeringen la 17. februar 2017 fram melding til Stortinget om bærekraftige byer og sterke distrikter, *Meld. St. 18 (2016-2017)*. Vedlagt meldingen var *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser*. I planen omtales bl.a. hvilke oppgaver, funksjoner og enheter som planlegges eller vurderes omlokalisert, og det legges til grunn at vurderingene skal være i tråd med utredningsinstruksen, og i tråd med Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

I planen, kapittel 7.2, heter det følgende om landbruksforvaltningen: *"Regjeringen vil gjennomgå den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen, på tvers av dagens forvaltningsnivå med sikte på forenklinger, bedre kontroll med offentlige tilskudd og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommuner, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Utredningen skal være ferdig innen 1. juli 2017. Utredningen skal omfatte en vurdering av å lokalisere oppgaver eller enheter til ulike steder i landet, blant annet i Trøndelag. Det er i dag 194 og 30 ansatte ved Landbruksdirektoratet i henholdsvis Oslo og Alta. Den samlede arbeidsmengden til landbruksforvaltningen hos fylkesmennene utgjør om lag 300 årsverk."*

Det er flere forhold som aktualiserer gjennomgangen av landbruksforvaltningen. Landbruksforvaltningen blir i stadig større grad basert på bruk av e-forvaltning. Riksrevisjonen har ved flere anledninger pekt på svakheter ved tilskuddsforvaltningen, senest i Dok. 1 (2014-2015). På bakgrunn av dette ble forvaltningssystemet for produksjons- og avløsertilskuddene gjennomgått i Meld. St. 11 (2016-2017), kapittel 14, der det skisseres tre ulike forvaltningsmodeller og mulige konsekvenser av disse. Det konkluderes i meldingen med at regjeringen vil vurdere endringer i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene, med sikte på å finne en modell som sikrer forsvarlig forvaltning av offentlige midler.

For Landbruksdirektoratet skal utredningen omfatte alle fagområder i direktoratet. Kompetanse i dag, kompetansebehov framover i tid og behov for nærhet til særskilt infrastruktur og spesielle typer fagmiljø, offentlige myndigheter eller annet, skal kartlegges og vurderes. Beskaffenheten på aktuelle arbeidsmarkedsregioner, særlig med hensyn på relevant kompetanse og beliggenhet, og hensynet til balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser skal vurderes.

For landbruksforvaltningen i kommunene og hos fylkesmannen skal utredningen omfatte hele saksporteføljen unntatt saker i henhold til jord- og konsesjonslov, som det legges til grunn at fortsatt behandles i kommunene og hos fylkesmannen.

Det er helhetlige løsninger for den samlede landbruksforvaltningen kommunalt, hos fylkesmannen og Landbruksdirektoratet som utredes.

2.2 Arbeid med rapporten

Utredningsarbeidet er gjennomført av Landbruks- og matdepartementet.

I prosessen har departementet mottatt innspill fra kommuner og fylker om lokaliseringsalternativer. Departementet har hatt møter med representanter for Eidsberg kommune, Rogaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Rogaland, Hamar kommune, Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune, Steinkjer kommune, Østre Toten kommune og Sandnes kommune. Departementet har mottatt skriftlige innspill fra Østfold fylkeskommune, Regionrådet for Hamarregionen, ordførerne i Rogaland, ordførerne i Trøndelag, Alta kommune, Midtnorsk Samarbeidsråd, kommunestyrerepresentantene fra Askim, Eidsberg, Trøgstad, Spydeberg og Hobøl, Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling samt Nord universitet.

Videre har departementet gjennomført to møter med de tillitsvalgte i Landbruksdirektoratet samt et møte med forbundslederen i fagforeningen Naturviterne. Departementet har hatt to møter med Landbruksdirektoratets ledergruppe og har mottatt skriftlige innspill fra både ledergruppen og de tillitsvalgte. Innspillet fra de tillitsvalgte er vedlagt rapporten, se vedlegg 4.

2.3 Oppbygging av rapporten

I kapittel 3 gjennomgås hovedtrekkene i norsk landbrukspolitikk, og Landbruksdirektoratets rolle innenfor dette. Landbruksdirektoratets virksomhet vurderes i kapittel 4 opp mot retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, herunder krav til nærhet til tjenestene, kompetansekrav, krav til infrastruktur, kostnadseffektivitet, kontinuitet og balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser. Videre vurderes hvilke oppgaver som kan være egnet for utflytting samt ulike lokaliseringssteder. I kapittel 5 omtales rettigheter og plikter ved omstilling i staten.

I kapittel 6 gjennomgås kort oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene med sikte på å få til forenklinger, bedre kontroll med offentlige tilskudd og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunene.

Avslutningsvis gis en samlet vurdering og anbefaling av hvordan den samlede landbruksforvaltningen bør organiseres og særlig om Landbruksdirektoratets rolle og geografisk plassering.

3 Kort om norsk landbrukspolitikk og forvaltningen

Landbruks- og matsektorens viktigste oppgave er å sikre innbyggerne nok og trygg mat av god kvalitet og å bidra til en best mulig utnytting av de jordbaserte naturressursene. Jordbruket bidrar også til annen næringsutvikling som reiseliv og Inn på tunet, og til andre viktige samfunns-goder som ivaretagelse av kulturlandskap og spredd bosetting. Sektoren består av en komplett verdikjede som i 2015 sysselsatte om lag 95 000 personer og som er viktig for arbeidsplasser og næringsliv over hele landet.

Jordbrukspolitikken skal legge til rette for økt matsikkerhet og matproduksjon, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk, jf. Meld. St. 11 (2016-2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. De viktigste jordbrukspolitiske virkemidlene er lovverk, jordbruksavtalen og importvernet for landbruksvarer. Jordbruksavtalen framforhandles hvert år på nasjonalt nivå mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Vilkårene for jordbruksdrift varierer mellom ulike deler av landet og over jordbruksavtalen er

det en rekke virkemidler som legger til rette for en balansert geografisk fordeling av landbruksproduksjonen og produksjon på små og store bruk.

De handelspolitiske rammevilkårene for norsk jordbruk utformes gjennom internasjonale avtaler, samt av utviklingen i internasjonal handel. Oppfølging av Norges handelspolitiske forpliktelser i tilknytning til WTO-regelverket gir rammer som har stor betydning for norsk jordbruk og utformingen av de økonomiske virkemidlene i norsk jordbrukspolitikk. EØS-avtalen legger bl.a. føringer på regelverket for mat og innsatsfaktorer i Norge.

FNs klimakonvensjon utgjør rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid. Parisavtalen, som ble inngått i 2015, har fastsatt et kollektivt mål om utslippsreduksjoner som også omfatter utslipp fra jordbruket. Norges klimamål omfatter også jordbruket som må ta sin del av reduksjonene. Dette vil få konsekvenser for jordbrukspolitikken som må legges om i en mer klimavennlig retning.

Skogbruk og trebasert industri er en viktig verdikjede i Norge. Et aktivt og lønnsomt skogbruk og konkurransedyktig skogindustri er viktig for bosetting, sysselsetting og næringsutvikling i store deler av landet. De skogpolitiske virkemidlene skal legge til rette for effektiv produksjon i skog- og trenæringen og god konkurransevne i et globalt marked, jf. Meld. St. 6 (2016-2017) *Verdier i vekst – Konkurransedyktig skog- og trenæring*.

Reindrift utgjør livsgrunnlaget for mange mennesker og er en grunnleggende forutsetning for samisk kultur og samfunnsliv, og den bidrar til matproduksjonen. Reindriften foregår i nærmere 140 kommuner og nesten 40 prosent av Norges landareal er reinbeiteområde. De reindriftspolitiske virkemidlene skal bidra til målet om å utvikle reindriftsnæringen som en markedsorientert næring som er bærekraftig i et langsiktig perspektiv, jf. Meld. St. 32 (2016-2017) *Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter*.

Landbruksdirektoratet er Landbruks- og matdepartementets viktigste redskap for å iverksette den nasjonale landbruks- og reindriftspolitikken, og handelspolitikken med tollforvaltning innenfor landbruksområdet.

En velfungerende og omstillingsdyktig landbruks- og matforvaltning er avgjørende for å gjennomføre landbruks- og matpolitikken. Landbruks- og matforvaltningen har en desentralisert struktur med arbeidsplasser over hele landet. Oppgaveløsningen er fordelt mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Etter 1. juli 2015 har Landbruks- og matdepartementet fire underliggende virksomheter: Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Veterinærinstituttet (VI). Direktors- og tilsynsoppgaver er lagt til Landbruksdirektoratet og Mattilsynet. NIBIO og VI er forskningsinstitutter. Av i alt 2 228 årsverk i Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, NIBIO og VI jobber i overkant av 70 prosent i enheter som er lokalisert utenfor Oslo. Med flytting av VI fra Oslo til Ås i 2019, vil over 80 prosent ha sin arbeidsplass i enheter som er lokalisert utenfor Oslo. Videre utgjør Landbruksdirektoratets ansatte i Oslo 15 prosent av totalt antall ansatte i direktoratet, i landbruksforvaltningen hos fylkesmannen og i den kommunale landbruksforvaltningen.

I tillegg til Landbruks- og matdepartementets underliggende virksomheter har både fylkesmannen, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene en sentral rolle og oppgave i gjennomføringen av landbruks- og matpolitikken. Fylkesmannen er statlig sektormyndighet på landbruks- og matområdet regionalt, og har ansvar for å følge opp nasjonale vedtak, mål og retningslinjer innenfor landbruks- og matpolitikken. Fylkeskommunen har ansvar for

oppgaver innenfor verdiskaping, samfunnsplanlegging, rekruttering og kompetanseheving i landbruket. Innovasjon Norge forvalter midler til investering, bedriftsutvikling og annen programstøtte til både tradisjonelt landbruk og andre landbruksbaserte næringer på nasjonalt og regionalt nivå. Kommunen er vedtaksmyndighet for det meste av de økonomiske og juridiske virkemidlene i landbruket, og saksforberedende organ for Innovasjon Norge på landbruks- og matområdet. Fylkesmannen og kommunenes rolle i landbruksforvaltningen er nærmere omtalt i kapittel 6.

4 Lokalisering av Landbruksdirektoratet

4.1 Om Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet er et utøvende forvaltningsorgan underlagt Landbruks- og matdepartementet. Direktoratet ble etablert 1. juli 2014 gjennom sammenslåing av Statens landbruksforvaltning (SLF) og Statens reindriftsforvaltning (SRF).

SLF ble etablert 1. juli 2000 ved at Statens Kornforretning, Omsetningsrådets sekretariat, Fraktkontoret for slakt og deler av Statens Landbruksbank ble slått sammen til en virksomhet. Formålet med sammenslåingen var å effektivisere forvaltningen, samordne viktige virkemidler i landbrukspolitikken og medvirke til en mer rasjonell og effektiv ressursbruk. Erfaringene med etableringen av SLF ble oppsummert av Statskonsult i 2005, jf. *Rapport – Erfaringer fra større omorganiseringer i staten*. Rapporten peker bl.a. på at effekten av samordningen først og fremst har vært en mer effektiv og helhetlig styring av de landbrukspolitiske virkemidlene og at samordningen har bidratt til en mer effektiv ressursutnyttelse.

Landbruksdirektoratet er Landbruks- og matdepartementets viktigste redskap for å iverksette den nasjonale landbruks- og reindriftspolitikken, og handelspolitikken med tollforvaltning innenfor landbruksområdet. Hovedoppgaven er en samordnet, helhetlig og effektiv forvaltning av de økonomiske og juridiske virkemidlene rettet mot primærlandbruket (jordbruk, skogbruk, reindrift), landbruksbasert industri og handelen. Virkemidlene på området, som Landbruksdirektoratet skal forvalte i henhold til lov/forskrift for ordningene, skal bidra til god måloppnåelse innenfor de overordnede målene for landbruks- og matpolitikken. Direktoratet skal gjennom kontroll og oppfølging ved avvik bidra til å sikre at virkemidlene blir forvaltet i samsvar med regelverket.

Landbruksdirektoratet skal i tillegg til å administrere de ulike ordningene være et rådgivende organ for Landbruks- og matdepartementet. Forvalter- og rådgiverrollen henger tett sammen. Forvalterrollen er primæroppgaven og fundamentet for å kunne utøve rådgiverrollen. Direktoratet leverer hvert år, i forkant av jordbruksoppgjøret, en omfattende vurdering av jordbruksavtalens virkemidler og importvernet for landbruksvarer. Landbruksdirektoratet formidler fag- og forvaltningskompetanse, samt landbrukspolitiske mål til fylkesmannen og kommunene. Direktoratet samhandler med fylkesmannsembetene for å bidra til god lov- og tilskuddsforvaltning både på regionalt og lokalt nivå, herunder kontroll.

Landbruksdirektoratet forvalter virkemidler over jordbruks- og reindriftsavtalen tilsvarende om lag 14,7 milliarder kroner i 2017. I tillegg kommer forvaltning av ikke-statlige midler, bl.a. omsetningsavgiftsmidler, prisutjevningsordningen for melk og sentralt inntrukne rentemidler fra skogfondet. Totalt forvalter direktoratet virkemidler tilsvarende om lag 17,6 milliarder kroner.

Direktoratet har sekretariatsansvar for 11 styrever, råd og utvalg, bl.a. Omsetningsrådet, Reindriftsstyret, Reindriftens utviklingsfond, Utviklingsfondet for skogbruket, Styret for fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter og Styret for forskningsmidler over jordbruksavtalen.

En betydelig del av ordningene Landbruksdirektoratet forvalter er digitaliserte, og direktoratet anses som en moden virksomhet i det henseende. IKT- og fagsiden er tett integrerte, og forvaltning og drift av IKT-systemene er virksomhetskritiske funksjoner for fagsiden.

Hovedkontoret til Landbruksdirektoratet er lokalisert i Oslo, med en fagavdeling for reindrift lokalisert i Alta. Fagavdelingen for reindrift har regionkontorer i Kautokeino, Karasjok og Andselv. Totalt har Landbruksdirektoratet i dag 215 årsverk fordelt på 219 ansatte. Fordelingen av årsverk på avdelinger og lokasjoner fremgår av tabell 1.

Tabell 1 Årsverk i Landbruksdirektoratet fordelt på avdelinger og lokaliteter

Enhet	Lokalisering	Årsverk	Sum per lokalitet
Adm. dir. og stab	Oslo	8	
Administrasjonsavdeling		43	
Avdeling landbruksproduksjon		45	
Avdeling ressurs og areal		45	
Avdeling handel og industri		44	
Sum Oslo			185
Avdeling reindrift¹⁾	Alta	30	30
Sum totalt			215

1) Av disse er 5 årsverk tilknyttet administrasjonsavdelingen

Virksomheten er delt inn i fem forvaltningsområder. Nedenfor følger en kort omtale av områdene:

Areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk

Landbruksdirektoratet forvalter og utvikler virkemidler knyttet til arealbruk, skogbruk, miljø, klima, kulturlandskap og økologisk landbruk. Direktoratet forvalter også erstatningsordninger i landbruket og lov om naturskader.

Reindrift

Landbruksdirektoratet forvalter reindriftsloven og virkemidlene over reindriftsavtalen. Direktoratet er sekretariat og utøvende organ for Reindriftsstyret og styret for Reindriftens utviklingsfond og har i tillegg en viktig veiledningsrolle overfor næringen.

Inntekts- og velferdspolitiske tiltak

Landbruksdirektoratet forvalter inntekts- og velferdsordninger for primærprodusentene i landbruket, samt produksjonsregulerende tiltak innen melkeproduksjon og kraftfôrbaserte produksjoner. De viktigste ansvarsområdene er knyttet til forvaltning og utvikling av virkemidler innen areal- og kulturlandskapstilskudd, husdyrtilskudd, pristilskudd, velferdsordninger, husdyrkonsesjon og kvoteordningen for melk.

Markedstiltak, handel og industri

Landbruksdirektoratet forvalter og utvikler virkemidler innen markedsordningene for melk, kjøtt, egg, grønt, potet og korn. De viktigste ansvarsområdene er sekretariatsfunksjon for Omsetningsrådet og forvaltningen av importvernet for landbruksvarer. Landbruksdirektoratet bidrar med faglige analyser og grunnlagsmateriale i internasjonale forhandlinger med bl.a. WTO, EU og EFTA.

Administrasjon

Landbruksdirektoratets interne stabs- og støttefunksjoner er lagt til administrasjonsområdet, herunder organisasjonsutvikling, budsjett og regnskap, økonomi- og virksomhetsstyring, internkontroll, styring og koordinering av IT-drift og -utvikling, samfunnssikkerhet og beredskap, informasjonssikkerhet m.m.

4.2 Evaluering av tidligere utflyttingsprosesser

I St. meld nr. 7 (2002-2003) *Om statlige tilsyn*, lagt frem i januar 2003, varslet daværende regjering at åtte tilsyn, med en samlet stab på i overkant av 900 personer skulle legges til andre byer enn Oslo. Valg av lokalisering ble gjort med utgangspunkt i at tilsynene skulle ha god tilgang på høyt kvalifiserte medarbeidere og at de var forankret i fagmiljøer av høy klasse. Konkret førte prosessen til at Konkurransetilsynet ble flyttet til Bergen, Post- og tele-tilsynet til Lillesand, Luftfartstilsynet til Bodø, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Kystverket til Ålesund, Medietilsynet til Fredrikstad, og nye direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Tønsberg.

I juni 2009 leverte Asplan Viak en evalueringsrapport til daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet om utflytting av statlig virksomhet. Hensikten med evalueringen var å identifisere virkningene av flyttingen av de syv statlige virksomheter ut av Oslo. Evalueringen ga en sammenligning mellom situasjonen i virksomhetene slik den ble etter flyttingen og situasjonen om de hadde blitt i Oslo. Både virkninger for organisasjonen og virkninger for tilflyttingsregionen ble vurdert. I det følgende redegjøres det kort for Asplan Viaks samlede funn.

Tilsynene fikk svakere forutsetninger for å løse oppgavene sine

Evalueringen oppsummerte erfaringene med at det hadde vært svært utfordrende å flytte statlig virksomhet. Det ble konkludert med at tilsynene fikk svakere forutsetninger for å løse oppgavene i tilflyttingsregionene sammenlignet med hva de ville hatt om de hadde blitt værende i Oslo.

Stor utskifting av personell

Evalueringen viste at frafallet av medarbeidere i evalueringsperioden var på 75 – 90 prosent. Høykonjunkturen i perioden 2004-2009 og et godt arbeidsmarked kan ha bidratt til å forsterke frafallet av medarbeidere.

Frafallet av medarbeidere opplevdes dramatisk, og i realiteten innebar flytting at virksomheten ble lagt ned i Oslo, mens det måtte etableres en helt ny organisasjon et annet sted. Oppbygging av ny organisasjon var krevende og innebar store kostnader, både i form av flyttekostnader og tap over en lang periode der virksomheten ikke fungerte optimalt. Av de seks virksomhetene Asplan Viak evaluerte, hadde bare halvparten oppnådd tilfreds-stillende bemanning på tilflyttingsstedet 6 år etter at vedtak om utflytting var fattet. Årsaken til at virksomhetene slet med bemanning skyldes sannsynligvis at det ikke var tilstrekkelig spesialisert teknisk og bransjefaglig kompetanse tilgjengelig i tilflyttingsregionen.

Asplan Viak mener at en ved flytting av statlig virksomhet må være særlig oppmerksom på at spesialisert teknisk kompetanse kan være lite tilgjengelig spesielt utenfor de største arbeidsmarkedsregionene. Videre kan det være utfordringer knyttet til konkurransesituasjonen for den aktuelle arbeidskraften.

Flyttingen førte til en midlertidig svekking av viktige samfunnsfunksjoner

Til tross for utstrakt bruk av incentivordninger som økonomiske virkemidler (lønns- og kompensasjonsrettede tiltak) og kompetansehevingstiltak lyktes virksomhetene i liten grad å beholde ansatte med lang erfaring. Den omfattende nyrekrutteringen var krevende og selv om den formelle kompetansen økte, ble den samlede erfaringen/ansienniteten redusert. Mange av virksomhetene måtte i flytteperioden nedprioritere viktige saker som kontrolloppgaver, regelverksutvikling og internasjonalt arbeid.

Beskjedne regionale virkninger

Evalueringen konkluderer med at de regionaløkonomiske virkningene av flyttingen var små. Virksomhetene er arbeidsintensive, og innkjøpene av varer og tjenester er beskjedne. Utflyttingen bidro imidlertid til å skape et større mangfold av kompetansearbeidsplasser i de berørte regionene. De statlige virksomhetene er imidlertid opptatt av at de skal være nasjonale aktører, og ønsker dermed ikke å involvere seg for nært med tilsynsobjekter og brukere der de er lokalisert.

Virksomheten representerer verdifulle kompetansearbeidsplasser i de regionene de flyttet til, men ringvirkningene var svært begrensede.

Styringsdialogen ble i liten grad påvirket

Evalueringen tyder i liten grad på at styringsdialogen mellom eierdepartement og etat ble endret. Den allmenne oppfatningen var at flyttingen ikke førte til mindre kontakt eller dårligere kommunikasjon med eierdepartementene.

Flytting ga ingen kostnadsbesparelse

Det ble ikke funnet grunnlag for å hevde at det er billigere å drive de statlige tilsynene utenfor Oslo. Antagelsen om at kostnadene ville gå ned som følge av flyttingen ble ikke bekreftet. Det ble ikke funnet et klart mønster i hvordan kostnadene utviklet seg for de ulike virksomhetene, ut over at endringene så ut til å være relativt beskjedne. Analysen viste ikke lavere lønns-kostnader, den viste økte reisekostnader og at det var variasjon i om husleiekostnadene hadde gått opp eller ned. Flyttekostnadene per ansatt lå i intervallet fra 650 000 kroner til 1,4 mill. kroner.¹

Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende

Det er avgjørende at tilflyttingsregionen har et godt rekrutteringsgrunnlag for den kompetansen som er kritisk for virksomhetene. Det ble i evalueringen lagt vekt på viktigheten at eventuelt nye utflyttinger må skje etter en grundig vurdering av om kompetansetiljøene på tilflyttingsstedet er direkte relevante for den statlige virksomheten, og at de er nasjonale kompetansesentra.

¹ Omregnet til 2016-tall gir dette 0,8 – 1,8 mill. kroner, jf. Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser (uttrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017)).

Høykonjunkturen har forsterket utfordringene

Flyttingen av de statlige virksomhetene falt sammen med sterk oppgangskonjunktur. Dette skapte store utfordringer knyttet til rekruttering, turnover og mulighetene for å beholde kritisk kompetanse. Det påvirket trolig også lønnsnivå og husleiekostnader. For enkelte virksomheter bidro det også til å øke arbeidsmengden.

Brukerne opplevde tilsynene som svekket

Både brukerne, eierdepartementene og virksomhetene selv ga uttrykk for at de i flyttefasen hadde store utfordringer knyttet til lavere kompetanse og kvalitet. Et generelt inntrykk var at virksomhetene i varierende grad hadde kommet seg over denne krevende flyttefasen. For 4 av 6 virksomheter fant Asplan Viak et klart uttrykk for at virksomhetene hadde en lavere kvalitet i oppgaveløsningen som følge av flyttingen. Dette gjelder Luftfartstilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Post- og teletilsynet samt Medietilsynet.

For Konkurransetilsynet og Kystverket ble det fra brukernivå meldt om like god kvalitet på oppgaveløsningen ved ny lokasjon. For Konkurransetilsynets del var brukerne likevel frustrerte over høy turnover og at dette innebar mange nye og uerfarne saksbehandlere. Når det gjaldt Kystverket var de før flyttingen på forskjellig lokaliteter og i en krevende situasjon med mye kritikk av virksomheten. Flyttingen framsto som et virkemiddel for å heve kvaliteten i arbeidet, og nyrekrutteringen ga positiv effekt, særlig knyttet til endring i alderssammensetning som kan ha gitt mer åpen og aktiv tilnærming til utvikling og endring.

4.3 Vurdering av kravene i retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon

I mandatet for utredningen heter det bl.a. at *utredningen skal omfatte en vurdering av å lokalisere oppgaver eller enheter til ulike steder i landet, blant annet i Trøndelag.*

Vurderingen av lokalisering skal gjøres i henhold til retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.² Retningslinjene angir følgende krav til vurdering: *Krav til nærhet til tjenestene for brukerne, kompetansekrav til de som skal utføre arbeidsoppgavene, krav til infrastruktur, nærhet til andre typer fagmiljø, offentlige myndigheter m.m., kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning.* I tillegg har departementet vurdert krav til kontinuitet i tjenesteproduksjonen for Landbruksdirektoratet.

4.3.1 Krav til nærhet til tjenestene

Tjenestene som Landbruksdirektoratet leverer kan i hovedsak deles inn i forvaltning av økonomiske- og juridiske virkemidler og rådgiving/utredning. Det skiller tradisjonelt mellom de juridiske og de økonomiske virkemidlene. De juridiske virkemidlene er innen jord- og skogbruk primært arealforvaltning. De økonomiske virkemidlene i jordbruket har sitt utspring i jordbruksavtalen og er ment å stimulere en gitt adferd ved bruk av økonomiske incentiver.

Juridiske virkemidler krever hjemmel i lov for å kunne gjennomføres. Lovene begrenser råderetten over eiendommer, og det må gis særskilt tillatelse til å fravike disse begrensningene. De økonomiske virkemidlene kjennetegnes ved at man uten lovhjemmel kan sette vilkår for å tildele penger til et gitt formål. Disse vil regelmessig også reguleres i forskrifter, men virkemidlene har en vesentlig annen karakter enn de juridiske.

² [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2342592/?q=Retningslinjer lokalisering](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id2342592/?q=Retningslinjer+lokalisering)

Landbruksdirektoratets kommunikasjon med brukerne, bønder, skogbrukere, reineiere, landbruksbasert industri, handelen m.m., knyttet til forvaltningsoppgavene blir i stadig større grad basert på elektronisk kommunikasjon. Direktoratet har som mål å levere alle tjenestene sine digitalt der det er formålstjenlig, og å utvikle manuelle tjenester som ikke krever nærhet til brukerne. Direktoratet har kommet langt i å digitalisere tjenestene og framstår i dag som en virksomhet med gode IT-systemer med selvbetjeningsløsninger som gjør at brukerne kan kommunisere med direktoratet når de måtte ønske det. Det er likevel behov for utstrakt fysisk kontakt i Landbruksdirektoratets utøvelse av forvalterrollen. Særlig gjelder dette på det handelspolitiske området og i forvaltningen av markedsordningene. På begge områdene er det behov for tett kontakt med departementet, Tolldirektoratet, organisasjoner og bedrifter. I forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene er det behov for utstrakt kontakt med departementet, og ved utvikling og oppdatering av IKT-/fagsystemer er det behov for hyppig kontakt med IT-konsulenter.

I utøvelsen av den rådgivende rollen har Landbruksdirektoratet utstrakt kontakt med Landbruks- og matdepartementet, fylkesmannen, kommunene, direktorater og andre offentlige myndigheter, FoU-institusjoner, bedrifter, næringsorganisasjoner, IT-konsulenter m.m. Mye av kontakten med Landbruks- og matdepartementet, direktorater, bedrifter og næringsorganisasjoner skjer i dag ved fysiske møter i Oslo der de fleste av disse aktørene har tilholdssted.

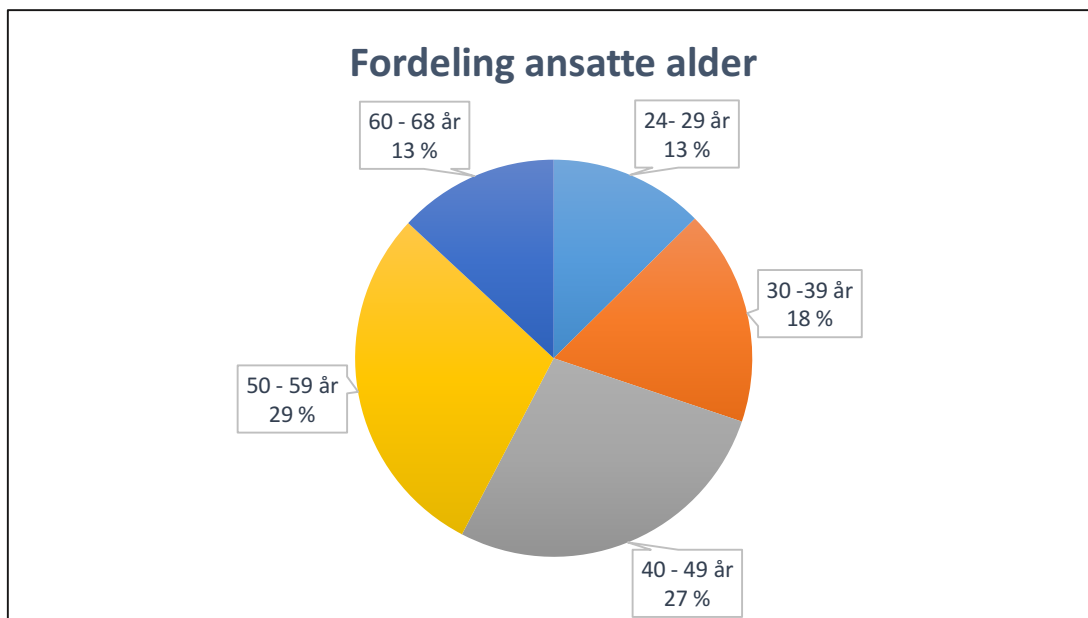
4.3.2 Kompetansekrav til de som skal utføre arbeidsoppgavene

Landbruksdirektoratets oppgaver er både mangfoldige og komplekse. Oppgavene knytter seg til forvaltning og utvikling, herunder regelverksutvikling, komplisert saks- og klagebehandling, kontroll av fylkesmannens og kommunenes forvaltning av landbruks-politiske virkemidler, foretaks kontroll, markedsregulering og -overvåking, forvaltning av tollvernet, opplæring, rådgiving og utredning og oppgaver knyttet til rettsprosesser. Saksporteføljen består av et stort antall virkemidler som er gjenstand for endringer i forbindelse med de årlige jordbruks- og reindriftsforhandlingene. I tillegg er det en viktig oppgave for direktoratet å utvikle, vedlikeholde og drifte IT-fagsystemer som skal betjene en variert oppgaveportefølje av landbrukspolitiske virkemidler på tvers av forvaltningsnivåer.

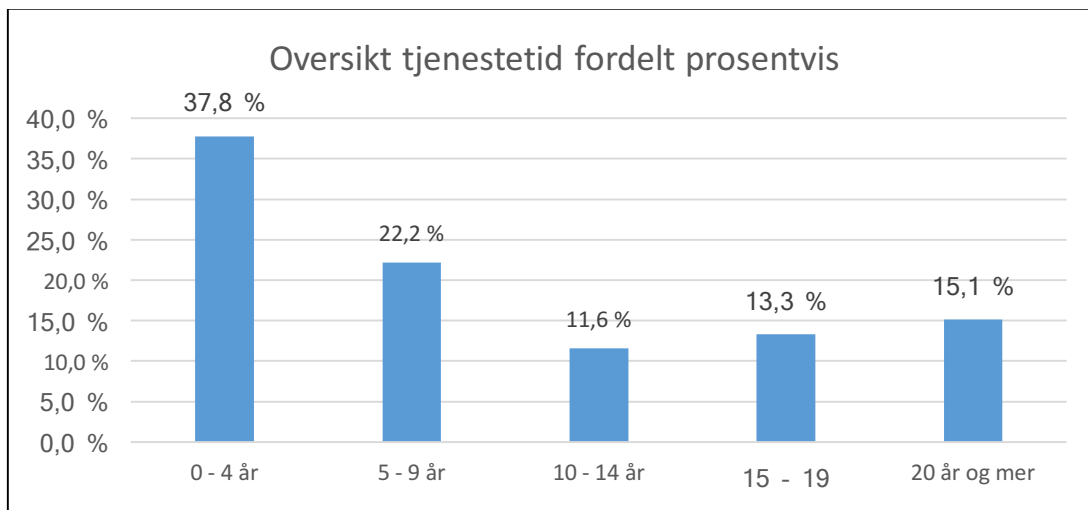
For å håndtere disse oppgavene er direktoratet avhengig av kompetente medarbeidere med mastergrad innenfor jus, samfunnsfag, husdyrfag, jord- og plantefag, økonomi, naturvitenskap, ressursforvaltning og IT. De fleste oppgavene Landbruksdirektoratet har ansvar for løses gjennom bruk av tverrfaglig kompetanse. Forvaltning, regelverksutvikling og rådgiving skjer ved en kombinasjon av juridisk og fagspesifikk kompetanse. Effektivisering og digitalisering av forvaltningsoppgavene skjer ved en kombinasjon av IT-faglig og fagspesifikk kompetanse. I tillegg til formell kompetanse er en god og effektiv forvaltning avhengig av høyt spesialisert kompetanse som kun tilegnes gjennom å jobbe i direktoratet.

Utredningsrollen omfatter samtlige av direktoratets ansvarsområder, og krever ofte en sammensatt kompetanse når det gjelder formal-, forvaltnings- og prosesskompetanse. Medarbeiderne som er ansvarlig for utredningene har som hovedregel lang erfaring, der en viktig del av kompetansen er erfaringskompetanse opparbeidet i Landbruksdirektoratet. Direktoratet vil i framtida i enda større grad ha behov for å benytte kompetanse på tvers av seksjoner og fagavdelinger.

Alderssammensetning og tjenestetid for ansatte i Landbruksdirektoratet (inkl. tidligere Statens landbruksforvaltning og Statens reindriftsforvaltning) framgår av figurene nedenfor:



Figur 1 Alderssammensetning i Landbruksdirektoratet



Figur 2 Tjenestetid i Landbruksdirektoratet – prosentvis fordeling

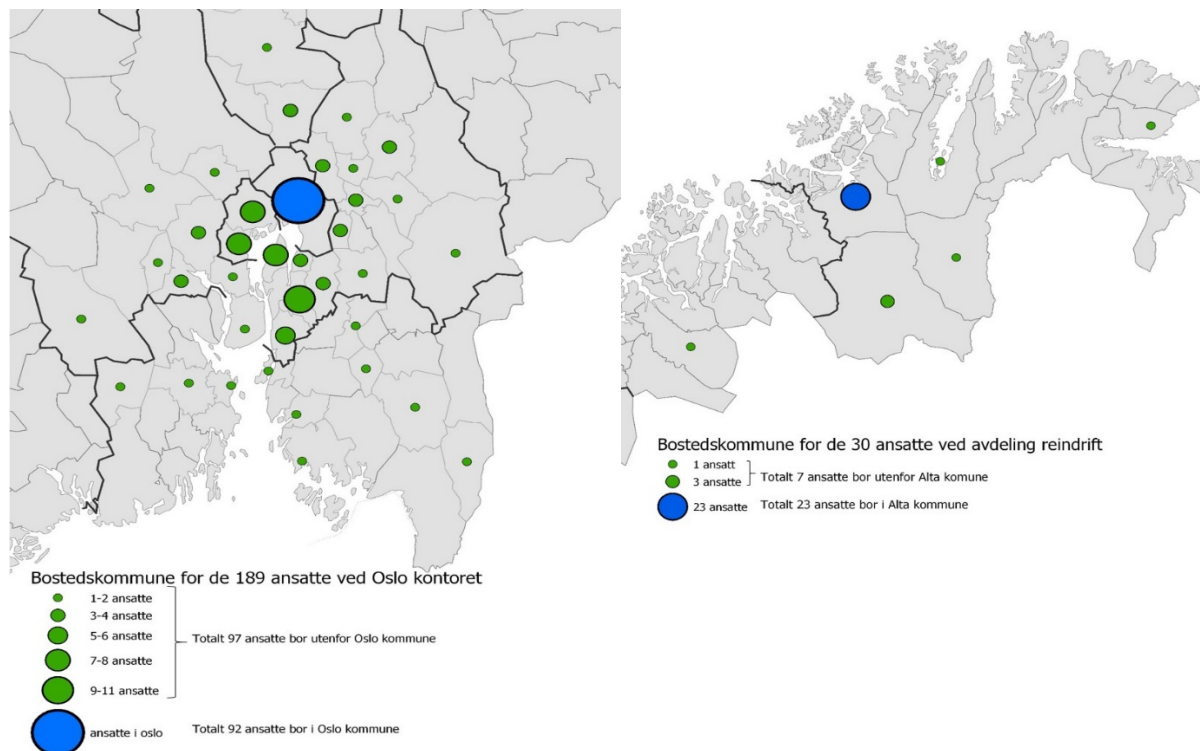
Om lag 70 prosent av de ansatte har utdanning tilsvarende mastergradsnivå. Av de resterende har 20 prosent utdanning tilsvarende bachelornivå, mens 10 prosent har utdanning fra fagskoler, etatsutdanning og yrkesskoler. I dag rekrutteres i all hovedsak personer med høyere utdanning (masternivå).

Fordeling av ansatte høyere utdanning:

- Jurister – 23 prosent

- Samfunnsvitere, økonomer, sivilingeniører, naturvitere, informatikkutdannende mv. – 77 prosent, der over halvparten er utdannet ved NMBU.

Av de ansatte som jobber i Landbruksdirektoratet bor om lag halvparten i Oslo. De øvrige bor i kommuner i Akershus, Østfold, Vestfold, Buskerud, Oppland, Troms og Finnmark, se også vedlagte oversikt (vedlegg 3).



Figur 3 Bostedskommune for ansatte i Landbruksdirektoratet

Forvaltning av de ulike ordningene samt tollvernet er understøttet av IT-systemer som er utviklet med spesielle formål og brukergrupper. For ordningene med mange søkere, er det utviklet digitale selvbetjeningsløsninger for blant annet innsending av søknader. Årlig utbetales det over 14 milliarder kroner i statlige tilskudd til foretak i norsk landbruk etter at saksbehandlere i forvaltningen (kommune, fylkesmann og direktoratet) har behandlet nærmere 200 000 saker. Til dette formålet er det spesialutviklet om lag 40 IT-systemer som også vedlikeholdes og driftes av Landbruksdirektoratet, se vedlegg 2. IT-systemene er avgjørende for at Landbruksdirektoratet og landbruksforvaltningen i kommunene og hos fylkesmannen skal få utført sine myndighetsoppgaver, og for at landbruksforetak skal få utbetalt korrekt tilskudd til rett tid.

IT-systemene benyttes av saksbehandlere på alle forvaltningsnivå i landbruksforvaltningen. Samlet er det over 1 200 brukere i landets kommuner, hos fylkesmannen og i direktoratet. I overkant av 40 000 jordbruksforetak benytter digitale selvbetjeningsløsninger fra direktoratet. Når det gjelder håndteringen av IT-oppgavene, er direktoratet avhengig av en kombinasjon av intern IT-kompetanse, interne fagpersoner med kunnskap om fagsystemene, virkemidlene og forvaltningen av dem, eksterne konsulenter og leverandører. Denne kompetansen vil direktoratet i stadig større grad være avhengig av for å kunne forvalte de landbrukspolitiske

virkemidlene. Samtlige av direktoratets IT-ansatte i dag har høyere IT-utdanning, bred bakgrunn og lang erfaring.

Erfaringer fra tidligere utflyttingsprosjekter viser at utflytting innebærer stor utskifting av personell. Asplan Viaks evaluering (2009) av tilsynsutflyttingene tidlig på 2000-tallet viser at opp mot 90 prosent av de ansatte ikke flyttet med. På denne bakgrunn er det nødvendig at et lokaliseringssted har tilgang til et bredt og differensiert arbeidsmarked der andelen med utdanning på mastergradsnivå er høy. Det er også viktig med varierte sysselsettingsmuligheter for ektefeller/samboere. Et godt og fleksibelt arbeidsmarked vil kunne lette rekrutteringen, og gi rom for sirkulasjon av arbeidskraft som gir en passe turnover for direktoratet og slik at tilsatte om ønskelig kan bytte til annen relevant arbeidsplass.

Tilgang på kompetanse i overgangsfasen, fra utflytting er vedtatt til virksomheten er godt etablert på ny lokasjon, er en utfordring, særlig på bakgrunn av erfaringene med at få ansatte blir med til ny lokasjon. Dette medfører behov for samme kompetanse både på eksisterende og ny lokasjon i en overgangsperiode, som vil være kostnadskrevende.

4.3.3 Krav til infrastruktur og nærhet til eksterne samarbeidspartnere

Landbruksdirektoratet har utstrakt kontakt med Landbruks- og matdepartementet, andre departementer og direktorater, fylkesmannen, kommunene, FoU-institusjoner, næringsorganisasjonene og det landbruksbaserte næringslivet i utøvelsen av sine direktoratsfunksjoner. Kontakten med næringen går via bøndenes egne organisasjoner, som nesten uten unntak har tilholdssted i Oslo-regionen. Direktoratet samarbeider med en rekke offentlige myndigheter, bl.a. Mattilsynet, Innovasjon Norge, Tolldirektoratet, Miljødirektoratet, Skattedirektoratet og Riksantikvaren, som alle har hovedkontor eller hovedkontorfunksjoner lokalisert i Oslo. I tillegg er store konsulentselskaper på IT-området og forsknings- og kunnskapsmiljøet på Ås viktige samarbeidspartnere.

Mange av forvaltnings- og rådgivningsoppgavene til direktoratet medfører behov for nærhet til andre sentrale myndigheter i Oslo. For oversikt over Landbruksdirektoratets kontakt med fagmiljøer, hvor disse er lokalisert, hyppighet i kontakt m.m. se vedlegg 1.

Nye audiovisuelle hjelpemidler kan til en viss grad gjøre det mulig å ivareta kontakten mellom direktoratets enheter, og med eksterne samarbeidspartnere, uten fysiske møter. Direktoratet har positive erfaringer med bruk av videoteknologi mellom enheten i Oslo og enheten i Alta, men det er fortsatt behov for fysiske møter i betydelig grad mellom direktoratets enheter. Direktoratets møter med eksterne samarbeidspartnere er i dag i stor grad basert på fysiske møter. Hovedtyngden av de eksterne samarbeidspartnere er lokalisert i Oslo, med unntak for regional og lokal landbruksforvaltning, jf. vedlegg 1. Det vil fortsatt i betydelig grad være behov for fysiske møter med eksterne samarbeidspartnere. Departementet gjør i kapittel 4.4 en vurdering av hvilke enheter i direktoratet som har størst behov for å være lokalisert i Oslo og hvilke enheter som det er mulig å utlokalisere.

De viktigste argumentene for fortsatt lokalisering av hele eller store deler av direktoratet i Oslo er imidlertid muligheten for å rekruttere relevant kompetanse til direktoratet, ivaretagelse av den institusjonsspesifikke kompetansen som ansatte opparbeider seg gjennom å jobbe i direktoratet og den utfordrende overgangsfasen utflytting skaper, noe som vil være særlig problematisk da mange av oppgavene til direktoratet er avhengig av kontinuerlig drift, jf. kapittel 4.3.2 og 4.3.5.

Eventuell utflytting fra Oslo av enheter eller funksjoner krever nærhet til effektive transportmidler slik at nødvendig fysisk kontakt mellom enhetene i direktoratet og med eksterne samarbeidspartnere kan opprettholdes uten for stor økning i reisetid og ressursbruk. Lokaliseringsstedet bør derfor ha nærhet til flyplass og/eller god og rask togforbindelse til Oslo.

4.3.4 Kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning

Et av de overordnede målene for statlig forvaltning er at den skal være kostnadseffektiv. I evalueringen av tilsynsutflyttingene konkluderer Asplan Viak med at flyttingene etter 6 år ikke hadde gitt noen reelle besparelser i driftskostnader. Det faktum at få ansatte valgte å flytte med virksomheten bidro til betydelige kostnader, bl.a. til nyrekruttering. Undersøkelsen viste at omstillingskostnadene lå på mellom 650 000 og 1,4 mill. kroner per ansatt. Omregnet til 2016-tall tilsvarer dette 0,8 – 1,8 mill. kroner. Lønns- og kompensasjonsrettede tiltak og tiltak rettet mot omstilling og rekruttering utgjorde om lag 60 prosent av flyttekostnadene for tre av de seks undersøkte virksomhetene. Asplan Viak mener at kostnadsbesparelser ikke er et argument for å flytte virksomheter ut av Oslo.

En utlokalisering av hele eller deler av Landbruksdirektoratets virksomhet i Oslo vil, basert på erfaringer fra liknende utflyttinger, medføre stor grad av nyrekruttering. Dette betyr at direktoratet i en lang periode vil mangle erfarne medarbeidere som vil gi redusert kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen og der brukerne vil oppleve et svekket direktorat. Hvor lang denne perioden kan bli, vil i stor grad avhenge av rekrutteringsmulighetene på nytt lokaliseringssted.

Flytting av hele eller deler av Landbruksdirektoratet vil på kort sikt medføre betydelige omstillingskostnader. Etablering utenfor Oslo vil på lengre sikt kunne gi lavere husleiekostnader og lavere turnover/opplæringskostnader. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til dette og Asplan Viak sin rapport støtter ikke dette. Kostnadene vil bli høyere enn i dag som følge av økte reisekostnader knyttet til kontakten med Landbruks- og matdepartementet, direktorater, næringsorganisasjoner mv., som er lokalisert i Oslo. Avhengig av størrelsen på arbeidsmarkedet kan også kvaliteten på tjenestene bli dårligere.

4.3.5 Kontinuitet i tjenesteproduksjon

Landbruksdirektoratet er avhengig av å ha kontinuitet i tjenesteproduksjonen og erfarne medarbeidere med spesialkompetanse for å løse samfunnsoppdraget og utvikle direktoratet. Erfaringer fra tidligere utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo viser som nevnt ovenfor at få ansatte følger med virksomheten til ny lokalisering. Direktoratet forvalter bl.a. tollvernet og ordninger som representerer en samlet utbetaling over statsbudsjettet på over 14 milliarder kroner. En trygg og effektiv forvaltning krever omfattende spesialkompetanse og systemer innenfor økonomi, IKT og kontroll, og som må være operative til enhver tid. Ved utfordringer med kontinuitet i tjenesteproduksjonen må ressurser omdisponeres til de høyest prioriterte oppgavene dersom man har rett kompetanse til dette.

Direktoratet har en rekke oppgaver som er tidskrisiske og sårbare for forsinkelser, og hvor forsinkelser kan ha store konsekvenser for brukerne. Innenfor enkelte områder, som melkekvoteforvaltning, toll- og kvoteadministrering og markedsbalansering, utfører direktoratet førstelinje saksbehandling. Tollforvaltningen må være operativt kontinuerlig og det vil ha store negative konsekvenser for bedriftene dersom tollsaker ikke blir behandlet i tide.

For andre deler av direktoratets forvaltningsområde skjer førstelinje saksbehandling enten i kommunene eller hos fylkesmannen. Noen av disse oppgavene er det mulig å utlokalisere, jf. kapittel 4.4. Departementet vil imidlertid påpeke at på områdene der førstelinje saksbehandling skjer enten i kommunene eller hos fylkesmannen stiller direktoratet nødvendige spesialiserte søknads- og saksbehandlingsverktøy til rådighet for brukere, kommunene og fylkesmennene. Ved forsinkelser eller opphør i leveransen av disse IKT-tjenestene, vil ikke myndighetene lokalt og regionalt kunne gjennomføre saksbehandling, eller saksbehandlingen vil bli forsinket. På grunn av direktoratets funksjon og oppgaver innenfor disse områdene, vil brudd eller forsinkelser i tjenesteproduksjonen kunne ramme alle brukere.

Produksjon av disse tjenestene er avhengig av medarbeidere med nødvendig kunnskap og kompetanse både innenfor fag og IKT, og hvor begge deler må være på plass for at tjenestene skal kunne leveres. Konsekvens av forsinkelser eller bortfall av tjenesteleveransene vil variere. Innenfor f.eks. produksjonstilskudd, pristilskudd og skogfond forvaltes store pengebeløp, der bortfall eller forsinkelser i utbetalinger kan ha store konsekvenser for mange brukere. Dersom det eksempelvis blir forsinkelser i utbetaling av produksjonstilskuddene vil dette kunne ramme over 40 000 foretak.

Direktoratets utviklings-, utrednings- og rådgivningsoppgaver er mindre tidskritiske enn forvaltningsoppgavene. Forsinkelser eller bortfall av tjenesteproduksjon i en kortere periode får mindre konsekvenser på disse områdene og vil ikke på samme måte som for forvaltningsoppgavene påvirke den løpende leveransen av tjenester til brukerne. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å ha forvaltnings- og rådgivningsoppgavene lokalisert på ulike steder. Disse oppgavene er tett integrerte, og forvaltningsfunksjonen danner grunnlaget for rådgivningsfunksjonen. Manglende utredningskapasitet vil ha konsekvenser for bl.a. direktoratets leveranser til Landbruks- og matdepartementet i forkant av jordbruksoppkjøret og internasjonale forhandlinger samt utvikling og gjennomføring av ny politikk på landbruksområdet. Prioritering av IT-drift foran IT-utvikling vil medføre at ferdigstilling og igangsetting av større IT-prosjekter kan bli betydelig svekket i en lengre periode. Manglende kapasitet til IT-utvikling vil også ha negative konsekvenser for faglig utvikling da disse områdene er gjensidig avhengige av hverandre.

I Landbruksdirektoratet er det gjennom mange år bygd opp en unik og kritisk fagkompetanse innenfor landbruks- og handelspolitikk, jus, økonomi og IKT. Dette er både knyttet til den løpende forvaltningen, kontroll av tilskuddsordninger, regelverksutvikling og til utredninger og vurderinger for videreutvikling av forvaltningsområdet. En eventuell utflytting av oppgaver/enheter, som medfører at ansatte med nøkkelkompetanse slutter, vil være kritisk for kontinuiteten i tjenesteproduksjonen. Spesialisert kompetanse bygd opp over mange år i direktoratet kan ikke enkelt erstattes. En særlig utfordring er at ansatte søker seg ut av direktoratet, både i utredningsperioden før vedtak om utflytting fattes og umiddelbart etter et eventuelt slikt vedtak.

4.3.6 Særskilt om formålet med lokaliseringspolitikken

Ved oppretting av nye eller ved omlokalisering av statlige virksomheter, skal det legges vekt på lokalisering i regionale senter der virksomheten har størst potensial for å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser, både med hensyn til omfang og bredde. Dette omtales i kapittel 4.6 der det gjøres en samlet vurdering av lokaliseringalternativene.

4.4 Vurdering av oppgaver og årsverk i Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet er i dag lokalisert med en enhet i Oslo (185 årsverk) og en enhet i Alta (30 årsverk).

Departementet har vurdert opprettholdelse av eksisterende lokalisering i Oslo og Alta, og flytting av hele eller deler av direktoratets eksisterende enheter. Som grunnlag for vurderingene av flytting, er det gjort vurderinger av direktoratets oppgaveportefølje.

4.4.1 Generelt

Erfaringer fra tidligere utflytting av statlige arbeidsplasser fra Oslo, viser at få ansatte følger med virksomheten til ny lokalisering, jf. Asplan Viak-rapporten. Disse utflyttingene ble foretatt i en periode med høykonjunktur og høy sysselsetting. Selv om sysselsettings-situasjonen er noe annerledes nå, mener departementet likevel at rapporten er relevant for dagens situasjon. Med de gode sysselsettingsmulighetene som i dag finnes innenfor arbeidsmarkedsregion Oslo, er det liten grunn til å tro at mange av direktoratets ansatte vil flytte med til ny lokasjon hvis denne ligger utenfor dagpendleavstand til Oslo. Asplan Viak peker som nevnt på at man ved flytting av statlig virksomhet må være særlig oppmerksom på at spesialisert teknisk kompetanse kan være lite tilgjengelig spesielt utenfor de største arbeidsmarkedsregionene. Dette er et punkt som er særlig relevant for Landbruksdirektoratet. Tilgang på slik kompetanse er i liten grad avhengig av om det er høy- eller lavkonjunktur.

En utflytting av hele eller store deler av Landbruksdirektoratet vil medføre betydelig økt risiko for dårligere kvalitet på direktoratets tjenester i en lang periode, fra vedtak om utflytting er fattet til direktoratet er fullt operativt på nytt lokaliseringssted. Erfaringer fra tidligere utflyttinger viser at omstillingsperioden tar flere år. Dette vil komme i tillegg til den risikoen som allerede er på området, og der Riksrevisjonen de senere årene, senest i Dok 1 (2014-2015), har påpekt betydningen av å få etablert et tilfredsstillende og robust forvaltnings- og kontrollsystem i forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene. Hovedutfordringen Riksrevisjonen peker på er forvaltningen i kommunene. Økt forvaltningsrisiko på dette området vil være svært uheldig for likebehandling av brukere og legitimiteten til ordningene.

Forvaltningssystemet for produksjons- og avløsertilskuddene ble omtalt i Meld. St. 11 (2016-2017) og regjeringen påpekte behovet for å vurdere endringer, med sikte på å finne en modell som sikrer forsvarlig forvaltning av offentlige midler. Tre mulige forvaltningsmodeller ble skissert, jf. omtale i kapittel 6.6 og 6.7. Det er ikke tatt noen beslutning om valg av modell, men departementet registrerer at flertallet i Næringskomiteen under behandlingen av meldingen understreket at det primært bør være et mål å beholde forvaltningen av midlene i hovedsak som en kommunal oppgave, jf. Innst. 251 S (2016-2017). Flertallet i komiteen, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, ber regjeringen vurdere ytterligere tiltak som kan styrke og bedre den lokale landbruksforvaltningen. Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at regjeringen i meldingen peker på at det er vesentlige mangler ved forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene og mener det primært er et mål at forvaltningen er effektiv og at mottakerne av tilskudd er berettiget tilskuddene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*, om utflytting av statlige arbeidsplasser og uttaler bl.a. følgende:

"I den sammenheng skal det gjøres en gjennomgang av den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen. Gjennomgangen skal gjøres på tvers av dagens forvaltningsnivå med sikte på forenklinger, bedre kontroll med offentlige tilskudd og en hensiktsmessig

arbeidsfordeling mellom kommuner, Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene skal sees på i denne gjennomgangen."

Landbruksdirektoratet vil med sin solide kompetanse om tilskuddsforvaltning og kontroll ha en svært viktig funksjon i arbeidet med å styrke både den kommunale landbruksforvaltningen, og fylkesmannens forvaltning innen landbruk og reindrift. I tillegg har Landbruksdirektoratets kontor i Oslo jobbet med å styrke kompetansen ved kontoret i Alta. En utflytting av hele eller store deler av direktoratet, med behov for stor grad av nyrekruttering, vil i en lengre periode medføre betydelig økt risiko for dårligere kvalitet på direktoratets tjenester rettet mot tilskuddsforvaltning og kontroll og vanskeliggjøre oppfølgingen av Næringskomiteens flertallsmerknad om tiltak som kan styrke den lokale landbruksforvaltningen.

Styrking av reindriftsforvaltningen lå som en forutsetning i regjeringens vedtak om etablering av Landbruksdirektoratet i 2014. Det gjenstår ennå betydelig arbeid på dette området. En solid reindriftsforvaltning er svært viktig for å sikre god måloppnåelse for reindriftspolitikken, som er et krevende politikkområdet å forvalte. Det har vært og er fortsatt betydelige utfordringer på området, der blant annet tilpassing av reintallet i Finnmark til beitegrunlaget har vært høyt politisk prioritert. En utflytting av hele eller store deler av direktoratet vil kreve store ressurser som vil gå utover direktoratets arbeid med å styrke reindriftsforvaltningen.

4.4.2 Nærmere vurdering av oppgaver for utflytting

I vurderingen av mulig utflytting av hele eller deler av Landbruksdirektoratet fra Oslo til et tredje lokaliseringssted har departementet tatt utgangspunkt i enhetens oppgaver, jf. kapittel 4.1 med oversikt over direktoratets forvaltningsområder. Oppgavene er vurdert opp mot bl.a. følgende hensyn, jf. kapittel 4.3:

- Kompetansekrav
- Behovet for nærhet til Landbruks- og matdepartementet og andre miljøer i Oslo
- Behovet for å holde fagmiljø samlet
- Muligheten for å skille ut avgrensede fagmiljø
- Muligheten for nyrekruttering på nytt lokaliseringssted
- Graden av kompleksitet i oppgaveløsningen
- Effektivitet i oppgaveløsningen
- Risiko og sårbarhet

Forslagene nedenfor forutsetter at arbeidsplassene flyttes til en tilstrekkelig stor arbeidsmarkedsregion med tilgang på relevant kompetanse, jf. kompetansekrav for utføring av oppgavene som det er nærmere redegjort for i kapittel 4.3.2.

4.4.3 Administrasjon

Opgavene innenfor forvaltningsområdet omfatter i underkant av 50 årsverk, herav 5 årsverk ved enheten i Alta. De viktigste ansvarsområdene er knyttet til personal og organisasjon (HR), økonomi, dokumentasjon, informasjon, IKT og beredskap. Departementet mener det er mulig å utlokalisere om lag 5 årsverk knyttet til stedsuavhengige hovedkontorfunksjoner innenfor avgrensede områder som i mindre grad er integrerte i direktoratets øvrige områder, bl.a. dokumentasjonsoppgaver (sentralt postmottak, arkivtjenester), stedsuavhengige kommunikasjons- og HR-oppgaver. Dette vil innebære at Landbruksdirektoratets hovedkontorfunksjoner deles på to lokasjoner.

Hovedkontorfunksjoner innenfor IT og økonomi bør ikke utlokaliseres bl.a. ut fra hensynet til risiko og sårbarhet. All IT-drift i Landbruksdirektoratet er allerede outsourcet til privat aktør gjennom egen anskaffelsesavtale. Direktoratets IT-oppgaver er i hovedsak knyttet til bestillerrollen, dvs. prosjektutvikling sammen med fagavdelingene og styring og koordinering av leverandører. Oppgavene er tett knyttet til direktoratets forvaltningsoppgaver. Departementet vurderer at det er uheldig å flytte ut bestillings- og styringsfunksjon på IT-området fordi dette er svært tett koblet til direktoratets faglige forvaltning for øvrig og arbeidet skjer i tett dialog med store IT-miljøer i Oslo.

Landbruksdirektoratet fører totalt 13 ulike regnskap, både for direktoratet, 4 ulike fond og for Omsetningsrådet, som representerer samlede utbetalinger pr år tilsvarende 17,6 milliarder kroner. Regnskapssystemet Agresso samhandler tett med direktoratets ulike fagsystemer. I tillegg foretar direktoratet 2 store utbetalinger i året knyttet til produksjonstilskudd. Fra og med 2018 blir det én utbetaling i året på 8 milliarder kroner til om lag 40 000 bønder. Dette er en kritisk prosess som ikke kan løses av økonomienheten alene, men krever godt samarbeid på tvers i direktoratet.

4.4.4 Areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk

Oppgavene innenfor forvaltningsområdet omfatter om lag 45 årsverk. Departementet mener det er mulig å utlokalisere store deler av dette området, om lag 25 årsverk.

Oppgavene som er mulig å utlokalisere er virkemidler knyttet til arealbruk, landbruks- og naturskadeerstatning og skogbruk. Dette er avgrensede oppgaver som i mindre grad er tungt integrert i andre arbeidsområder i direktoratet. Erstatningsområdet omfatter flere ulike ordninger, én innenfor jordbruksavtalen og to utenfor avtalen, men ordningene har mange likhetstrekk som gjør at departementet mener det er grunn til å holde området samlet.

Forvaltningsområdet omfatter også oppgaver knyttet til miljø, klima og kulturlandskap. Dette er oppgaver som er sterkt integrert i forvaltningen av de øvrige jordbrukspolitiske virkemidlene, og disse utgjør et samlet område innenfor jordbruksavtalen. Departementet viser til at jordbrukspolitikken skal legges om i en mer klimavennlig retning og at klimahensyn skal tillegges større vekt i jordbruksoppkjørene. Landbruksdirektoratet er i en oppbyggingsfase på dette området, og arbeidet vil kreve svært tett kontakt mellom Landbruks- og matdepartementet og direktoratet framover. Landbruksdirektoratets viktigste samarbeidspartner på dette området på direktoratsnivå er den delen av Miljødirektoratet som er lokalisert i Oslo. Etter en samlet vurdering tilrår departementet at miljø-, klima- og kulturlandskapsoppgavene ikke utlokaliseres.

4.4.5 Inntekts- og velferdspolitiske tiltak

Oppgavene innenfor forvaltningsområdet omfatter om lag 45 årsverk.

Den største delen av dette forvaltningsområdet er forvaltning av sentrale landbrukspolitiske virkemidler som produksjonstilskudd, velferds- og pristilskudd, produksjonsregulering og eksternt kontroll. Dette er oppgaver som er tett integrerte der samarbeidsflatene internt er omfattende både når det gjelder forvaltning, kontroll og utvikling av regelverk. Det er også omfattende kontakt med departementet om utvikling av regelverk. Departementet vil understreke at Landbruksdirektoratets kompetanse om forvaltning og kontroll av produksjons- og avløsertilskuddene utgjør en svært viktig faktor i arbeidet med å styrke kvaliteten på den kommunale landbruksforvaltningen, jf. Riksrevisjonens rapport og Næringskomiteens flertallsmerknad, som tar til orde for at forvaltningen må styrkes, se nærmere omtale i kapittel

6. En omfattende utflytting av forvaltningsområdet med betydelig dårligere kvalitet på direktoratets tjenester i en lang periode, vil svekke muligheten til å følge opp Næringskomiteens merknader. Departementet tilrår på bakgrunn av det at disse oppgavene fortsatt lokaliseres i Oslo.

4.4.6 Markedstiltak, handel og industri

Oppgavene innenfor dette området omfatter om lag 45 årsverk med bl.a. forvaltning av markedsordningene i landbruket, sekretariatsfunksjon for Omsetningsrådet og forvaltning av importvernet for landbruksvarer. Forvaltningen har næringsmiddelindustri og importører som viktigste målgrupper. Oppgavene er tett integrerte der samarbeidsflatene internt i direktoratet er omfattende. En effektiv tjenesteproduksjon på disse områdene forutsetter mye direkte kontakt med brukerne, der ca. 90 prosent av disse er lokalisert i Oslo-området. Direktoratet har vanligvis flere ukentlige møter med markedsregulatorene, både knyttet til Omsetningsrådet, prisutjevningsordningen for melk og forvaltningen av importvernet. Området krever også jevnlig møter med andre markedsaktører/bedrifter og/eller deres interesseorganisasjoner. Anmodning om tollnedsettelse eller vurdering av behov for markedsbalansering er eksempler på slike prosesser. I forvaltningen av importvernet er det behov for hyppig kontakt med Tolldirektoratet, og kompetanse og kapasitet til å behandle saker av stor betydning for næringslivet kontinuerlig.

Forvaltningsområdet har betydelig spesialisert kompetanse, bl.a. innenfor prisutjevningsordningen for melk og forvaltningen av tollvernet, som vil være svært vanskelig å erstatte ved en utlokalisering. Dette er kritisk erfaringskompetanse som er opparbeidet gjennom mange år og som direktoratet er helt avhengig av for å ha forsvarlig forvaltning. Departementet er også i betydelig grad avhengig av denne kompetansen i sitt arbeid med regelverksutvikling innenfor prisutjevningsordningen og tollvernet, som skjer i tett samarbeid med direktoratet. Departementet finner ut fra hensynet til kompetansekrav, kontinuitet og risiko/sårbarhet, samt behov for nærhet til departementet, andre myndigheter og markedsaktører at forvaltningsområdet fortsatt bør være lokalisert i Oslo.

4.4.7 Oppsummering

Det vises til gjennomgangen av Landbruksdirektoratets oppgaver. Departementet har ikke funnet holdepunkter for at direktoratets oppgaver vil bli løst på en kvalitativt bedre og mer kostnadseffektiv måte ved en endret lokalisering av direktoratet. Det er mest hensiktsmessig faglig sett å videreføre eksisterende lokalisering. Endret lokalisering vil imidlertid kunne bidra til målet om å skape en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Departementet vil fraråde å flytte ut hele eller store deler av direktoratets enhet i Oslo. Et slikt alternativ vil i realiteten bety å legge ned hele eller store deler av Landbruksdirektoratet, for deretter å bygge det opp på nytt et annet sted. Dette vil være kritisk for mange av de sentrale funksjonene i direktoratet, jf. omtale tidligere i kapittel 4.

Departementet mener det er mulig å gjennomføre en utflytting av om lag 30 årsverk med akseptable konsekvenser under forutsetning av at det er en tilstrekkelig stor arbeidsmarkedsregion arbeidsplassene flyttes til.

Etter departementets oppfatning innebærer dette en rimelig avveining mellom hensynet til fortsatt god kvalitet på direktoratets tjenester og effektiv bruk av direktoratets ressurser på den ene siden, og å bidra til å skape en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser på den andre siden.

En utflytting i denne størrelsesorden innebærer at om lag 60 av direktoratets 215 årsverk blir lokalisert utenfor Oslo, en økning fra 13 prosent i dag til i underkant av 30 prosent, jf. også at i overkant av 70 prosent av i alt 2 228 årsverk i Landbruks- og matdepartementets underliggende institusjoner (Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, NIBIO og VI) er lokalisert utenfor Oslo.

4.5 Vurdering av aktuelle lokaliseringalternativer

I mandatet fra regjeringen om gjennomgangen av landbruksforvaltningen heter det bl.a. annet: *"Utredningen skal omfatte en vurdering av å lokalisere oppgaver eller enheter til ulike steder i landet, blant annet i Trøndelag."*

Departementet har mottatt flere innspill fra kommuner og fylker i forbindelse med lokaliseringsvurderingen. Følgende har gitt innspill: **Steinkjer kommune, Hamar kommune, Østre Toten kommune, Eidsberg kommune Sandnes kommune, Fylkesmannen i Rogaland og Rogaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune.** Disse har også fått anledning til å gi en kort presentasjon av sitt område i møte 28. april 2017 med politisk ledelse i departementet.

Etter møtet har Østfold fylkeskommune, Regionrådet for Hamarregionen, ordførerne i Rogaland, ordførerne i Trøndelag, Alta kommune, Midtnorsk Samarbeidsråd, kommunestyrerepresentantene fra Askim, Eidsberg, Trøgstad, Spydeberg og Hobøl, Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling samt Nord universitet gitt innspill.

Departementet viser til at minst 3 lokaliseringalternativer utenfor Oslo bo- og arbeidsmarkedsregion skal vurderes, jf. retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

Departementet har vurdert tre alternativer og tatt utgangspunkt i en landdelsbetragtning ved utvelgelsen av disse tre. I tillegg til Trøndelag har departementet valgt å vurdere lokaliseringssteder på Østlandet og Sør-Vestlandet.

Steinkjer kommune har gitt innspill om lokalisering i Steinkjer og har også pekt på at Trøndelag står samlet bak Steinkjer som alternativ. Ordførerne i Sør- og Nord-Trøndelag går i sitt innspill inn for Steinkjer som lokalisering for Landbruksdirektoratet. På dette grunnlag er Steinkjer valgt som lokaliseringalternativ i Trøndelag.

Fylkesmannen i Rogaland, Rogaland fylkeskommune og ordførerne i Rogaland har gitt innspill om lokalisering i Rogaland uten å peke på et bestemt område. Sandnes kommune har gitt innspill om lokalisering i Sandnes. På dette grunnlag er Sandnes/Stavanger valgt som lokaliseringalternativ på Sør-Vestlandet.

Fylkesmannen i Hedmark og Hedmark fylkeskommune har gitt innspill om lokalisering i Mjøsregionen. Regionrådet for Hamarregionen har gitt innspill om lokalisering i Hamarregionen og Hamar kommune har gitt innspill om lokalisering i Hamar. På dette grunnlag er Hamar valgt som lokaliseringalternativ på Østlandet.

Departementet har også vurdert Eidsberg/Mysen og Østre Toten som lokaliseringalternativer på Østlandet, men har kommet til at Hamar må rangeres foran disse på grunn av størrelsen på

arbeidsmarkedsregionen (bedre muligheter for rekruttering av relevant kompetanse) og i noe grad infrastruktur (mer effektiv reisevei til regionale og sentrale møteplasser).

Lokaliseringsalternativene Steinkjer, Sandnes/Stavanger og Hamar er vurdert ut fra følgende hensyn:

- Kompetansekrav - Mulighetene for rekruttering av relevant kompetanse.
- Infrastruktur - Effektiv reisevei til regionale og sentrale møteplasser.
- Nærhet til departement, samarbeidende direktorater, næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå, hovedkontorene til landbruksbasert industri.
- Kostnadseffektivitet.

4.5.1 Steinkjer

Kompetansekrav

Tilgangen til relevant akademisk kompetanse vurderes som middels. Nord Universitet i Steinkjer (tidligere Høgskolen i Nord-Trøndelag) tilbyr utdanning i relevante landbruksfag og økonomi/administrasjon på bachelornivå, men i mindre grad på masternivå. Landbruksdirektoratet ansetter personer med mastergrad og i tillegg til landbruk og økonomi/administrasjon også personer med utdanning innen jus, IT, statsvitenskap m.m. Trondheim har utdanningsinstitusjoner som kan være relevant for rekruttering til Landbruksdirektoratet, men avstanden til Steinkjer vurderes å være utenfor dagpendleavstand. Steinkjer er administrasjonssenter for Nord-Trøndelag og har flere offentlige institusjoner som fylkesmannen, fylkeskommunen og NIBIO som kan være relevante for rekruttering til Landbruksdirektoratet. Steinkjer vil også være administrasjonssenter for fylkesmannen og fylkeskommunen ved sammenslåing av Sør- og Nord-Trøndelag til Trøndelag.

Infrastruktur

- Reisetid med tog Steinkjer – Trondheim lufthavn Værnes er 1 t og 25 min.
- Flytid Trondheim lufthavn Værnes – Oslo lufthavn Gardermoen er 55 min.
- Flytid Trondheim lufthavn Værnes – Alta lufthavn varierer betydelig, men rundt 4 timer må påregnes grunnet mellomlanding ved Tromsø lufthavn eller Oslo lufthavn Gardermoen.
- Reisetid (pendlertid) Steinkjer – arbeidsmarkedsregion Trondheim er om lag 2 timer med tog og 1 t og 50 min med bil.

Nærhet til nasjonale offentlige myndigheter og nasjonale næringsorganisasjoner

Lokasjonen ligger i lang geografisk avstand fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå, da mange av disse er lokalisert i Oslo. Steinkjer har nærhet til det reindriftsfaglige miljøet på Snåsa (45 min med tog og 50 min med bil).

Kostnadseffektivitet

Lokasjonen ligger langt fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå med unntak for Miljødirektoratets lokasjon i Trondheim. Avstandsulempene kan til en viss grad kompenseres ved elektronisk kommunikasjon og videoteknologi, men det vil fortsatt være behov for fysiske møter i betydelig grad mellom direktoratets enheter, med andre offentlige myndigheter og med eksterne samarbeidspartnere. Dette vil ha negativ innvirkning på kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, bl.a. som følge av behov for et stort antall flyreiser til Oslo. Den lange geografiske avstanden til Oslo vil medføre stort behov for nyrekruttering og behov for samme kompetanse både på eksisterende og ny lokasjon i en overgangsperiode, som vil være kostnadskrevede.

4.5.2 Sandnes/Stavanger

Kompetansekrav

Sandnes og Stavanger tilhører samme arbeidsmarkedsregion. Tilgangen til relevant kompetanse vurderes som god bl.a. med bakgrunn i størrelsen på arbeidsmarkedsregionen. Universitetet i Stavanger tilbyr masterprogram innenfor bl.a. økonomi/administrasjon og IT, og bachelorprogram i rettsvitenskap. Stavanger har flere offentlige institusjoner, bl.a. fylkesmannen, fylkeskommunen, Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, som kan være relevante for rekruttering til Landbruksdirektoratet.

Infrastruktur

- Reisetid Sandnes/Stavanger – Stavanger lufthavn Sola er om lag 15 min.
- Flytid Stavanger lufthavn Sola – Oslo Lufthavn Gardermoen er 50 min.
- Flytid Stavanger lufthavn Sola – Alta lufthavn varierer betydelig, men rundt 4 timer må påregnes grunnet mellomlanding ved Tromsø lufthavn eller Oslo lufthavn Gardermoen.

Nærhet til nasjonale offentlige myndigheter og nasjonale næringsorganisasjoner

Lokasjonen ligger i lang geografisk avstand fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå, da mange av disse er lokalisert i Oslo.

Kostnadseffektivitet

Lokasjonen ligger langt fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå, men på grunn av kort avstand til Sola flyplass kan likevel avstanden karakteriseres som middels. Avstandsulempene kan til en viss grad kompenseres ved elektronisk kommunikasjon og videoteknologi, men det vil fortsatt være behov for fysiske møter i betydelig grad mellom direktoratets enheter, med andre offentlige myndigheter og med eksterne samarbeidspartnere. Dette vil ha negativ innvirkning på kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, bl.a. som følge av behov for et stort antall flyreiser til Oslo. Den lange geografiske avstanden til Oslo vil medføre stort behov for nyrekruttering og behov for samme kompetanse både på eksisterende og ny lokasjon i en overgangsperiode, som vil være kostnadskrevende.

4.5.3 Hamar

Kompetansekrav

Tilgangen til relevant kompetanse vurderes som over middels bl.a. med bakgrunn i at Hamar også kan rekruttere fra byer i nærheten som Gjøvik og Lillehammer. Høgskolen i Innlandet avd. Blæstad nær Hamar tilbyr utdanning i relevante landbruksfag på bachelornivå, men i liten grad på masternivå. Hamar er administrasjonssenter for Hedmark og har flere offentlige institusjoner som kan være relevante for rekruttering til Landbruksdirektoratet, bl.a. fylkesmannen, fylkeskommunen, NIBIO, Eidsivating lagmannsrett. Det er grunn til å tro at den geografiske nærheten til Oslo kan medføre at tilsatte ved direktoratets enhet i Oslo i en overgangsperiode kan være villige til å jobbe på Hamar.

Infrastruktur

- Reisetid med tog Hamar – Oslo Lufthavn Gardermoen er 53 min og til Oslo 1 t og 18 min.
- Reisetid (pendlertid) Hamar – arbeidsmarkedsregion Oslo er 1 t og 18 min.
- Reisetid (pendlertid) Hamar – arbeidsmarkedsregion Gjøvik er 45 min med bil.
- Reisetid (pendlertid) Hamar – arbeidsmarkedsregion Lillehammer er om lag en time med tog.

- Flytid Oslo Lufthavn Gardermoen – Alta lufthavn er 1 t og 55 min (direkte).

Nærhet til nasjonale offentlige myndigheter og nasjonale næringsorganisasjoner

Lokasjonen ligger i middels geografisk avstand fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå, da mange av disse er lokalisert i Oslo.

Kostnadseffektivitet

Lokasjonen ligger i middels avstand fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå. Avstandsulempene kan til en viss grad kompenseres ved elektronisk kommunikasjon og videoteknologi, men det vil fortsatt være behov for fysiske møter i betydelig grad mellom direktoratets enheter, med andre offentlige myndigheter og med eksterne samarbeidspartnere. Dette vil ha negativ innvirkning på kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning. Det er grunn til å tro at den geografiske nærheten til Oslo kan medføre at tilsatte ved direktoratets enhet i Oslo i en overgangsperiode kan være villige til å jobbe på Hamar. Dette vil gi mindre behov for kostnadskrevende dublering av kompetanse i en overgangsperiode. Nærheten til Oslo vil også gi lavere kostnader og mindre tidsbruk ved reiser til Oslo sammenliknet med Steinkjer og Sandnes/Stavanger.

4.6 Samlet vurdering av aktuelle lokaliseringalternativer

I henhold til retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser skal det ved oppretting av nye eller ved omlokalisering av statlige virksomheter legges vekt på lokalisering i regionale sentra der virksomheten har størst potensial for å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser, både med hensyn til omfang og bredde.

Tabell 2 viser oversikt over sysselsatte totalt, antall statsansatte og andel statsansatte i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) for de aktuelle lokaliseringalternativene (Sandnes og Stavanger er samme BA-region).

Tabell 2 Oversikt over sysselsatte og statsansatte i aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregioner

BA-region ³	Sysselsatte totalt 2015	Statsansatte 2015	Andel statsansatte 2015
Steinkjer	14 531	1 073	7,4 %
Sandnes/Stavanger	176 458	5 769	3,3 %
Hamar	42 734	2 056	4,8 %
Oslo	734 469	53 444	7,3 %

Kilde: Tabell 3 og 4 i Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser (uttrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017)).

Størrelsen på arbeidsmarkedet og sammensetningen av dette vil være av stor betydning for rekrutteringsmulighetene for Landbruksdirektoratet, både når det gjelder antall sysselsatte totalt og hvor mange av disse som er ansatt i staten. Erfaring fra statlig virksomhet kan være en viktig erfaringsbakgrunn.

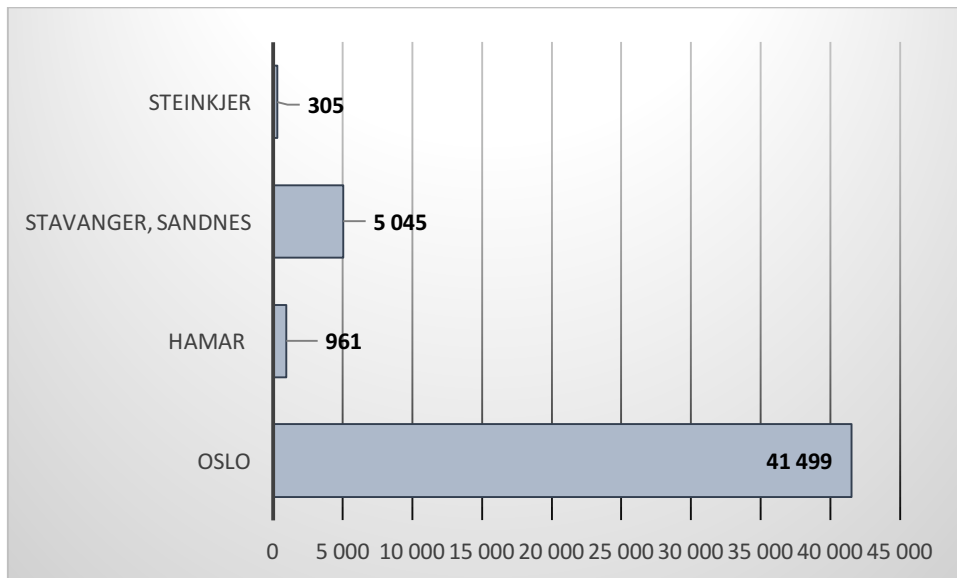
³ BA-region Steinkjer: Steinkjer, Verran, Snåsa og Inderøy

BA-region Sandnes/Stavanger: Sandnes, Stavanger, Bjerkreim, Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Sola, Randaberg, Forsand, Strand, Finnøy, Rennesøy, Kvitsøy

BA-region Hamar: Hamar, Ringsaker, Løten, Stange

BA-region Oslo: Rømskog, Spydeberg, Hobøl, Akershus (alle kommuner), Oslo, Lunner, Gran, Røyken, Hurum

Sandnes/Stavanger er klart største BA-region og Steinkjer minst. For antall statsansatte er også Sandnes/Stavanger størst og Steinkjer minst, mens når det gjelder andel statsansatte av totalt antall sysselsatte er denne størst for Steinkjer og lavest for Sandnes/Stavanger. Ut fra målet om å skape en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser, vil BA-region Sandnes/Stavanger ha et fortrinn siden denne regionen har den laveste andelen statsansatte med Hamar som nr. 2 og Steinkjer nr. 3. Dersom man tar utgangspunkt i absolutte tall og det skal legges vekt på å skape mer varierte og robuste arbeidsmarkeder, vil den minste arbeidsmarkedsregionen komme best ut, og Steinkjer rangeres som nr. 1, Hamar som nr. 2 og Sandnes/Stavanger som nr. 3. En flytting av statlige arbeidsplasser vil skape mer variert og robust arbeidsmarked på alle tre lokasjoner.



Figur 4. Antall sysselsatte med relevant utdanning (samfunnsfag og juridiske fag, økonomiske og administrative fag og primærnærings-fag) i 2011 med minimum 4-års høyskole- eller universitetsutdanning, fordelt på BA-regioner.

Kilde: SSB, Tabell: 09871: Personer 16-74 år, etter bosted, høyeste fullførte utdanning (nivå og fagfelt), sysselsetting og kjønn.

Av de tre lokaliseringene som er vurdert kommer Sandnes/Stavanger, som er den største arbeidsmarkedsregionen, best ut med tanke på tilgang på relevant formell kompetanse, jf. figur 4. Hamar vurderes som det beste alternativet når det gjelder tilgang på kompetanse i en overgangsfase, bl.a. på grunn av sin nærhet til Oslo som medfører at flere av de tilsatte ved direktoratets enhet i Oslo i en overgangsperiode kan være villige til å pendle/flytte med til ny lokasjon. Tallene i figur 4 er basert på opplysninger fra *Folke- og bolig tellingen, sysselsetting og utdanning, 2011*. Antall sysselsatte med relevant utdanning kan derfor ha endret seg, men forholdet mellom de ulike BA-regionene antas ikke å ha endret seg vesentlig.

Alle lokasjoner ligger langt eller i middels geografisk avstand fra de fleste relevante offentlige myndigheter og næringsorganisasjoner på nasjonalt nivå, der mange av disse er lokalisert i Oslo, jf. vedlegg 1. Avstandsulempene kan til en viss grad kompenseres ved elektronisk kommunikasjon og videoteknologi, men det vil fortsatt være behov for fysiske møter i betydelig grad mellom direktoratets enheter, med andre myndigheter og med eksterne samarbeidspartnere. Dette vil ha negativ innvirkning på kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, bl.a. som følge av behov for en betydelig reiseaktivitet til Oslo. Hamar vil kunne benytte tog til Oslo, mens Sandnes og Steinkjer er avhengige av fly. Steinkjer vil totalt

sett gi lengst samlet reisetid. Stavanger vil totalt sett gi betydelig kortere samlet reisetid enn Steinkjer, men lengre enn Hamar når en tar hensyn til tid til innsjekking og reisetid Gardermoen – Oslo. Departementet vurderer også at tog har mindre negativ innvirkning på kostnadseffektivitet enn fly. Tog gir også større muligheter til å utnytte hele reisetiden til arbeid. Tog utgjør også en betydelig mindre miljøbelastning enn fly.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at ved utflytting av deler av Landbruksdirektoratet fra Oslo, er Hamar det beste av de 3 alternativene som er vurdert med Sandnes som nr. 2 og Steinkjer nr. 3.

4.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er vanskelig å beregne de økonomiske konsekvensene av utflytting av hele eller deler av Landbruksdirektoratet til et tredje lokaliseringssted. Disse vil variere, bl.a. avhengig av omfanget av utflyttingen, omstillingstid og det stedet som eventuelt velges. Et naturlig utgangspunkt for et anslag vil likevel kunne baseres på erfaringer fra tidligere utflyttinger, jf. evalueringsrapporten til Asplan Viak fra 2009. Rapporten viser omstillingskostnader per ansatt i intervallet 650 000 kroner til 1,4 mill. kroner, omregnet til 2016-tall gir dette kostnader på 0,8 – 1,8 mill. kroner per ansatt, jf. kapittel 4.3.4. Utflyttingene som ble evaluert omfattet flytting av hele virksomheter. Departementet mener kostnadene per årsverk kan bli mindre enn anslått av Asplan Viak dersom omfanget av utflyttingen blir moderat og stedsvalget gjør at flere av de ansatte i en overgangsperiode kan være villige til å pendle/flytte med til ny lokasjon.

En løsning med direktoratet lokalisert tre steder vil føre til økt ressursbruk og innebære en mindre effektiv landbruksforvaltning, mer krevende faglig og personalmessig drift, og med betydelig risiko for dårligere kvalitet i forvaltningen, sammenliknet med dagens løsning. Dette vil være tilfelle over en lang periode frem til direktoratet er fullt operativt på nytt sted. Tre lokaliseringssteder, der enhetene utenfor Oslo hver omfatter anslagsvis 30 årsverk, vil likevel ut fra en faglig vurdering være et mye bedre alternativ for å sikre et sterkt direktorat samlet sett enn to enheter der begge er utenfor Oslo.

En etablering av direktoratet på et tredje lokaliseringssted vil kreve betydelige administrative ressurser, noe som nødvendigvis vil gå utover direktoratets øvrige arbeid. Som for de økonomiske konsekvensene, vil de administrative konsekvensene være avhengige av omfanget av utflyttingen og stedsvalg.

5 Omstilling i staten

Tjenestemannsloven § 12, første punkt innebærer at "...enhver tjenestemann er forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten." Bestemmelsen danner utgangspunkt for arbeidsgivers styringsrett i staten.

I en omstillingsprosess løper arbeidsforholdet som normalt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har i samråd med hovedsammenslutningen i staten utarbeidet egne retningslinjer ved omstillinger: "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser". I kapittel 5.5 *Arbeidsplassen flytter geografisk* heter det:

"Dersom det blir truffet vedtak om flytting av hele eller deler av statlig virksomhet fra ett sted til et annet, legger KMD til grunn at tjenestemennene som utgangspunkt har både rett og plikt

til å utføre arbeidsoppgavene på virksomhetens nye forretningssted. Det er i dag ingen direkte regulering av dette i tjenestemannsloven, men følger forutsetningsvis av bestemmelsen i forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr 6 som bestemmer at tjenestemannen kan få fritak fra flytteplikt og dermed har rett til å få utstedt overtallighetsbevis, jf pkt. 5.7."

Innenfor rammen av den arbeidsavtale som er inngått med den enkelte tjenestemann, legger Kommunal- og moderniseringsdepartementet til grunn at arbeidsgiver har rett til å pålegge arbeidstakerne å møte opp på virksomhetens nye forretningssted. Det skal legges til rette for at tjenestemannen gis fritak fra flytteplikt gjennom særskilte søknadsprosedyrer. En avgjørelse om fritak fra flytteplikt innebærer at arbeidsforholdet opphører på flyttetidspunktet, eventuelt et annet avtalt tidspunkt, og at formell oppsigelse fra arbeidsgiver da ikke blir nødvendig. Det fremgår av tjenestemannslovens forskrift § 7 nr. 6 at en tjenestemann får fortrinnsrett til ny stilling i staten ved fritak fra flytteplikt, og arbeidsgiver skal derfor sørge for at det fylles ut overtallighetsbevis.

Ved vurdering av om flyttefritak skal gis, er det relevant å legge vekt på avstanden mellom bosted og nytt arbeidssted, forhold knyttet til bolig, søkerens alder, familiemedlemmers arbeids-, inntekts- og helseforhold, samt sosiale forhold.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene ble 12. november 2014 enige om "Særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten". Avtalen gjelder virkemidler ved geografisk flytting av statlig virksomhet eller del av statlig virksomhet og/eller nedbemanning. Avtalen er gjengitt og kommentert i Statens personall håndbok kapittel 9.22. Arbeidsgiver vil også gjennom denne avtalen ha hjemmel for å gi tilbud om en rekke økonomiske ordninger for å legge til rette for at ansatte kan flytte med.

Hvilke virkemidler som skal benyttes skal drøftes med de tillitsvalgte. Arbeidsgiver er også pålagt å foreta en grundig individuell vurdering før virkemidlene tas i bruk. Ingen har krav på å bli tilbudt bestemte virkemidler. Eksempler på virkemidler ved geografisk flytting av virksomhet eller del av virksomhet er;

- Dekning av faktiske, legitimerede utgifter med inntil kr 150 000,- i forbindelse med kjøp/salg av bolig.
- Innvilgelse av boliglån fra Statens pensjonskasse med inntil kr 750 000,-. Slikt lån kan gis i tillegg til låneordningen i hovedtariffavtalen (HTA) punkt 5.3.
- Permisjon med lønn innenfor ordinær velferdspermisjon i forbindelse med flytting.
- Den enkelte kan få merreisetid fra bolig til arbeidssted avregnet i arbeidstid/fleksitid dersom reisetiden totalt overstiger 1 ½ time.
- Dokumenterte reiseutgifter ved dagpendling på over kr 650,- og inntil kr 3 000,- kan dekkes.
- Før og etter at virksomheten er flyttet geografisk kan nøkkelpersonell få dekket reiseutgifter 1 gang pr uke inntil 12 måneder før og 12 måneder etter flyttingen av virksomheten.
- Ansatte med særlige behov, kan søke om hel eller delvis dekning av utgifter til barnehage og SFO.
- Virksomheten kan gi lønnsforskudd inntil 4 måneder til ansatte som flytter med.

6 Ansvarsdelingen mellom kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet

Med utgangspunkt i *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* er Landbruks- og matdepartementet også blitt bedt om å gjennomgå den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen bl.a. med sikte på en hensiktsmessig ansvarsdeling mellom kommuner, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Ansvarsdelingen mellom fylkesmannen og kommunene er nylig blitt gjennomgått jf. Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* jf. Innst. 333 S (2014-2015). Videre er fylkesmannens oppgaver innen landbruk blitt gjennomgått som ledd i regionreformen jf. Meld. St. 22 (2015-2016), Innst. 377 S (2015-2016), samt Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, Innst. 385 S (2016-2017).

I Meld. St. 11 (2016-2017) er det vist til tre alternative modeller for forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene som kommunene i dag har ansvaret for. Ved Stortingets behandling jf. Innst. 251 S (2016-2017) uttalte flertallet i næringskomiteen følgende: "Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, er opptatt av at forvaltning av jordbruket skal skje nærmest mulig brukeren. Flertallet registrerer at det ikke er tatt noen beslutning for valg av modell. Det er likevel grunn til å understreke at primært bør det være et mål å beholde forvaltningen av midlene i hovedsak som en kommunal oppgave. Flertallet peker på at dette er en viktig del av landbruksforvaltningen i kommunene. For bonden vil også nærhet og lokalkunnskapen være et sentralt element. Det er nødvendig å gjennomføre tiltak som bedre sikrer både likebehandling og forutsigbarhet enn den situasjonen som beskrives i meldingen. Flertallet vil be regjeringen vurdere ytterligere tiltak som kan styrke og bedre den lokale landbruksforvaltningen."

Et annet flertall bestående av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre "viser til vedlegg til Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*, om utflytting av statlige arbeidsplasser. I den sammenheng skal det gjøres en gjennomgang av den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen. Gjennomgangen skal gjøres på tvers av dagens forvaltningsnivå med sikte på forenklinger, bedre kontroll med offentlige tilskudd og en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom kommuner, Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet. Forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene skal sees på i denne gjennomgangen."

Samlet sett danner dette bakgrunnen for videre vurdering av ansvarsfordelingen på tvers av dagens forvaltningsnivå.

6.1 Dagens system

Landbruks- og matdepartementet sitt ansvarsområde dekker hele verdikjeden fra primærprodusent til forbruker, inkludert juridiske og økonomiske virkemidler for mat, jordbruk, skogbruk, reindrift, klima- og miljøtiltak i sektoren og nye landbruksbaserte næringer. Departementet har som tverrgående mål at forvaltningen skal være effektiv, tilby enkle og brukervennlige løsninger og være kjennetegnet av å ha god kvalitet.

Landbruks- og matforvaltningen har en desentralisert struktur med virksomhet i alle fylker, der oppgaveløsningen er fordelt mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I Landbruksdirektoratet er det 185 årsverk i Oslo og 30 årsverk i Alta, mens landbruksforvaltningen hos fylkesmannen utgjør ca. 300 årsverk og den kommunale landbruksforvaltningen har i overkant av 700 årsverk. Landbruksdirektoratets ansatte i Oslo utgjør ca. 15 prosent av dette.

6.2 Roller, ansvar og oppgaver

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet beskrives under kapittel 4.1 der ulike lokaliseringalternativer gjennomgås.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er statlig sektormyndighet på landbruks- og matområdet regionalt, der roller, oppgaver og ansvar må ses i lys av behovet for å følge opp internasjonale forpliktelser, nasjonale vedtak, mål og retningslinjer innen landbrukspolitikken, og kommunenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk. Fylkesmannens oppgaver varierer fra klagebehandling, kontroll og veiledning overfor kommunene, forvaltning av husdyrkonsesjonsregelverket, standardiserte og regelstyrte tilskudd som erstatningsordningene, beredskap, til tilrettelegging for utvikling av ulike produksjoner i og i tilknytning til landbruket. I samarbeid med det regionale partnerskapet, bestående av Innovasjon Norge, fylkeskommunen og næringsorganisasjonene i landbruket, har fylkesmannen også ansvar for å utarbeide regionale strategier knyttet til næring, miljø, skog og klima. Fylkesmannen har også ansvar for å bidra til økt produksjon og verdiskaping i reindriften, og skal gjennomføre reindriftspolitikken på regionalt nivå.

Kommunene

Kommunene er vedtaksmyndighet for de fleste av de økonomiske og juridiske virkemidlene i landbruket, og er saksforberedende organ for Innovasjon Norge på landbruksområdet. Vedtaksmyndigheten omfatter produksjons- og avløsertilskudd, regionalt miljøtilskudd, tilskudd til drenering, skogfond, nærings- og miljøtiltak i skogbruket, spesielle miljøtiltak i jordbruket og tilskudd til økologisk landbruk. Kommunene skal gjennomføre kontroll for alle tilskuddsordningene der de er vedtaksmyndighet og følge opp de avvik som avdekkes.

Kommunene gir også uttalelser i saker, der fylkesmannen er vedtaksmyndighet (erstatningsordningene, husdyrkonsesjon og enkelte velferdsordninger), og har ansvar for å sikre tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, herunder klinisk veterinærvesen og godtgjøring for veterinærvesentjenesten. Kommunene er vedtaksmyndighet i saker etter jordlova,⁴ skogbrukslova,⁵ konsesjonsloven,⁶ odelslova⁷ og forpaktingslova⁸, og har ansvar for å formidle nasjonal politikk, veiledning klagebehandling og kontroll. Som lokal nærings- og samfunnsutvikler har kommunene ansvar for å bidra til at landbruk inngår som en integrert del av nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene, og ivareta landbrukets og reindriftens interesser i samfunns- og arealplanleggingen.

6.3 Prinsipper for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Et etablert prinsipp i norsk forvaltning er at oppgaver bør legges på et lavest mulig forvaltningsnivå. Ved behandlingen av Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* jf. Innst. 333 S (2014-2015), ga Stortinget sin tilslutning til at

4 Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord

5 Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk

6 Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv.

7 Lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten

8 Lov 25. juni 1965 nr. 1 om forpaktning

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, skal legges til grunn ved vurdering av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

Retningslinjene tar utgangspunkt i at tre hovedhensyn må vektlegges ved fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene:

- 1) Hensynet til brukerne.
- 2) Hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse.
- 3) Hensynet til nasjonale mål.

Ut fra disse overordnede hensynene er det trukket opp syv retningslinjer for oppgavefordeling som bør ligge til grunn for konkrete vurderinger av oppgaveplassering. I den sammenheng er det lagt til grunn at helhetlige vurderinger av oppgavefordelingen ikke kan skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom en avveining mellom disse.

Retningslinjene angir følgende temaer for vurderinger av oppgaveplassering:

- 1) Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå.
- 2) Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
- 3) Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- 4) Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- 5) Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
- 6) Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå.
- 7) Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Når det gjelder de prinsipielle sidene ved fordeling av oppgaver til fylkesmannen, er det i utredningen av fylkesmannens framtidige struktur,⁹ pekt på tre ulike roller som er sentrale for fylkesmannen:

- Fylkesmannens rolle som bindeledd mellom stat og kommune
- Fylkesmannens rolle som tverrsektoriell samordner
- Fylkesmannens rolle som rettsikkerhetsinstans

Rollen som bindeledd mellom sentral stat og kommunene må ses i sammenheng med kommunenes rolle, der de både er politiske organer for et lokalt fellesskap og et viktig instrument for gjennomføring av lovpålagte oppgaver og nasjonal politikk. Et viktig prinsipp for utviklingen av embetene har vært at statlige oppfølgingsoppgaver (formidling, veiledning, tilsyn og kontroll) overfor kommunene på ulike områder skal legges til embetene, slik at embetet oppgavemessig speiler kommunenes oppgaveområder.

Fylkesmannens samordningsfunksjon er nært knyttet opp til rollen som bindeledd mellom sentralmakt og lokalstyre, og består av en vertikal dimensjon rettet mot samordning av statlig politikk og styringssignaler overfor kommunene, og en horisontal dimensjon rettet mot andre regionale statsetater.

⁹ Utredning av fylkesmannens framtidige struktur 21.12.2016, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans er knyttet til forholdet mellom kommunene som offentlig utøvende myndighetsorganer og tjenesteprodusenter på den ene siden, og innbyggerne og næringslivet som mottakere av kommunale tjenester og vedtak på den andre siden.

På direktoratsnivået er det stor variasjon fra sektor til sektor i oppgavefordeling og organisering. En måte å kategorisere direktoratene på er ut i fra deres posisjon i iverksettungskjeden, hvor det finnes tre ulike varianter:

- Kommunerettet direktorat som bruker fylkesmannen som sitt regionale apparat.
- Direktorat med egne regionkontorer som ivaretar operative oppgaver.
- Direktorat uten ytre apparat som selv er operative i oppgaveløsingen.

6.4 Forholdet til pågående forvaltningsreformer

6.4.1 Kommunereformen

Et sentralt mål med kommunereformen har vært å gi mer makt og myndighet til lokalt folkevalgt nivå, og dermed styrke grunnlaget for det lokale selvstyret. Som vist til i kapittel 6.2 er kommunene per i dag førstelinje for landbruksforvaltningen, og det var derfor ikke mange gjenstående oppgaver som kunne overføres til kommunene i kommunereformen. Ved behandling av Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* jf. Innst. 333 S (2014-2015), sluttet Stortinget seg til at ansvaret for forvaltning av flere tilskuddordninger i landbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene, slik at kommunenes rolle og oppgaver innenfor Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde blir ytterligere forsterket fra 2020. Dette er fulgt opp i Prop. 91 L (2016-2017), der det gis en orientering om forskriftsendringer som vil følge av aktuelle oppgaveoverføringer, og som Stortinget har sluttet seg til i behandlingen av Innst. 376 L (2016-2017).

6.4.2 Regionreformen

Målet med regionreformen sammenfaller dels med kommunereformen, mht. målet om å styrke lokaldemokratiet og bidra til å desentralisere makt ved å flytte oppgaver fra staten til regionalt folkevalgt nivå. Som et ledd i regionreformen ba Stortinget jf. Innst. 377 S (2015-2016) om at Landbruks- og matdepartementet vurderte forvaltningen av enkelte tilskuddsordninger hos fylkesmannen, med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå. På den ene side vil en flytting av oppgaver fra fylkesmannen kunne svekke fylkesmannens rolle som kompetansesenter for landbruk, og føre til oppsplitting av et relativt lite fagmiljø. På den annen side er det grunn til å forvente at nye oppgaver innen landbruk vil bidra til å styrke regionalt folkevalgt nivå sitt engasjement innen landbruk. Landbruks- og matdepartementet foreslo derfor å overføre forvaltningsansvaret for enkelte tilskuddsordninger fra fylkesmannen til regionalt folkevalgt nivå, som et ledd i regionreformen, jf. Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, og Stortinget sluttet seg til dette ved behandlingen av Innst. 385 S (2016-2017).

Som en videre oppfølging av regionreformen vil regjeringen gjennomgå inndelingen av øvrig regional stat, med vekt på de delene av regional stat som har stort behov for samarbeid med fylkeskommunene eller med fylkesmannen. Som et ledd i denne prosessen vil det også bli sett nærmere på hvilke oppgaver som kan legges til fylkesmannen fra direktoratene.

Regjeringen har også satt ned et ekspertutvalg som skal forslå oppgaver som kan styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og gi bedre tjenester for innbyggere og næringsliv. Utvalget skal legge den nye fylkesinndelingen til grunn, og vurdere oppgaver og myndighet utover det Stortinget har sluttet seg til ved behandlingen av proposisjonen om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå.

6.4.3 Fylkesmannens framtidige struktur

Fra 1. januar 2019 vil ny fylkesmannsstruktur tre i kraft, ved at dagens struktur med 17 embeter vil bli endret til 10 embeter, som sammenfaller med ny regionstruktur. Ny struktur innebærer at Troms og Finnmark slås sammen til et embete med hovedsete i Vadsø og lokalisering også i Tromsø, Hordaland og Sogn og Fjordane slås sammen til et embete med hovedsete i Leikanger og lokalisering også i Bergen, Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud slås sammen til et embete med hovedsete i Moss og lokaliseringer i Oslo og Drammen, Hedmark og Oppland slås sammen til et embete med lokalisering på Lillehammer, og Telemark og Vestfold slås sammen til et embete med lokalisering i Tønsberg. Fylkesmannsembetene i Aust- og Vest Agder er allerede sammenslått fra 1. januar 2016, mens fylkesmannsembetene i Sør- og Nord-Trøndelag er vedtatt sammenslått fra 1. januar 2018. Embetene i Møre og Romsdal, Rogaland og Nordland opprettholdes som i dag.

6.5 Er dagens rolle- og ansvarsfordeling i landbruksforvaltningen hensiktsmessig?

Med utgangspunkt i målene om en mer brukerrettet og effektiv forvaltning, har landbruks- og matforvaltningen gjennomgått flere omorganiseringer og strukturelle endringer de senere tiårene. Dette har også resultert i overføring av mer myndighet til lokalt og regionalt nivå, først fra 1. januar 1994 ved overføring av de statlige landbrukskontorene til kommunene, og deretter i forbindelse med oppgavefordelingsreformen i 2004. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 fikk fylkeskommunene ansvar for flere ulike oppgaver innen landbruksområdet. I kommune- og regionreformen har oppgavefordelingen mellom fylkesmannen og kommunene, og fylkesmannen og regionalt folkevalgt nivå, vært gjenstand for en gjennomgang ut i fra gjeldende prinsipper for oppgavefordeling jf. kapittel 6.3.

Som vist til i kapittel 4 har Landbruksdirektoratet en sentral rolle i utøvingen av norsk landbrukspolitikk. Landbruksdirektoratet forvalter primært oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning og en rekke av oppgavene er kjennetegnet av de er strengt regelstyrte, standardiserte og avhengig av en målrettet kontrollvirksomhet med tilhørende oppfølging av avvik. Dette gjelder bl.a. tilskuddsforvaltning, erstatningsordninger og tollvernet. Fylkesmannen er den regionale statlige sektormyndigheten på landbruks- og matområdet. Forvaltningsoppgavene der fylkesmannen er førsteinstans er av nasjonal karakter, og basert på standardisering og regelorientering. Fylkesmannen forvalter eksempelvis husdyrkonsesjonsregelverket samt tilskuddsordninger som avlingsskadeerstatning og tidligpensjonsordningen for jordbrukere.

Kommunene har ansvar for å ivareta arealforvaltning i jordbruket. Kommunene har også ansvar for forvaltning av plan- og bygningsloven. Selv om dette gir staten mindre styring over sentrale nasjonale mål som eksempelvis jordvern, tilsier hensynet til et helhetlig syn på bruken av arealene innenfor den enkelte kommune at denne arealforvaltningen skal ligge på kommunalt nivå.

Kommunen har videre ansvar for en rekke tilskuddsordninger på landbruksområdet. Dette er tilskuddsordninger som har ulik karakter, der noen ordninger har regelverk som gir rom for

bruk av skjønn, mens regelverket for andre ordninger ikke åpner opp for bruk av skjønn. Et eksempel på regelverk der kommunene må prioritere basert på skjønnsmessige kriterier er forvaltningen av SMIL (spesielle miljøtiltak i jordbruket). Tilskuddsordninger som åpner for lokalpolitiske prioriteringer ut fra lokale forhold vil det fremdeles være hensiktsmessig å beholde på kommunalt nivå, jf. også retningslinjer for oppgaveplassering punkt 1 og 2.

Med utgangspunkt i forvaltningsgjennomgangen som er gjort i kommune- og regionreformen, mener Landbruks- og matdepartementet at ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen i all hovedsak er hensiktsmessig. Som redegjort for i Meld. St. 11 (2016-2017) kapittel 14, har det imidlertid vist seg å være særlige utfordringer knyttet til forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene på kommunalt nivå. Nærhet til søker, små kompetansemiljø og lite ressursbruk, varierende grad av veiledning og krevende vurderinger innenfor regelbundet skjønn er særlig trukket frem som svake punkter. Den videre diskusjonen i dette kapitlet omhandler derfor kun forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene.

6.6 Ulike alternativer for ansvarsdelingen mellom Landbruksdirektoratet, fylkesmannen og kommunen

I Meld. St. 11 (2016-2017) er det vist til alternative måter å organisere forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene på. Nedenfor gjennomgås tre mulige modeller for ansvarsdeling; dagens forvaltningssystem, overføring av oppgavene fra kommunen til fylkesmannen og overføring av oppgavene fra fylkesmannen til kommunen og Landbruksdirektoratet. Det vises til Meld. St. 11 (2016-2017) for en mer utfyllende beskrivelse av de to første modellene.

6.6.1 Opprettholde dagens roller og ansvarsdeling

I dette alternativet gjøres det ikke endringer i ansvarfordelingen mellom kommunen, fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og Landbruks- og matdepartementet.

6.6.2 Flytte forvaltningsansvaret fra kommunen til fylkesmannen

I denne modellen flyttes forvaltningsansvaret for de økonomiske virkemidlene fra kommunen til fylkesmannen. Dette innebærer at fylkesmannen skal treffe vedtak i første instans, mens Landbruksdirektoratet blir klageinstans. Fylkesmannen skal som førsteinstans også ha ansvar for kontroll og oppfølging av kontroll. Landbruksdirektoratet vil overta de kontrolloppgavene fylkesmannen har i dag samt overta oppgaven med klagesaksbehandling.

6.6.3 Flytte forvaltningsansvaret fra fylkesmannen til kommunene og Landbruksdirektoratet

Kommunene vil i denne modellen, på samme måte som i dag, ha ansvar for forvaltning av de økonomiske virkemidlene inkl. kontroll (foretaks kontroll). I tillegg vil oppgaver som forvaltes i førsteinstans hos fylkesmannen, i hovedsak flyttes til kommunenivå, f.eks. saker som gjelder avlingsskade og husdyrkonsesjon. Saker hvor fylkesmannen i dag treffer vedtak om dispensasjoner, eller der fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak, vil i denne modellen måtte løses av direktoratet.

Det legges til grunn at foretakskontroller primært fortsatt skal gjøres av førsteinstansen. Landbruksdirektoratet vil overta de kontrolloppgavene fylkesmennene har i dag. Direktoratet vil dermed få ansvaret for å gjennomføre forvaltningskontroller ute hos kommunene. En økning i disse oppgavene for direktoratets del vil i sin tur føre til at mer av klagesaksbehandlingen vil måtte foregå i departementet.

6.7 Vurdering av hvert enkelt alternativ

6.7.1 Videreføre dagens forvaltning

Ved å beholde dagens forvaltningssystem vil kommunens rolle og ansvar som samlet landbruksmyndighet bli videreført. Det vil ventelig verken få positiv eller negativ effekt på sysselsettingen i kommunene. Det samme gjelder økonomiske og administrative konsekvenser. utfordringene som er skissert i Meld. St. 11 (2016-2017) vil bestå.

I noen tilfeller vil det være en fordel for søker å ha god geografisk tilgjengelighet til tjenesten. Dette antas ivaretatt ved kommunale landbrukskontorer, forutsatt at de har god kompetanse om ordningene. For mange vil terskelen for å kontakte et kommunalt kontor for veiledning og spørsmål trolig være lavere enn om man må forholde seg til et statlig nivå. Nærheten til søker byr imidlertid også på betydelige utfordringer. Erfaring viser at kommunene opplever nærheten til søker som krevende – særlig i tilfeller der det avdekkes at søker har brutt regelverket og f.eks. tilskudd skal avkortes.

Lokalkunnskap er viktig når kommunen skal utøve lokalpolitisk skjønn og når kommunen skal prioritere knappe ressurser innenfor eget budsjett. Når det gjelder ordningene over jordbruksavtalen er ikke disse en del av kommunens budsjett og det er ikke kommunen oppgave å forvalte disse midlene basert på lokale forhold og prioriteringer.

Som vist til i Meld. St. 11 (2016-2017) vil det være risiko for at likebehandling mellom søkere ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved fortsatt kommunal forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene. Selv om søknadsprosessen for mange av de økonomiske virkemidlene i stor grad er automatisert, kan ulik behandling av søkere likevel forekomme flere steder i søknadsprosessen, eksempelvis ved veiledning, retting av søknadsdata samt ved kontroll og oppfølging av eventuelle avvik. Mangel på oppfølging av avvikssaker i mange kommuner vil også svekke likebehandling mellom søkere, legitimiteten til virkemidlene og gjennomføringen av nasjonal landbrukspolitikk. Selv om staten setter rammene gjennom regelverket, har staten få effektive virkemidler å sette inn dersom kommunene ikke gjennomfører forvaltningen av de økonomiske virkemidlene som forutsatt.

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Det er kommunens ansvar å prioritere de ressursene de har til rådighet mellom oppgavene de skal gjøre. Tilnærmet automatisert søknadsprosedyre og ingen mulighet for lokal tilpasning i forvaltningen av produksjonstilskuddene, kan føre til at disse oppgavene blir nedprioritert fremfor mer brukernære tjenester som helse og skole. Staten ved fylkesmannen har heller ikke mulighet pålegge kommunen å endre ressursbruken. Etter Landbruks- og matdepartementets syn benyttes det i gjennomsnitt for lite ressurser på tilskuddsforvaltning (særlig de regelbundne) og ressursene brukes heller ikke effektivt.

6.7.2 Flytte forvaltningsansvaret fra kommunen til fylkesmannen

Oppgavene foreslås i denne modellen løst i betydelig færre og større enheter, og det antas at det i seg selv vil bety styrket likebehandling og forutsigbarhet for søkerne og mer effektiv forvaltning. Det vil fortsatt kunne være variasjoner mellom de ulike fylkene hva gjelder kompetanse og kapasitet, men større fagmiljøer hos Fylkesmennene vil redusere dette problemet. Flytting av forvaltningsansvaret fra kommunene til fylkesmannen vil innebære at habiliteten overfor søkere blir styrket.

Flytting av forvaltningsansvaret fra kommune til fylkesmann vil svekke kommunenes samlede rolle som landbruksmyndighet, noe som også kan svekke integreringen av landbruk i øvrig nærings- og samfunnsutviklingsarbeid i kommunene. Å avgi uttalelse til fylkesmannen i eksempelvis saker om avlingssskade kan også bli utfordrende om den totale kompetansen svekkes.

Det er grunn til å anta at en flytting av forvaltningsansvaret for produksjons- og avløser-tilskuddene fra kommunene til fylkesmannen vil innebære en reduksjon i totalt antall årsverk som brukes for å forvalte disse tilskuddene. Bakgrunnen for denne vurderingen er at det vil være mer effektivt og rasjonelt å løse oppgavene ved hjelp av betydelig færre enheter. Samtidig vil en flytting av oppgavene til fylkesmannen innebære større reiseavstander ved gjennomføring av kontroll, og dermed kunne gi økte kostnader til dekning av reiseutgifter og tidsbruk til kontrollarbeidet.

Fylkesmennene har allerede kompetanse på forvaltning av produksjons- og avløser-tilskuddene, selv om denne kompetansen varierer fra fylkesmann til fylkesmann. Det er også varierende hvor mye ressurser de ulike fylkene i dag bruker på forvaltning, oppfølging og kontroll av produksjons- og avløsertilskuddene. Med denne modellen vil det være nødvendig å tilføre fylkesmannen ressurser, særlig økonomifaglig og juridisk, dvs. også mer spesialisert kompetanse enn de har i dag. Dette vil gi en bedre mulighet til å dyrke frem kompetente fagmiljø og redusere sårbarheten for kompetansetap.

Økt kvalitet på tilskuddsforvaltningsarbeidet, herunder kontrollvirksomheten, er viktig for på best mulig måte sikre fellesskapets midler. Noen av utfordringene som er omtalt i Meld. St. 11 (2016-2017) vil fremdeles være tilstede, men faren for at fellesskapets midler ikke nyttes i tråd med jordbruksavtalepartenes og Stortingets intensjoner reduseres betraktelig.

Overordnet instans har instruksjonsmyndighet overfor fylkesmannsembetene. Dette innebærer at man med denne modellen har større påvirkning fra sentralt nivå når det gjelder gjennomføring av nasjonal landbrukspolitikk og prioritering av arbeid med tilskuddsforvaltning og kontroll.

6.7.3 Flytte forvaltningsansvaret fra fylkesmannen til kommunene og Landbruksdirektoratet

Å fjerne oppgavene fra det regionale nivået vil innebære både desentralisering og sentralisering på samme tid: Desentralisering i form av økt oppgaveportefølje til kommunene, og sentralisering i form av flytting av betydelig antall årsverk til direktoratet. Å flytte deler av de oppgavene fylkesmannen forvalter i dag til kommunenivå, innebærer at kommunene må styrkes, både for å håndtere et fåtalls saker som tidligere har blitt håndtert på regionalt nivå, men også for å behandle mer kompliserte saker, f.eks. knyttet til kontroll av om foretak overholder husdyrkonsesjonsregelverket. Svakheter ved kommunenes førsteinstans-behandling som er beskrevet Meld. St. 11 (2016-2017) vil kunne gjøre seg gjeldende også for nye overførte oppgaver, og det vil fortsatt være store variasjoner mellom de ulike kommunene hva gjelder kompetanse og kapasitet. På den annen side vil direktoratet som klageinstans i flere saker i noen grad avhjelpe svakheter knyttet til likebehandling og forutsigbarhet for søkerne.

Det finnes så langt Landbruks- og matdepartementet kjenner til ikke tilsvarende eksempler i norsk forvaltning på at man går vekk fra prinsippene for oppgavefordeling på denne måten og hopper over et forvaltningsnivå, selv om det juridisk sett vil være uproblematisk. Det anses

som en fordel at fylkesmannen har ansvar for både landbrukssaker og miljøsaker for å sikre en god koordinering av disse områdene.

Antall årsverk i landbruksforvaltning hos fylkesmennene er totalt sett ca. 300. Dette ressursanslaget inneholder også oppgaver knyttet til veiledning og som klageinstans i tilknytning til kommunenes forvaltning av de juridiske virkemidlene. Dersom fylkesmannen ikke skal ha noen rolle i landbrukssaker, kan man stille spørsmål ved om ikke også klagesaksbehandlingen av de juridiske virkemidlene bør løstes til direktoratet. Førsteinstans i disse sakene vil fremdeles ligge til kommunenivå.

En flytting av fylkesmannens landbrukssaker til direktoratet vil føre til at direktoratet, i tillegg til å overta enkeltsakene fylkesmannen håndterer i dag, må håndtere alle klagesaker fra samtlige av landets kommuner. Det antas derfor at en betydelig andel av de 300 årsverkene som fylkesmannen i sum oppgir at nyttes til behandling av landbrukssaker (muligens med unntak av de årsverkene som går til behandling av de juridiske virkemidlene) må flyttes til direktoratet.

Landbruksdirektoratet må i denne modellen håndtere økt veiledning samt et betydelig økt klageomfang da de skal være klageinstans for alle vedtak som omhandler de økonomiske virkemidlene fra samtlige av landets kommuner som i dag ligger hos fylkesmannen. I tillegg må Landbruksdirektoratet, slik fylkesmannen gjør i økende grad i dag, håndtere langt flere saker som førsteinstans. For disse sakene vil departementet bli klageinstans, hvilket betyr at også departementet må bemanne opp.

I og med at forvaltningsansvaret blir lagt til sentralt statlig nivå, vil dette svekke fylkesmannens rolle som regional landbruksmyndighet. Fylkesmannsembetene vil miste det kunnskapsgrunnlaget om landbruksnæringen i egen region som tilføres fordi de har denne oppgaven i dag. Økonomiske ressurser fra fylkesmannsembetene må flyttes med oppgavene over til kommunene og Landbruksdirektoratet. Skal modellen fungere, må både kommunene og Landbruksdirektoratet tilføres til dels betydelige ressurser – trolig langt flere i sum enn de 300 årsverkene som er hos fylkesmannsembetene i dag. Denne modellen vil gi en mindre effektiv landbruksforvaltning.

Under denne modellen vil det være behov for å sette inn ytterligere tiltak på kommunalt nivå sammenlignet med i dag fordi det fortsatt vil være vesentlige mangler ved tilskuddsforvaltningen.

6.8 Samlet vurdering av de tre alternativene

I kapitlene over er det skissert tre mulige løsninger for ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene på landbruksområdet i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene. Oppgavene som løses av direktorat, fylkesmann og kommune er mangeartede, og forvaltningen av disse oppgavene bør som i dag løses på ulike forvaltningsnivåer. I vurderingen av hvilke oppgaver som bør ligge hvor, må behovet for lokalpolitisk styring veies opp mot hensynet til likebehandling av saker og effektiv forvaltning. Nedenfor er ansvarsdelingen for produksjons- og avløsertilskuddene diskutert etter retningslinjene for oppgavefordeling som beskrevet i kapittel 6.3.

Nærhet til bruker og lavest mulig effektive nivå (punkt 1 i retningslinjene)

Punkt 1 i retningslinjene for oppgavefordeling sier at oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå. Videre sier et flertall i næringskomiteen om produksjons- og avløser-tilskuddene at det primært bør være et mål å beholde forvaltningen av midlene i hovedsak som en kommunal oppgave og at kommunens nærhet og lokalkunnskap er et sentralt element for bonden.

Nærhet til bruker kan virke både positivt og negativt. På den ene side kan geografisk nærhet og lokalkunnskap oppfattes som positivt for næringsutøvere. På den annen side kan nærhet gjøre det vanskelig for saksbehandlerne å ha den nødvendige objektive distansen, bl.a. ved kontroll og oppfølging av avvik.

Fra brukernes ståsted kan det oppleves som nyttig å ha geografisk nærhet til tjenesten, og for mange kan det også oppleves som viktig å kjenne saksbehandler på landbrukskontoret. Utviklingen i samfunnet har likevel gått mot en stadig mer digitalisert hverdag, noe som gjør det mulig å opprettholde et godt tjenestetilbud uavhengig av lokasjon og nærhet til brukeren. Dette er også i tråd med Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* kapittel 6.2, der det heter at (...) nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Det vises til at bakgrunnen for digitalt førstevalg er todelt. For det første gir digital forvaltning bedre tjenester til brukerne, med enklere søknadsprosesser og raskere svar og for det andre har digitalisering av forvaltningen et betydelig innsparingspotensial slik at ressurser kan frigjøres og omdisponeres.

Store deler av forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene skjer maskinelt, basert på IKT-systemer som driftes og utarbeides av Landbruksdirektoratet, og det er også direktoratet som foretar utbetalingene. Videre må alle fra 2017 søke elektronisk om produksjons- og avløsertilskudd. Samlet sett betyr dette at store deler av denne forvaltningen allerede i dag ligger på statlig nivå og at behovet for nærhet til bruker er betydelig redusert de siste årene.

Kommunens nærhet til søker er ved flere anledninger beskrevet som en utfordring hva gjelder tilskuddsforvaltning inklusiv kontroll. Kontroller hos tilskuddsmottaker og oppfølging av avvik er en integrert del av tilskuddsforvaltningen. Nærhet til tilskuddssøker gjør det spesielt vanskelig å ha den nødvendige objektive distansen, både når det skal gjennomføres kontroll og deretter når det skal reageres på et eventuelt regelverksbrudd.

I forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene, mener departementet at nærhet til bruker har liten betydning. Forvaltningen av disse tilskuddene er preget av stram regulering, liten grad av skjønn og et sterkt behov for likhet på tvers av kommunegrensene. I tillegg foregår store deler av denne forvaltningen maskinelt og oppgaven utgjør en liten del av kommunenes totale landbruksportefølje. Selv om man skulle mene at dette i seg selv ikke er tilstrekkelig til å flytte denne oppgaven fra kommunalt nivå, mener departementet bl.a. ut fra det som fremgår av Meld. St. 11 (2016-2017) at dagens forvaltning har så betydelige svakheter at nærhetshensynet uansett må vike. En flytting av ansvaret vil dermed kunne legge grunnlaget for en vesentlig styrking av produksjonstilskuddsforvaltningen i forhold til dagens situasjon.

En flytting av forvaltningsansvaret for produksjonstilskuddene fra kommunene til fylkesmannen vil innebære en reduksjon i totalt antall årsverk som brukes for å forvalte disse tilskuddene. Bakgrunnen for denne vurderingen er at det vil være mer effektivt å løse denne

oppgaven ved hjelp av færre enheter, som ny fylkesmannsstruktur med 10 enheter mot 358 kommuner.¹⁰ Samtidig vil en flytting av oppgavene til fylkesmannen innebære større reiseavstander ved gjennomføring av kontroll, og dermed kunne gi økte kostnader til dekning av reiseutgifter og tidsbruk til kontrollarbeidet.

Lokalpolitisk skjønn (punkt 2 og 3 i retningslinjene)

I retningslinjene for oppgavefordeling punkt 2 heter det at oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer mens det i retningslinjene punkt 3 heter at oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar. Produksjons- og avløsertilskuddene er statlige og bevilges over Kapittel 1150 Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m. Lokalkunnskap har vært ansett å være særlig viktig når kommunen skal utøve lokalpolitisk skjønn, og når kommunen skal prioritere knappe ressurser innenfor eget budsjett. Produksjons- og avløsertilskuddsmidlene ligger ikke på kommunenes budsjett, og det er heller ikke kommunens oppgave å prioritere bruken av disse opp mot andre kommunale oppgaver som skole og helse. Forvaltningen av disse ordningene ikke gir rom for lokalpolitisk skjønn og det vil heller ikke være avgjørende for forvaltningen av disse at man har lokalkunnskap. I den grad det utøves skjønn, er dette i hovedsak regelbundet i henhold til forskrift eller jordbruksavtale.¹¹ Etter departementets syn taler retningslinjene punkt 2 og 3 klart for at forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene bør være et statlig ansvar.

Sentrale beslutninger og nasjonale helhetsgrep (punkt 4 retningslinjene)

Når det gjelder oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning viser retningslinjene for oppgaveløsning punkt 4 til at dette bør være et statlig ansvar. Eksemplene som er trukket frem i NOU 2000: 22 Kapittel 5 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, der de enkelte punktene i retningslinjene drøftes, omhandler bl.a. politi, påtalemyndighet og domstoler. Disse har en karakter som ikke gir rom for lokale variasjoner og tilpasninger og utgjør eksempler på områder der likebehandling er av avgjørende betydning for den enkeltes rettssikkerhet. Som vist til i Meld. St. 11 (2016-2017) er det nettopp forutsigbarhet og likebehandling som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, med de manglene som beskrives i forvaltningen av produksjonstilskudd på landbruksområdet.

Koordinering, kontaktflater og samordning (punkt 5 og 6 i retningslinjene)

I retningslinjene punkt 5 heter det at oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan. I de samme retningslinjene punkt 6 heter det at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå. Kommunenes forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene inngår som en del av kommunenes samlede oppgaveportefølje på landbruksområdet. Å ha et samlet fagmiljø på kommunenivå kan være

¹⁰ Noen av disse vil trolig fremdeles organisere seg som interkommunale landbrukskontorer, dvs. at antallet landbrukskontorer på kommunalt nivå vil være noe lavere.

¹¹ I motsetning til "fritt skjønn" der lovbestemmelsen på vilkårs- og følgesiden helt overlater til forvaltningen å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt eller ikke. Ved fritt skjønn har domstolene ikke adgang til å overprøve. I forvaltningen av produksjonstilskuddene vil det likevel kunne være vurderinger knyttet til om vilkårene er oppfylt, for eksempel spørsmål om foretaket driver vanlig jordbruksproduksjon eller ikke. Bestemmelsen inneholder slik sett faglige skjønnsmessige elementer, men disse må tolkes innenfor en rettslig ramme. Slike lovbundne skjønn (rettsanvendelsesskjønn) finnes i bestemmelser hvor det etter ordlyd og formål ikke er ment å unnta de skjønnsmessige vurderingene fra domstolskontroll.

viktig for næringsutøvere og andre brukere, noe som taler for at forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene bør ligge på kommunalt nivå. På den annen side utgjør denne oppgaven en liten del av kommunenes totale landbruksportefølje og den krever begrenset grad av koordinering med annen landbruksforvaltning i kommunene. Fylkesmannen har oppgaver som erstatningsordningene og husdyrkonsesjonsregelverket, noe som taler for at produksjons- og avløsertilskuddene også kan forvaltes på fylkesmannsnivå.

Samlet vurdering

Sett opp mot målsetningen om at landbruksforvaltningen skal utføres på en mest mulig effektiv og ensartet måte og med best mulig kvalitet, vil alternativet der fylkesmannen ikke lenger vil ha noen rolle som landbruksmyndighet trolig være lite formålstjenlig. Ved å legge flere oppgaver til kommunene i førsteinstans og bygge opp Landbruksdirektoratet vil man få en mindre effektiv og mer kostbar forvaltning. Dette baserer seg på antakelsen om at man på kommunenivå må styrke kommunene med kompetanse man kun en sjelden gang vil ha bruk for, mens man i direktoratet vil få en betydelig mengde merarbeid. Departementet vil trolig også måtte tilføres ressurser dersom en slik endring skal gjennomføres.

Landbruks- og matdepartementet mener på et faglig grunnlag at momentene ovenfor taler for at ansvaret for forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene bør flyttes fra kommunene tilbake til staten ved fylkesmannen. En flytting av oppgaver fra kommunene til fylkesmannen vil etter departementets syn øke effektiviteten og kvaliteten på tilskuddsforvaltningsarbeidet, herunder kontrollvirksomheten. Hensynet til likebehandling av saker, effektiv forvaltning samt at det ikke er rom for å utøve lokalpolitisk skjønn i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene har veid tungt i denne vurderingen.

Dersom forvaltningen bli liggende på kommunalt nivå, understreker Landbruks- og matdepartementet at det vil kreve at det settes i verk ytterligere tiltak for å styrke og bedre lokal landbruksforvaltning. En forutsetning for dette er en videreføring av et faglig sterkt Landbruksdirektorat som kontinuerlig kan bidra aktivt i opplæringen og veiledningen av kommunene.

7 Samlet drøfting og tilråding

I dette kapitlet gis det en samlet drøfting og tilråding om lokalisering av Landbruksdirektoratet og ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen.

7.1 Lokalisering av Landbruksdirektoratet

7.1.1 Relevant kompetanse i arbeidsmarkedsregionen

Landbruksdirektoratet er Landbruks- og matdepartementets viktigste redskap for å iverksette den nasjonale landbruks- og reindriftspolitikken, herunder også handelspolitiske virkemidler på landbruksområdet. Forvaltningen av ordningene og tollvernet er understøttet av om lag 40 spesialutviklede IT-systemer som driftes av Landbruksdirektoratet. IT-systemene er helt avgjørende for at direktoratet, landbruksforvaltningen hos fylkesmannen og i kommunene skal få utført sine myndighetsoppgaver, for at landbruksforetak skal få utbetalt til sammen over 14 milliarder i årlige tilskudd på korrekt måte til rett tid og for at tollsystemet på landbruksområdet skal fungere på en god og forutsigbar måte for norske bedrifter.

Å jobbe i et direktorat generelt og Landbruksdirektoratet spesielt krever kompetanse som er direkte rettet mot de oppgavene direktoratet skal løse. Et direktorat har både behov for institusjonsspesifikk og formell kompetanse. Av formell kompetanse har Landbruksdirektoratet særlig behov for tilgang til arbeidskraft som har utdanning på masternivå eller tilsvarende innenfor jus, IKT, plantefag, husdyrfag, naturressursforvaltning, økonomi, statsvitenskap, etc. Institusjonsspesifikk kompetanse er kompetanse som ansatte opparbeider seg gjennom å jobbe i direktoratet, herunder kompetanse om ordninger, systemer, tverrfaglige problemstillinger, politiske prosesser etc. Tilgang til relevant kompetanse og nærhet til andre institusjoner med tilsvarende behov for kompetanse er nødvendig for å kunne rekruttere gode medarbeidere til Landbruksdirektoratet. Videre må arbeidsmarkedsregionen være attraktiv for potensielle fremtidige arbeidstakere til direktoratet, for ansatte i direktoratet som ønsker å bytte jobb og for ektefeller/samboer til ansatte i direktoratet. Sterkt jordbruk, dyktige bønder, en god landbruksskole eller en komplett verdikjede gjør i seg selv ikke et område egnet for lokalisering av Landbruksdirektoratet.

Av de tre lokaliseringene som er vurdert kommer Sandnes/Stavanger, som er den største arbeidsmarkedsregionen, best ut med tanke på tilgang på relevant formell kompetanse. Hamar vurderes som det beste alternativet når det gjelder tilgang på kompetanse i en overgangsfase, bl.a. på grunn av sin nærhet til Oslo.

7.1.2 Balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser

Av de tre lokaliseringene som vurderes i rapporten er Sandnes/Stavanger med 176 458 sysselsatte den klart største BA-regionen og Steinkjer med 14 531 sysselsatte den minste. *Andel* statsansatte av totalt antall sysselsatte i arbeidsmarkedsregionen er størst for Steinkjer og lavest for Sandnes/Stavanger, mens *antall* statsansatte er størst for Sandnes/Stavanger og minst for Steinkjer. For å bidra til målet om å skape en mer balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser, mener departementet at det bør legges vekt på *andel* statsansatte. På bakgrunn av dette rangeres Sandnes/Stavanger som nr. 1, Hamar som nr. 2 og Steinkjer nr. 3 i vurdering av hvor årsverk fra Landbruksdirektoratet vil bidra best til balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser. Dersom man tar utgangspunkt i *antall* statsansatte vil den minste arbeidsmarkedsregionen komme best ut, og Steinkjer rangeres som nr. 1, Hamar som nr. 2 og Sandnes/Stavanger som nr. 3. En flytting av statlige arbeidsplasser vil bidra til å skape mer variert og robust arbeidsmarked på alle tre lokasjoner. Evaluering av tidligere utflyttingsprosesser (Asplan Viak 2009) viser at det i liten grad er positive ringvirkninger for tilflyttingsregionen. Vurderes befolkningsutvikling og arbeidsledighet på fylkesnivå vil det hhv. være Hamar og Sandnes/Stavanger som vil ha størst nytte av å få tilført arbeidsplasser.

Som pekt på ovenfor vil det å tilføre statlige arbeidsplasser til en region bidra til å skape et mer variert og robust arbeidsmarked i den aktuelle regionen, mens ringvirkningene utover det antallet statlige arbeidsplasser som flyttes vurderes å være små. I debatten om utflytting av arbeidsplasser i Landbruksdirektoratet fra Oslo har det blitt pekt på at disse arbeidsplassene kan bidra til verdiskaping i landbruksbasert næring lokalt og regionalt. Departementet vil i den forbindelse understreke at Landbruksdirektoratet uansett geografisk plassering ikke skal ha noen rolle som regional aktør. Landbruksdirektoratet er en nasjonal aktør og skal være et direktorat for hele landet, med ansvar for å iverksette nasjonal landbrukspolitikk og virkemidler. Landbruksdirektoratet skal *ikke* ha en rolle rettet mot landbruk eller landbruksrelatert næring i én region spesielt, heller ikke den regionen de er representert i. Fylkesmenn, fylkeskommuner, Innovasjon Norge regionalt og kommuner har denne rollen regionalt og lokalt.

7.1.3 Antall lokasjoner

Landbruksdirektoratet har totalt 215 årsverk, og er med det et middels stort direktorat. Direktoratet har hovedkontor i Oslo med 185 årsverk og et kontor i Alta med 30 årsverk. I vurderingen av Landbruksdirektoratets fremtidige struktur skal alle lokaliseringer av direktoratet vurderes, også Altakontoret.

Det mest hensiktsmessige faglig sett er å videreføre et faglig sterkt direktorat i Oslo. Flere lokaliseringssteder gir blant annet mindre fagmiljøer, utfordringer for tverrfaglige og integrerte oppgaver, økt ressursbruk til reisetid og utfordringer med felles kultur. Et tredje lokaliseringssted, ved siden av Oslo og Alta, vil svekke direktoratets Oslo-kontor, gi fragmenterte fagmiljø i direktoratet og ytterligere et kontor som i en lengre periode vil ha behov for betydelig bistand fra hovedkontoret. Tre lokaliseringssteder vil derfor ut fra en faglig argumentasjon ikke være optimalt, men det vil etter departementets vurdering over tid være mulig å utvikle og "vedlikeholde" tre kontorsteder for direktoratet. Det frarådes å etablere mer enn tre kontorsteder for Landbruksdirektoratet.

Departementet fraråder å flytte hele direktoratet til et nytt sted. Å flytte hele direktoratet vil i realiteten bety å legge ned Landbruksdirektoratet i Oslo og Alta, for deretter å bygge det opp på nytt et annet sted. Dette vil være kritisk for mange av de sentrale funksjonene direktoratet har, bl.a. knyttet til utbetaling av tilskuddsmidler, kontinuerlig drift av komplekse ordninger og system, forvaltning av tollvernet og drift og utvikling av IKT-området. Direktoratet vil ikke være i stand til å løse oppgavene sine i overgangsperioden, noe som vil være særlig problematisk da mange av oppgavene til direktoratet er avhengig av kontinuerlig drift. En utflytting av hele direktoratet vil også vanskeliggjøre oppfølgingen av Næringskomiteens flertallsmerknad om tiltak som kan styrke den lokale landbruksforvaltningen. Å etablere Landbruksdirektoratet et nytt sted, og nyrekruttere over 200 medarbeidere med rett kompetanse, vil kreve at ny lokalisering er i en stor arbeidsmarkedsregion, dvs. i eller i rimelig pendleravstand til en av de store byene. Plassering i en av de store byene vil gi lang avstand til viktige nasjonale samarbeidspartnere og brukere, noe som vil bli krevende å håndtere på permanent basis og som vil føre til at få/ingen ansatte vil flytte med til nytt sted.

7.1.4 Antall årsverk og lokaliseringssted

Basert på en ren faglig vurdering som kun tar hensyn til god og effektiv landbruksforvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå vil det være riktig å videreføre et faglig sterkt Landbruksdirektorat i Oslo. En utflytting av hele eller store deler av direktoratet vil gi et midlertidig eller varig svekket Landbruksdirektorat, som blant annet vil gi svekket gjennomføring av nasjonal politikk, dårligere tjenester for samarbeidspartnere og brukere, dårligere kvalitet på IKT-systemer og svakere bistand til fylkesmannen og kommunene. Departementets anbefaling er derfor å videreføre eksisterende lokalisering i Oslo og Alta.

I tråd med retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser skal det også legges vekt på hensynet til en balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser. Ut fra en rimelig avveining av hensynene til god og effektiv forvaltning og balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser, mener Landbruks- og matdepartementet, på grunnlag av vurderingene som er gjort av oppgaver i direktoratet (kapittel 4.4) og aktuelle lokasjoner (kapittel 4.5), at det er mulig å gjennomføre en utflytting fra Oslo av om lag 30 årsverk under forutsetning av at det er en tilstrekkelig stor arbeidsmarkedsregion arbeidsplassene flyttes til. Etter en slik utflytting vil Landbruksdirektoratet være lokalisert tre steder. En slik løsning vil være krevende å håndtere, men vil ha akseptable konsekvenser.

Steinkjer, Sandnes/Stavanger og Hamar er de tre lokaliseringsstedene som er vurdert. I vurderingene og rangeringen har departementet lagt særlig vekt på tilgang på kompetanse, reisetid til Oslo/Alta og at direktoratet også skal være velfungerende i en overgangsfase. De aktuelle lokaliseringsstedene rangeres som følger:

1. Hamar
2. Sandnes/Stavanger
3. Steinkjer

Bakgrunnen for at Hamar rangeres som nummer en er at Hamar er vurdert til å være en god arbeidsmarkedsregion med tilgang på relevant kompetanse, reisetiden til Oslo/Alta er den korteste av de tre stedene og Hamar gir størst mulighet for å ha et velfungerende direktorat i en overgangsfase.

Sandnes/Stavanger vurderes som en god arbeidsmarkedsregion med tilgang på relevant kompetanse, men der reisetiden mellom lokasjonene blir lang, særlig mellom Sandnes/Stavanger og Alta. Det vil også være utfordrende å beholde kompetanse og kontinuerlig drift i en lengre overgangsfase.

Når det gjelder Steinkjer er vurderingen at muligheten til å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft er mer begrenset, at reisetiden mellom lokasjonene blir lang, særlig mellom Steinkjer og Alta, og at det vil være utfordrende å beholde kompetanse og kontinuerlig drift i en lengre overgangsfase. Steinkjer rangeres på bakgrunn av dette etter Hamar og Sandnes/Stavanger som et mulig lokaliseringssted for deler av direktoratet.

7.1.5 Kostnader

En eventuell utflytting av 30 årsverk fra Oslo vil beregnet med grunnlag i erfaringer fra tidligere utflyttingsprosesser (Asplan Viak 2009¹²) koste mellom 24 og 54 millioner kroner, og gi økning/betydelig økning i reisekostnader,¹³ avhengig av hvilken lokalisering som velges. I tillegg kommer kostnader knyttet til en kvalitativt svakere landbruksforvaltning frem til direktoratet kvalitativt sett er tilbake på dagens nivå. Utover dette vil det, som i alle slike prosesser, være menneskelige kostnader for de som må flytte eller mister jobben.

7.1.6 Konklusjon

Departementets anbefaling er å videreføre eksisterende lokalisering i Oslo og Alta.

Det er mulig å gjennomføre en utflytting fra Oslo av om lag 30 årsverk med akseptable konsekvenser. De aktuelle lokaliseringsstedene rangeres som følger:

1. Hamar
2. Sandnes/Stavanger
3. Steinkjer

¹² Flyttekostnadene per ansatt lå i intervallet fra 650 000 kroner til 1,4 mill. kroner. Omskrevet til 2016 tall gir dette 0,8 – 1,8 mill. kroner, jf. Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser (uttrykt vedlegg til Meld. St. 18 (2016-2017)).

¹³ Jf. også vedlegg 1.

7.2 Den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen

I jordbruksmeldingen (Meld. St. 11 (2016-2017)) er forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene gjennomgått. Der pekes det på at det er betydelige utfordringer i forvaltningen og det er lagt frem fire modeller for mulig fremtidig forvaltning av området.

Det vises til innstillingen til jordbruksmeldingen og flertallsmerknader fra hhv. Ap, V, Krf, Sp og H, Frp og V som er referert tidligere i rapporten. Sammen med prinsippene for oppgavefordeling i forvaltningen danner dette bakteppet for vurderingen av en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom forvaltningsnivåene på landbruksområdet. Videre er det gjort vurderinger av oppgavefordelingen i forbindelse med kommune- og regionreformen, der det er bestemt å flytte enkelte oppgaver på landbruksområdet.

Departementet har vurdert den samlede ansvarsdelingen i landbruksforvaltningen og mener at denne i all hovedsak er hensiktsmessig. Som påpekt av Riksrevisjonen og departementet ved flere anledninger, og som beskrevet i Meld. St. 11 (2016-2017) er det imidlertid betydelige utfordringer i forvaltningen av produksjons- og avløsertilskudd på kommunalt nivå. Disse utfordringene er i hovedsak knyttet til små kompetansemiljø og nærhet til næringsutøver/tilskuddssøker. I tillegg kommer at produksjons- og avløsertilskuddene er regelstyrte, nasjonale ordninger som i stor grad håndteres av et IT-system som eies og driftes av Landbruksdirektoratet. Det betyr at det ikke er rom for bruk av lokalpolitisk skjønn i forvaltningen av disse midlene, og at oppgaven da, i tråd med gjeldende retningslinjer for oppgavefordeling punkt 2 og 3, bør være et statlig ansvar. Vurderingen av hvor ansvaret skal ligge må også vurderes opp mot retningslinjenes punkt 1, 5 og 6 om at oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå og at oppgaver som krever koordinering/kontaktflater bør legges til samme forvaltningsorgan.

Departementet mener på et faglig grunnlag at momentene ovenfor taler for at ansvaret for forvaltning av produksjons- og avløsertilskuddene bør flyttes fra kommunene til fylkesmennene. Dette vil gi en bedre og mer effektiv forvaltning av disse ordningene. Å flytte forvaltningen til fylkesmannen vil ikke være et nytt grep da fylkesmannen allerede i dag har ansvar for oppgaver som førsteinstans, som f.eks. avlingsskadeordningen og husdyrkonsepsjonsregelverket. Store deler av oppgavene på landbruksområdet vil fortsatt ligge igjen på kommunalt nivå, herunder ansvaret for de juridiske ordninger i henhold til jord- og konsepsjonslov, utviklingsoppgaver på landbruksområdet og enkelte tilskuddsordninger. Dette er oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og som i tråd med gjeldende retningslinjer for oppgavefordeling punkt 2 fortsatt bør ligge på kommunalt nivå. Det er anslått at kommunene til sammen bruker 700 årsverk til landbruksforvaltning. Av dette er det i Meld. St. 11 (2016-2017) anslått at forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene totalt utgjør om lag 130 årsverk. Dvs. at en betydelig andel av kommunens landbruksoppgaver blir liggende igjen på kommunalt nivå, etter en eventuell flytting av forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene.

Flertallet i næringskomiteen skriver i innstillingen til jordbruksmeldingen at "Det er likevel grunn til å understreke at primært bør det være et mål å beholde forvaltningen av midlene i hovedsak som en kommunal oppgave". Dette peker i retning av at forvaltningen av produksjons- og avløsertilskuddene også fremover i tid kommer til å ligge på kommunalt nivå. Det samme flertallet skriver imidlertid at det er nødvendig å gjennomføre tiltak som bedre sikrer både likebehandling og forutsigbarhet enn den situasjonen som beskrives i meldingen og å gjøre grep som kan styrke og bedre den lokale landbruksforvaltningen. Et avgjørende tiltak for å styrke og bedre lokal forvaltning er etter departementet sin vurdering å

ivareta et faglig sterkt Landbruksdirektorat som kan bidra til kommunal forvaltning gjennom godt regelverk, retningslinjer, IT-systemer og kurs/veiledning. En midlertidig eller varig svekking av Landbruksdirektoratet vil svekke kommunal og regional forvaltning betydelig. Departementet understreker betydningen av å se disse problemstillingene i sammenheng, og å ivareta et faglig sterkt Landbruksdirektorat av hensyn til alle deler av norsk landbruksforvaltning og av hensyn til landbruksnæringen.

Landbruksdirektoratets kontakt med fagmiljøer

1. Departementer/direktorater					
Aktør	Lokalisert	Avdeling/seksjon	Fagområde/tema	Hyppighet (anslag)	Begrunnelse for nærhet
LMD	Oslo	Alle	Alle	«Daglig»	
Utenriksdepartementet	Oslo	AHA-SIM/SIR	Handelsavtaler	Månedlig	Internasjonale forhandlinger (artikkel 19, protokoll 3), GSP-ordningen
Nærings- og fiskeridepartementet	Oslo	AHA-SIM/SIR	Handelsavtaler	Ukentlig	Internasjonale forhandlinger, frihandelsavtaler, deltagelse i Omsetningsrådet
Finansdepartementet	Oslo	AHA-SIM/SIR	Tollområdet	Kvartalsvis	Vår forvaltning er hjemlet i tolloven, som FIN eier
Miljødirektoratet	Oslo/Trondheim	ARA-SMK/SSK/SBU/SLN	Skog, klima, jord, vandedirektivet, kulturlandskap inkl. utvalgte kulturlandskap, naturmangfold, vern, våtmark, myr, pollinerende insekter, naturtypekartlegging, plan- og inngrepssaker, økosystemtjenester mm	Årlige direktørmøter. Flere ukentlige møter, fysisk og via Skype	Regelverksutvikling, felles utredninger og prosjektoppfølgning
Riksantikvaren	Oslo	ARA-SSK	Kulturlandskap, verdensarvområder og utvalgte kulturlandskap	Årlige direktørmøter Ca. 15 møter per år	Oppfølging av felles prosjekt UKL, mm
Statens vegvesen	Oslo	ARA-SBU	Jordvern	Ca. 3-4 møter per år	Oppfølging av jordvernmålet
NVE	Oslo	ARA-SLN/SSK	Naturfare, skred, flom, diverse, prosjekt	6-12 møter per år	Medlem av Naturfareforum, oppfølging store naturulykker

Mattilsynet	Oslo	ARA-SLN/ SMK ALP-SDT ADM-SID AHA-SIM/SIR	MRSA i svinebesetninger, Chronic Wasting Disease (CWD) innen reindriften, Felles rutiner for utveksling av informasjon i saker der det er brudd på dyrevelferdsloven, Matforsyningsberedskap. Gjødsevareregelverket Plantevernmidler Direktørmøter Forvaltning av tollvernet	Årlige direktørmøter Anslagsvis 15 møter	Oppfølging av regelverk innen jordbruk Kontroll, regelverk
Toll-direktoratet	Oslo	AHA	Importvern/toll	Ukentlig	Kontroll, regelverk, avklaringer, samarbeid
Tollregionene	Hele landet	AHA-SIM/SIR	Importvern/toll	6 møter per år	Kontroll, avklaringer, samarbeid
SSB	Oslo/ Kongsvinger	Alle	Datautveksling/ KOSTRA-landbruk	Anslagsvis 10	Utvikling og vedlikehold av statistikk om sektoren
DFØ	Oslo	Alle			Ulike fagnettverk
DIFI	Oslo	Alle	Informasjonssikkerhet Anskaffelser Digitalisering/IKT		Kurs, informasjon og rådgivning
Brønnøysund-registrene	Brønnøysund/ Oslo	ADM-SID ALP	Datautveksling IKT – Altinn IKT – enhetsregisteret		
Skattdirektoratet	Oslo	ALP-SEK/ SDT	Datautveksling		Kontroll med tilskuddsmottaker
Konkurransetilsynet	Bergen	AHA	Direktørmøter Konkurransespørsmål	2 i året	
Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap	Tønsberg	ARA-SLN AHA-SIM	Beredskap og krisehåndtering inkludert informasjon ved naturulykker	2 i året, hyppigere ved hendelser	

2. Næringsorganisasjonenes og matindustriens hovedkontorer

Aktor	Lokalisert	Avdeling /seksjon	Fagområde/tema	Hyppighet (anslag)	Begrunnelse for nærhet
Norges Bondelag	Oslo	AHA-SMR, ARA-SMK/ SBU ALP	Deltakelse i arbeidsgrupper/ arbeid med utredninger ulike fagområder Omsetningsrådet	Årlige direktørmøter Møter på fagtema Månedlig møte i Omsetningsrådet	Hyppig deltakelse i arbeidsgrupper og møter om fagtemaer Representant i Omsetningsrådet

Norsk Bonde- og småbrukarlag	Oslo	AHA-SMR ARA-SMK/ SSK ALP	Deltakelse i arbeidsgrupper for utredninger ulike fagområder. Møter på ulike fagtema Omsetningsrådet	Årlige direktør-møter Møter på fagtema Månedlig møte i omsetningsrådet	Hyppig deltakelse i arbeidsgrupper og møter om fagtemaer. Representant i Omsetningsrådet
Norges Skogeierforbund	Oslo	ARA-SSK	Deltakelse i arbeidsgrupper for utredninger, møter på ulike fagtema	Årlige direktør-møter Anslagsvis 12 årlig møter avhengig av tema	Hyppig deltakelse i arbeidsgrupper og møter om fagtemaer
Norskog	Oslo	ARA-SSK	Deltakelse i arbeidsgrupper/utredninger Møter på ulike fagtema	Årlige direktør-møter Anslagsvis 8 møter avhengig av fagtema	Hyppig deltakelse i arbeidsgrupper og møter om fagtemaer
Norske Reindrifts-samers Landsforbund	Tromsø	ARD	Næringsorganisasjon	Månedlig	Utforming av regelverk Arbeidsgrupper/utredninger Forhandlingspart i reindriftsavtalen
Skogbrand	Oslo	ARA-SSK	Skogbruksfaglige tema/beredskap	Årlige møter	Skogbruk/beredskap
Tine	Oslo	AHA-SPM/ SMR/ SIM ALP-SPR/ SVP ARA-SMK	Markedsregulator. Stor aktør i prisutjevning-ordningen for melk Prognosering Dataleveranser Økologisk landbruk	Ukentlig	Deltakelse i bransjemøter. Prognosemøter. Balanseringstiltak. Regelverks-utforming Forvaltning av kvoteordningen og tilskudd
Q-meieriene	Oslo	ALP-SPR/ SVP	Dataleveranser		Tilskuddsfovaltning
Nortura	Oslo	AHA-SMR/ SIM	Markedsregulator	Ukentlig	Deltakelse i bransjemøter. Prognosemøter. Balanseringstiltak. Regelverksutforming
Norske Felleskjøp	Oslo	AHA-SMR/ SIM	Markedsregulator	Ukentlig	Deltakelse i bransjemøter. Prognosemøter. Balanseringstiltak. Regelverksutforming

Fellsekjøpet Agri	Lillestrøm	AHA-SMR	Utøver mottaksplikt og forsyningsplikt som markedsregulator. Stor aktør som mottaker av prisnedskrivings-tilskudd samt frakttilskudd	Ukentlig, avhengig av rolle	Kontaktbehov knyttet til markedsregulering og pristilskudd.
NHO – mat og drikke	Oslo	AHA-SMR		Månedlig	Representant i Omsetningsrådet, Mat og industri
Norsk Landbruks-samvirke	Oslo	AHA-SMR	Omsetningsrådet	Månedlig	Representant i Omsetningsrådet, Mat og industri
Hoff	Gjøvik	AHA-SMR		Månedlig	
Norgesmøllene, Lantmännen m.fl. handelsmøller		AHA-SMR	Matkorntilskudd	Månedlig	
Kornkjøpere	>90% knyttet til aktører på Østlandet	AHA-SMR	Pristilskudd korn	Ukentlig	Møter, kontroll
Avls-organisasjoner	De fleste i Hamarområdet. Noen i Oslo	AHA-SMR	Tilskudd over statsbudsjettet og fra Omsetningsrådet	Kvartalsvis	Møter
Norges Pelsdyrslag	Oslo	AHA-SMR	Tildelinger fra Omsetningsrådet	Kvartalsvis	
EUs delegasjon til Norge	Oslo	AHA-SIM/SIR	Forhandlinger med EU Samarbeid om konferanser	Kvartalsvis	
Grønt-produsentenes samarbeidsråd	Oslo	AHA-SMP/SIM/SMR	Tildelinger fra Omsetningsrådet Forvaltning av tollvernet	Ukentlig	
Norsk Gartnerforbund	Oslo	AHA-SIM/SM P	Forvaltning av tollvernet	Månedlig	
Opplysningskontorene	Oslo	AHA-SMR/SMP/SPM	Tildelinger fra Omsetningsrådet	Månedlig	Budsjettmøte m.m.
Animalia	Oslo	AHA-SMR	Tildelinger fra Omsetningsrådet	Månedlig	Budsjettmøte m.m.
Markedsmøtet på Økern	Oslo	AHA-SMP/SIM	Forvaltning av tollvernet Noteringsansvaret for frukt og grønt	Ukentlig	Deltagelse på ukentlig møte
Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund	Oslo	AHA-ALP-SVP	Omsetningsrådet	Ukentlig	Representant i Omsetningsrådet

Virke	Oslo	AHA-SMR	Omsetningsrådet	Månedlig	Representant i Omsetningsrådet
Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeider forbund	Oslo	AHA-SMR		Månedlig	Representant i Omsetningsrådet, Mat og industri
Norges frukt- og grønnsaks-grossisters forbund	Langhus	AHA-SMR/SIM			Representant i Omsetningsrådet
Coop Norge AS	Oslo	AHA-SMR			Representant i Omsetningsrådet
Norsvin, Geno, Graminor m.fl.	Hamar/Stange	ALP-SPR, ARA m.fl.	Faglig nettverk		

3. Forsking og utvikling

Aktør	Lokalisert	Avdeling /seksjon	Fagområde/tema	Hyppighet (anslag)	Begrunnelse for nærhet
NIBIO	Ås/ Oslo m.fl.	Alle	Gårdskart, Arealressurskart (AR5) kartløsninger/-utvikling Jordvern Skogportalen Miljøregistreringer i skog Reindriftens arealressurskart Skog og klima Skog og naturmangfold Genressurstiltak, jord, gjødsling og plantevern, jordbruk og miljø og klima Sekretariat for budsjettnemnda i jordbruket Utvikling av plantemateriale	Ukentlig	Møter om fagtema Budsjettnemnda for jordbruket Ressursregnskapet for reindriften
NINA	Trondheim/ Oslo	ARA-SSK	Skog og naturmangfold		
Nofima	Ås/ Tromsø m.fl.	ALP-SVP	Forskning		Prosjekt finansiering
Norges Forskningsråd	Oslo	ALP-SVP	Samarbeid/kjøp av tjenester innen forskning		Forskningsmidlene

4. Andre aktører

Aktør	Lokalisert	Avdeling /seksjon	Fagområde/tema	Hyppighet (anslag)	Begrunnelse for nærhet
Regjeringsadvokaten	Oslo	Alle	Rettsaker		
Matmerk	Oslo	AHA-SMR	Omsetningsrådet Økologisk landbruk	Årlige direktør-møter	

		ARA-SMK		Halvårlig	
Oikos	Oslo	ARA-SMK	Økologisk landbruk, prosjektarbeid	Månedlig	
Debio	Bjørkelangen	ARA-SMK	Økologisk landbruk kontrolldata	3-4 møter per år	Tilskudsforvaltning godkjenningsordning økologisk landbruk
Skogkurs	Biri	ARA-SSK	Skogbrukrelaterte tema og utviklingsarbeid	10 møter per år	
Det norske skogselskap	Oslo	ARA-SSK	Samarbeidsprosjekt skogbruk	4 møter per år	
Skogfrøverket	Hamar	ARA-SSK	Skogbruk	3 møter per år	
Finansnæringens hovedorganisasjon / Norsk naturskadepool Sentral samarbeidspartner på området	Oslo	ARA-SLN	Naturskader – samarbeid om praksisutvikling, informasjonsformidling mv.	Månedlig, oftere ved naturulykkehendelser	Behov for rask og målrettet kontakt ved hendelser, - planlegge og gjennomføre tiltak
Skog-Data	Oslo	ARA-SSK	Skogbruksrelaterte tema	2 møter per år	
Norsk virkesmåling	Bærum	ARA-SSK	Skogbruksrelaterte tema	3 møter per år	
Innovasjon Norge	Oslo				
Reindriftens utviklingsfond	Oslo Alta				
Markedsutvalget for reinkjøtt	Oslo	AHA-SMR	Fremme omsetningen av reinkjøtt. Ldir sekretariat	Månedlig	Møtevirksomhet. LMD repr. i utvalget
Omsetningsrådet	Oslo	AHA-SMR/ SPM	Markedsbalansering. Ldir sekretariat	Månedlig	Møtevirksomhet. Ldir sekretariat. Kun en av 11 kontor utenfor Oslo.
Norsk Landbruksrådgivning	Ås	ARA/ ALP	Kontaktmøter	Årlig	

5. Internasjonale organisasjoner

Aktor	Lokalisert	Avdeling /seksjon	Fagområde/tema	Hyppighet (anslag)	Begrunnelse for nærhet
International Grains Council	London	AHA-SMP	Verdens kornmarked	Møter et par ganger i året	Ivaretagelse av Norges medlemskap
Eurostat	Luxembourg	AHA-SMP/ SPM	Prisstatistikk	Årlig møte	Norges representant på prismøtene
FAO	Roma	AHA-SMP			Rådgiver for LMD i møter
OECD	Paris	AHA-SMP		Årlig møte	Ivaretagelse av Norges medlemskap i Group on Commodity Problems

World Trade Organisation (WTO)	Genève	AHA-SMP		Halvårlig	Faglig ekspertise for LMD i møtene
World Custom Organisation (WCO)	Brussel	AHA-SIM		Halvårlig	Faglig ekspertise for tolldirektoratet
6. Regional og lokal forvaltning					
Aktor	Lokalisert	Avdeling /seksjon	Fagområde/tema	Hyppighet (anslag)	Begrunnelse for nærhet
Fylkesmannen	18 fylkesmenn	ARA ALP ARD	Styringsmøter	9 per år	Ldir skal samhandle med fylkesmannen for å opp nå god lov- og tilskuddsforvaltning regionalt
Fylkesmennenes landbruks-avdelinger	18 fylkesmenn	ARA ALP ARD	Økonomiske og juridiske virkemidler der LMD har delegert vedtaksmyndighet og klagebehandling til FM/kommune.	Ldir arrangerer 20 fagsamlinger årlig for ansatte hos fylkesmennenes landbruks-avdelinger.	Ldir er nasjonalt kompetanseorgan for fylkesmennene knyttet til juridiske og økonomiske virkemidler innen jordbruk, reindrift, skogbruk, miljøvirkemidlene m.m.
Fylkesmennenes reindrifts-avdelinger	Finnmark, Troms, Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag	ARD	Tilskudd, arealforvaltning og ressursforvaltning	Min. 6-7 møter per år	Ldir er nasjonalt kompetanseorgan for fylkesmennene på reindrift og det arrangeres fagsamlinger/ møter for de ansatte hos fylkesmennene.
Kommunene		ARA ALP	Økonomiske og juridiske virkemidler der kommunene har vedtaksmyndighet		Som nasjonal fagmyndighet deltar Ldir på fylkesmannens kommunesamlinger for kommunene.

Forkortelser:

AHA – Avdeling handel og industri
 SIM - Seksjon import
 SIR – Seksjon industriell bearbeiding og råvarekompensasjon
 ARA – Avdeling ressurs og areal
 SMK – Seksjon miljø og klima
 SSK – Seksjon skog og kulturlandskap
 SBU – Seksjon arealbruksutvikling
 SLN – Seksjon landbruks- og naturskadeerstatning
 ALP – Avdeling landbruksproduksjon
 SDT - Seksjon direktetilskudd
 AMD – Avdeling administrasjon
 SID – Seksjon IKT og drift
 SEK - Seksjon eksternkontroll
 SMR – Seksjon markedsregulering
 ARD – Avdeling reindrift
 SPM – Seksjon prisutjevning for melk
 SPR – Seksjon produksjonsregulering
 SVP – Seksjon forsknings-, velferds- og pristilskudd
 SMP – Seksjon markeds- og prisutvikling

IT – systemoversikt i Landbruksdirektoratet

Nr	Systemnavn	Systembeskrivelse
101	WESPA	System for produksjonstilskudd
101.1	Wespa admin	Kjøring av grensesnitt i Wespa mot stormaskin
102	WIMPEL	System for importordningene for landbruksvarer
103	MELK	System for melkekvote
104	ELF	System for erstatningsordningene i landbruket
105	WebSKAS	Skogfondssystem
106	PUS	System for prisutjevningsordningen
107	SMP	Pris/mengde-databasen
108	ØKS/SKOG	Nytt Skogfondssystem
110	NASK	System for naturskadefondet
111	RMP- Estil	Elektronisk system for tilskuddsordninger i landbruket, RMP og OBB
	VSOP , Se ØKS	Virkesdatabase for skogfond og måleopplysninger
112	EGGsys	System for innkreving av avgifter og utbetaling av tilskudd på egg
113	MOTIV	System for markedsovervåkning og tollbasert importvern
114	PRIS	System for prisedskrivning på norsk korn
115	SEIL	System for eksport og import av bearbeidede landbruksvarer
116	BUSS	System for bygdeutviklingsmidler (håndteres som en del av Saturn)
117	INTIM	System for investeringsstøtte til miljøtiltak (håndteres som en del av Saturn)
119	PRODTIL	Stormaskinløsning for produksjonstilskudd
121	RULUT	Registreringsrutinene/Ajourholdsrutine (håndteres som en del av PRODTIL)
122	STILK	System for spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (håndteres som en del av Saturn)
123	TPO	System for tidligpensjonsordningen
124	VetReiser	System for veterinære reiser (håndteres som en del av Saturn)
125	AVSYK	System for avløsning ved sykdom (håndteres som en del av Saturn)
126	eKrav	System for å sikre korrekt forvaltning av eksterne krav mot tilskuddssøkerne
127	Grunnmur	Webapplikasjon som inneholder alle reindriftsdata i Norge
128	SBS	Saksbehandlingssystem for reindrift
130	Merkeregisteret	Forvaltningssystem av reinmerker
133	SKADE	Søknader og saksbehandling av søknader om Naturskadeerstatning

134	Tjenesteportalen	Inngangsport til Landbruksdirektoratets elektroniske tjenester for interne brukere
135	PT-Estil	Elektronisk system for tilskuddsordninger i landbruket, PT og AVL
201	LREG	Landbruksregisteret, Landbruksdirektoratets kunderegister
202	LIB	Landbruksforvaltningens informasjonsdatabase
203	FIKS	Integrasjonskomponent mot Agresso
205	LDB - Kjøtt og Melk og LDB - Kraftfor	System for innkreving av avgifter og utbetaling av tilskudd på kjøtt, ull, melk, lokalforedling melk og frakt av kraftfôr
206	SATURN	System for ansvarsregnskap, tilskuddsutbetaling og reskontro
209	LREG (stormaskin)	LREG-kopi stormaskin Tjeneste for:
210	LREG-tjenester	<ul style="list-style-type: none"> • ajourhold av kontonummer • ajourhold av Ringer og Lag • ajourhold av "Institusjoner ikke berettiget til å søke avløsertilskudd • matrikkel-oppdatering
211	Sigbjørn	Siglering
212	ROB	Rapporter og tilskuddsbrev
214	EHR	Enhetsregister-oppdateringer i LREG
215	Brukeradmin	Brukeradministrasjon (grensesnitt mot LDAP)
216	FormSolution	Skjemamotor for ELF, MELK og LDB
217	ISIBASIS	Rammeverk som benyttes i SEIL , MOTIV , PRIS og EGGsys
218	REST for Fokus	REST-tjeneste som fasade for AppService mot Websak
220	eMU	Fellestjeneste for digital utsendelse av brev, meldinger og varsler
221	eksternArkiv	Fellestjeneste for integrasjon mot eksterne arkiv
501	Enonic	Internett-, ekstrainett og intranettportal
503	Agresso	Regnskapssystem
506	Auksjon	Auksjonssystem for tollkvoter i landbruket
523	Websak	Saks-/Arkivsystem
524	Sikkerhetsløsning	Single-sign-on, autentisering og autorisering (OpenAM)
901	Agros	Utviklingsprosjekt for utvikling av et nytt system som skal erstatte det gamle fagsystemet Saturn

100 - serie: Spesialutviklede systemer for Landbruksdirektoratet

200 - serie: Spesialutviklede fellessystemer for Landbruksdirektoratet

500 - serie: Standard fellessystemer

900 - serie: Systemutviklingsprosjekter

Vedlegg 3

Fordeling av ansatte på bostedskommune – Landbruksdirektoratet

Tabellene nedenfor viser fast ansatte og ansatte i engasjement fordelt på bostedskommune. Bostedskommune for vikarer er ikke tatt med i oversikten. Tabell 1. er en oversikt over fordelingen på bostedskommune ved Oslo-kontoret. Tabell 2. er oversikt over fordeling på bostedskommune ved regionkontret i Alta. Dataene er basert på lønssystemet som henter opp hvilket NAV-kontor den enkelte hører til. Tabell 1 viser at 51 prosent av de fast ansatte og ansatte i engasjement har bostedskommune i 36 forskjellige kommuner i Østlandsområdet.

Bosted	Antall ansatte
Oslo	92
Nesodden	7
Oppegård	4
Moss	1
Fredrikstad	1
Aremark	1
Spydeberg	2
Skiptvedt	2
Rakkestad	1
Råde	1
Vestby	5
Ski	4
Ås	11
Bærum	8
Asker	7
Aurskog Høland	1
Sørum	1
Enebakk	2
Lørenskog	4
Skedsmo	4
Nittedal	3
Gjerdrum	1
Ullensaker	4
Nannestad	1
Gran	1
Lunner	3
Drammen	3
Kongsberg	1
Hole	1
Modum	1
Nedre Eiker	2
Lier	3
Røyken	2
Hurum	1
Horten	1
Re	1
Lardal	1
SUM	189

Tabell 1. Fordeling av ansatte ved Oslo-kontoret fordelt på bostedskommune. Kilde: NAV.

Bosted	Antall ansatte
Målselv	1
Kautokeino	3
Alta	23
Vadsø	1
Porsanger	1
Karasjok	1
SUM	30

Tabell 2. Fordeling av ansatte fordelt på bostedskommune ved avdeling reindrift og avdeling administrasjon i Alta fordelt på bostedskommune. Kilde: NAV

Innspill fra arbeidstakerorganisasjonene i Landbruksdirektoratet

Flytting av Landbruksdirektoratet vil få alvorlige konsekvenser for landbruket!**- Tillitsvalgte kommer med sterk advarsel**

Vurderingen av hvor Landbruksdirektoratet skal være lokalisert burde ikke handle om hvilket distrikt som har mest jordbruk eller hvilke bønder i landet som er mest innovative, slik vi leser i avisen. Denne saken handler om 224 personer som i verste fall blir tvunget til å slutte i jobben sin. Det vil få alvorlige konsekvenser, også for landbruket.

Landbruket vil tape på utflytting

En utflytting av Landbruksdirektoratet vil rasere et sterkt og viktig fagmiljø innenfor landbruksforvaltningen. Resultatet av en utflytting vil bli dårligere tjenester for bønder, skogeiere, reindrift, næringsmiddelindustri, importører og til syvende og sist forbrukerne av norsk mat. Flytting vil i praksis bety en nedlegging av direktoratet. Det vil ta lang tid å utvikle et nytt direktorat et annet sted i landet, og gjenopprette god styring og helhetlig arbeidsfordeling med de tusen medarbeiderne som jobber med landbruk i fylkesmannsembetene og på landbrukskontorene i kommunene. Vi mener at en utlokalisering vil få mange store og negative konsekvenser:

- Mange ansatte blir tvunget til å slutte i jobben.
- Et av landets viktigste kompetansemiljøer på landbruk, nasjonalt og internasjonalt, forvitrer.
- Oppgavedelingen mellom direktoratet, fylkesmannsembetene og landbrukskontorene, vil bli ineffektiv.
- Landbruks- og matdepartementets rådgivende organ på landbruk, blir sterkt svekket over lang tid.
- Virkemidlene i landbrukspolitikken vil, på kort- og mellomlang sikt, ikke fungere etter hensikten.
- Utvikling av regelverk, faglig rådgivning og utredningsarbeid, som danner grunnlag for politikktutforming på landbruks- og reindriftsområdet, vil bli sterkt begrenset.
- Frister som regelverk setter for tilskuddsforvaltningen og saksbehandlingstid, vil ikke bli overholdt.
- Bortfall av kompetanse på IT vil i verste fall medføre at systemene for tollreduksjoner og utbetaling av tilskudd til bønder og næringsmiddelindustri, vil stoppe opp.
- Kostnader for vedlikehold av IT-systemer vil øke.
- Å vedlikeholde kontakt med samarbeidspartnere i Oslo og omegn vil innebære store kostnader i tid og ressurser.

Dårligere tjenester og tap av kritisk spisskompetanse

Ved Landbruksdirektoratets hovedkontor i Oslo er det i dag tilknyttet 189 årsverk. I tillegg har Landbruksdirektoratet kontorsteder i Alta, Kautokeino, Karasjøk og Andselv. En flytting av direktoratet som innebærer at mange ikke blir med på flyttelasset, fører til tap av kritisk spisskompetanse som det har tatt lang tid å bygge opp, og vil i lang tid gi dårligere tjenester.

Landbruksdirektoratet er utredningsorgan for Landbruks- og matdepartementet. Utredningsrollen omfatter samtlige av de områder som direktoratet har ansvar for, herunder et stort antall virkemidler som endres i de årlige jordbruks- og reindriftsforhandlingene. I tillegg er det en viktig oppgave for direktoratet å utvikle, vedlikeholde og drifte IKT-systemer på tvers av forvaltningsnivåer. Mange av oppgavene i Landbruksdirektoratet løses ved samarbeid og dialog med andre etater og næringer. Nærhet til disse er derfor viktig. Landbruksforvaltningens organisering av oppgaver gjør at Landbruksdirektoratet i sterk grad retter seg inn mot det sentrale statsapparatet og sentrale organisasjonsledd hos samarbeidspartnere. Anslagsvis foregår 90 prosent av samarbeidet mot organisasjoner, etater og bedrifter som er etablert i hovedstadsområdet. Eksempelvis gjennomfører Landbruksdirektoratet som en del av rådgivningen til LMD, faglige analyser til bruk i internasjonale

forhandlinger (WTO, EU, EFTA). Dette innebærer hyppige møter med LMD. Hvorfor ofre denne kompetansen?

Et annet konkret eksempel på hvor sentral Landbruksdirektoratet er for forvaltningen av landbrukspolitikken, er vår rolle i å drifte og utvikle IT-systemer. Vi har over 40 fagsystemer som til sammen brukes av bønder, grunneiere, reineiere, importører, næringsmiddelindustri, fylkesmenn og kommuner. Direktoratet har, over flere år, lagt ned betydelig innsats i å utvikle systemer som til enhver tid må være i full drift samt ett rammeverk rundt leverandør- og konsulentbruk som leverer riktig kompetanse til riktig tid, pris og kvalitet. Vi frykter at direktoratet ved en utflytting vil miste både de ansatte med kunnskap om ordningene og de ansatte som har tekniske kompetanse på systemer og systemutvikling på tvers av teknologiske generasjoner. Sammen vil dette gjøre det vanskelig å holde systemene i drift i lang tid fremover. Igangsatte prosjekter som skal produsere nye systemer til erstatning for eldre systemer må stanses. Sistnevnte vil blant annet medføre manglende verktøy til saksbehandling i fylkesmannsembetene, på landbrukskontorene og hos forvaltere innen reindrift. Dette vil medføre forsinkede og manglende utbetaling av tilskudd til bønder og reineiere.

Vi frykter at en utflytting av direktoratet vil gi tap av kritisk og verdifull forvaltningskompetanse på landbruksområdet. Jordbruk, reindrift, skogbruk, næringsmiddelindustri og forbrukere i hele landet er avhengig av en landbruksforvaltning som til enhver tid fungerer. Fagmiljøet i virksomheten må bygges opp fra grunnen med en stor andel nyansatte som har få erfarne ansatte å lære av. Staten mister verdifull kompetanse og viktige samfunnsfunksjoner svekkes. Å erstatte for eksempel 35 jurister kan se enkelt ut på papiret, men de 35 juristene vi har i Landbruksdirektoratet sitter på spisskompetanse og ekspertise for et mangfold av områder og ordninger. Det vil ta mange år å bygge opp igjen denne kompetansen. Hvordan tjener samfunnet og landbrukspolitikken på dette?

Lær av tidligere evalueringer

I 2000 ble flere sterke fagmiljøer slått sammen til Statens landbruksforvaltning (SLF), som etter sammenslåingen med Statens reindriftsforvaltning i 2014, ble til Landbruksdirektoratet. Statens kornforretning, Omsetningsrådet, Fraktkontoret for slakt, Priscentralen og deler av Statens Landbruksbank, som alle lå i Oslo, ble da slått sammen til én virksomhet. I tillegg ble det overført oppgaver fra Landbruksdepartementet. Målet den gang var bedre styring og mer helhetlig forvaltning av de landbrukspolitiske virkemidlene. Utredningen som ble gjort den gang konkluderte med at å flytte ut av Oslo ville innebære

- betydelige flyttekostnader
- forvitring av kompetanse (95 prosent av de ansatte ønsket ikke å flytte med)
- større avstand til samarbeidspartnere og organisasjoner lokalisert i Oslo
- redusert effektivitet som følge av mye reisetid

Sammenslåingen ble en suksess. Erfaringene ble oppsummert av Statskonsult i 2005, jf. «Rapport - Erfaringer fra større omorganiseringer i staten» som pekte på følgende:

- Omorganiseringen har bidratt til en mer effektiv ressursutnyttelse.
- Effekten av samordningen har først og fremst gitt en mer effektiv og helhetlig styring av de landbrukspolitiske virkemidlene
- Etableringen av SLF har bidratt til å nå målet om å bli en moderne IKT-etat. Sterkere brukerretting er oppnådd gjennom økt bruk av elektronisk kommunikasjon.

Kort oppsummert sier evalueringen at det var lurt å beholde virksomheten i Oslo. Sammenslåingen av fagmiljøene bidro til bedre styring og en mer helhetlig og brukerrettet forvaltning. Hva er det nå som gjør det mer samfunnstjenlig å sanere alt det gode arbeidet som er lagt ned?

Ikke gjenta gamle tabber

Vi viser også til rapport fra Asplan Viak, som i 2009 evaluerte flyttingen av syv statlige virksomheter ut fra Oslo (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet).

Hovedfunnene fra undersøkelsen var:

- 75 til 90 prosent av de ansatte flyttet ikke med
- Viktige samfunnsoppgaver ble svekket i en treårsperiode, virksomhetene måtte nedprioritere viktige saker i flytteperioden
- Utflyttingen ga ikke økt tilflytting til de nye stedene, positive regionøkonomiske ringvirkninger, bedre kunnskapsmiljø eller bedre tjenester til brukerne

- Små regionale virkninger, virksomhetene er arbeidsintensive og innkjøpene av varer og tjenester beskjedne
- Det ble ikke lavere kostnader ved flyttingen og flyttekostnadene pr ansatt lå på 0,65 til 1,4 millioner kroner
- Avgjørende at tilflyttingsregionen hadde et godt rekrutteringsgrunnlag for den kritiske kompetansen til virksomhetene. Avhengig av en rask oppbygging av virksomhetene på nytt sted.
- Flyttingen av de statlige virksomhetene falt sammen med den en sterk oppgangskonjunktur, og skapte store utfordringer knyttet til rekruttering, turnover og mulighetene for å beholde kritisk kompetanse

Asplan Viak sine funn er selvsagt også relevante for direktoratet. Vi har løpende forvaltningsoppgaver som krever kontinuitet i tjenesteproduksjonen. Samfunnet og gjennomføringen av landbrukspolitikken blir med sikkerhet taperen om man velger å sanere fagmiljøet i Landbruksdirektoratet. Vi vil sterkt advare mot konsekvensene ved utflytting. Ikke gjenta gamle tabber. Hvilken grunn er det til å vurdere dette annerledes i dag?

Landbruksforvaltningen er allerede tilstede i distriktene

Et av argumentene for å flytte Landbruksdirektoratet er at det er viktig med nærhet til bonden. Til dette vil vi påpeke at landbruksforvaltningen allerede i stor grad er delegert til landets kommuner og fylkesmenn, med i overkant av tusen årsverk. De ansatte i Landbruksdirektoratet utgjør bare om lag 17 prosent av landbruksforvaltningen, og har sin geografiske opprinnelse fra hele landet. Hvordan kommer Landbruksdirektoratet nærmere en bonde i Sogn og Fjordane ved å flytte til f.eks. Grimstad eller Steinkjer?

Hovedorganisasjonene står samlet mot utflytting

Både LO, YS og Akademikerne har vært tydelige på at utflytting av eksisterende arbeidsplasser er en dårlig ide, og at nye statlige arbeidsplasser utenfor Oslo bør skje ved nyoppretting. Lederne i LO Stat, YS Stat og Akademikerne Stat har alle kommet med sterke uttalelser om dette. Felles for dem alle er at de ser at kompetanseflukten som utflytting medfører vil svekke tjenestetilbudet i lang tid fremover. Kostnadene som flyttingen medfører er langt større enn den marginale eller tvilsomme gevinsten dette får for distriktene som blir tilført arbeidsplasser. Hovedorganisasjonene mener at spredning av statlige arbeidsplasser bør skje ved nyetableringer, og at staten i denne prosessen utviser dårlig arbeidsgiveransvar. Det bør ved en eventuell utflytting fokuseres på medvirkning fra de ansattes representanter i størst mulig grad.

Dårlig arbeidsgiverpolitikk

Konsekvensen av utflytting vil for de fleste av de ansatte være at de slutter i jobben. Fagforeningene i direktoratet har gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i direktoratet. Bare 2 av de 176 som svarte på undersøkelsen svarer at de vil bli med videre dersom det blir utflytting utover pendleravstand. I realiteten står vi derfor overfor en *nedleggelse* av Landbruksdirektoratet slik vi kjenner det i dag, dersom man for eksempel velger å legge direktoratet til Trøndelag eller Rogaland. En beslutning om å flytte ut Landbruksdirektoratet, helt eller delvis, vil få *vesentlig* betydning for de ansattes arbeids- og familiesituasjon. Spørreundersøkelsen viser videre at Landbruksdirektoratet vil miste viktig nøkkelkompetanse.

Usikkerheten fører til at arbeidstakerne allerede har begynt å se seg om etter andre jobber. 39 % er allerede på utkikk, og 34 % vil vente til flytting er bestemt. Dette har allerede begynt å få negative konsekvenser for deler av fagmiljøet i direktoratet. Når over halvparten av de ansatte i en avdeling er på utkikk etter ny jobb allerede før en utflytting er vedtatt, sier det seg selv at det påvirker både arbeidsmiljø, turnover og kvaliteten på forvaltningen på en negativ måte. Medarbeidere er ikke mobile. Familiene i dagens samfunn er etablert på ett og samme sted. Det er her mor har jobb. Det er her far har jobb. Det er her ungene går på skole og i barnehage. Det er her de har sine venner og sine nettverk. Det er direkte uansvarlig å rive opp disse familiene når man ikke en gang har faglige gode argumenter for at utflytting er nødvendig eller samfunnstjenlig. Eldre arbeidstakere med lavere formell kompetanse og lang erfaring tvinges ut i lediggang. Det er dårlig samfunnsøkonomi og dårlig ledelse, med store konsekvenser for de ansatte og deres familier. Er en arbeidsplass i Oslo mindre verdt enn en arbeidsplass i distriktet? Vi ønsker overbevisende og faglig godt begrunnede svar på hvorfor dette er nødvendig.

Tillitsvalgte i Landbruksdirektoratet

- **savner faglig vurdering** av hvorfor det er nødvendig å flytte ut Landbruksdirektoratet. Prosessen bærer preg av **hestehandel og politisk spill**.
- er **sterkt imot hel eller delvis** utflytting av direktoratet – 224 medarbeidere og deres familier vil bli berørt.
- mener at dersom utlokalisering besluttet, må det bli til det alternativet som i størst mulig grad sikrer **at flest ansatte kan fortsette i jobbene sine, at kontinuiteten i tjenesteproduksjonen opprettholdes og at Landbruksdirektoratet bevarer mest mulig spisskompetanse**. Ved eventuell beslutning om utlokalisering må også **nærhet til etablerte samarbeidspartnere i Oslo** veie tungt.

Vi roper **varsku** og ber politikerne stoppe opp og tenke seg meget nøye om før de tar en beslutning.

Pål Jakob Aasen, leder, Akademikerne Landbruksdirektoratet

Janna Bitnes Hagen, leder, NTL Landbruksdirektoratet

Elin Hoel, leder, Delta Landbruksdirektoratet