

Arbeidsrapport nr. 230

Else Ragni Yttredal  
Geir Tangen  
Susanne Moen Ouff

**En sammenligning av tre modeller for å effektivisere  
behandlingen av akvakultursøknader**



**HØGSKULEN I VOLDA**



**MØREFORSKING  
VOLDA**

2008

<b>Prosjekttittel</b>	En sammenligning av tre modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader
<b>Prosjektansvarleg</b>	Møreforskning Volda
<b>Prosjektleder</b>	Else Ragni Yttredal
<b>Finansiering</b>	Fiskeridirektoratet
<b>Medforfattarar</b>	Geir Tangen, Susanne Moen Ouff
<b>Ansvarleg utgjevar</b>	Møreforskning Volda
<b>ISBN</b>	978-82-7692-294-3
<b>ISSN</b>	0805-6609
<b>Distribusjon</b>	<a href="http://www.moreforsk.no/volda.htm">www.moreforsk.no/volda.htm</a> <a href="http://www.hivolda.no/fou">http://www.hivolda.no/fou</a>

**Arbeidsrapportserien** er for faglege og vitenskaplege arbeid som ikkje fullt ut stettar krava til forskingsrapportar. Det kan vere delrapportar innanfor større prosjekt, eller læremateriell knytt til undervisningsføremål.

Arbeidsrapportane skal vere godkjende av anten dekanus, gruppeleiar, prosjektleder (for IAAI: instituttleiar) eller ein annan fagperson dei har utpeika. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

## **Forord**

Prosjektet ”Sammenligning av tre modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader” ble utlyst i januar 2008 og Møreforsking fikk tildelt oppdraget senere på våren. Etter hvert som arbeidet med dette utredningsprosjektet har skredet fram, har det skjedd store endringer i rammebetingelsene for saksbehandling av akvakultursøknader. Den nye forvaltningsreformen vil flytte koordineringsansvaret for behandling av akvakultursøknader fra Fiskeridirektoratet over til fylkeskommunene. I lys av det arbeidet vi har gjort, er vi spente på hvordan dette vil påvirke saksbehandlingen av akvakultursøknader. Vi er også spente på hvordan denne rapporten vil passe inn i en slik sammenheng.

Vi vil takke Fiskeridirektoratet ved kontaktperson Anne B. Osland for oppdraget, samarbeidet og gode innspill underveis. Likeledes vil vi takke alle som velvillig har stilt opp og delt sin informasjon med oss. Vi vil også takke Finn Ove Båtevik ved Møreforsking som har kommet med gode innspill underveis.

På vegne av prosjektgruppa:

Else Ragni Yttredal  
Prosjektleder



## INNHOOLD

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	6
INNLEDNING .....	9
<i>Metode og datainnsamling</i> .....	10
<i>Akvakultursøknader, en samlebetegnelse</i> .....	11
SAKSBEHANDLING ETTER ORDINÆR MODELL .....	13
<i>Saksgang etter ordinær modell</i> .....	13
<i>Sektormyndighetene sine ansvarsområder og interne organisering</i> .....	15
<i>Sammendrag ordinær modell</i> .....	17
TRØNDELAGSMODELLEN .....	18
<i>Saksgang etter Trøndelagsmodellen</i> .....	18
<i>Sektormyndighetene sine ansvarsområder og interne organisering</i> .....	19
<i>Fordeler og utfordringer ved delegering</i> .....	20
<i>Hvorfor ikke Trøndelagsmodellen i alle regioner?</i> .....	24
SAMORDNET MODELL UTEN DELEGERING ETTER FORURENSNINGSLOVEN (I TRØNDELAG) ....	27
<i>Saksgang</i> .....	27
<i>Sektormyndighetene sine ansvarsområder og interne organisering</i> .....	27
<i>Fordeler og utfordringer knyttet til mindre delegering</i> .....	27
TIDSFRISTBASERT MODELL.....	28
<i>Konfliktområdene og nivået varierer</i> .....	28
<i>Hva tar tid i saksgang etter ordinær modell?</i> .....	28
<i>Hvordan få ned tidsbruken?</i> .....	30
<i>Om å måle tid</i> .....	32
<i>En Tidsfristbasert modell?</i> .....	33
TRADISJONER HOS SEKTORMYNDIGHETENE.....	34
<i>Ulik utdanning og yrkeserfaring</i> .....	35
<i>Ulike prioriteringer og hensyn?</i> .....	36
ERFARINGER FRA ANDRE LAND, ET STUDIUM VERDT .....	38
<i>Noen erfaringer fra Skottland</i> .....	38
<i>Noen erfaringer fra Chile</i> .....	40
EN OVERORDNET VURDERING .....	43
<i>Hva er de administrative og økonomiske konsekvensene av de tre modellene?</i> .....	43
<i>Hva er de forvaltningsmessige konsekvensene med utgangspunkt i relevante lover og forskrifter knyttet til de tre modellene?</i> .....	45
<i>Hvilke tradisjoner hos de ulike sektormyndighetene kan være til hinder for at de tre modellene skal fungere hensiktsmessig?</i> .....	46
<i>Hvilke erfaringer fra andre land er det mulig å trekke vekslers på?</i> .....	47
<i>Tabellsammendrag sterke og svake sider sett i forhold til ordinær modell</i> .....	48
NOEN REFLEKSJONER RUNDT PROSJEKTET: MER GOVERNANCE OG MINDRE GOVERNMENT?.	49
REFERANSER .....	52
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE SEKTORMYNDIGHETENE .....	54

## **Sammendrag**

Sammendraget er strukturert rundt underoverskrifter fra kapitlene i rapporten. En del av sammendraget er presentert i stikkordsform. Vi har ikke lagt vekt på empirisk å underbygge funnene vi presenterer i sammendraget, siden de er underbygget i rapporten. Funnene, med empirisk belegg, er blant annet å finne igjen under tilsvarende underoverskrift senere i rapporten.

### *Om oppdraget*

I januar 2008 ble det av Fiskeridirektoratet gitt mandat til FoU prosjektet ”*Sammenligning av tre modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader.*” Prosjektet skulle ha som hovedformål å sammenligne: Fullt samordnet modell (den såkalte ”Trøndelagsmodellen”), ”Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven” og ”Tidsfristbasert modell”.

Dette skulle videre gjøres med utgangspunkt i *fem kriterier*: ”Styrke/svakhet”, ”administrative/økonomiske konsekvenser”, ”forvaltningsmessig grunnlag”, ”tradisjon og i hvilken grad modellen er hensiktsmessig” og ”eventuelle relevante erfaringer fra andre land”.

### *Om modellene*

Ved *ordinær saksbehandling* er Fiskeridirektoratet samordnende instans for behandling av akvakultursøknader. Søker sender søknad til Fiskeridirektoratet sine regionkontor som, etter kvalitetssikring, har ansvaret for å sende søknadene videre til behandling etter særlover hos Mattilsynet, Kystverket, NVE, Fylkesmannens miljøvernavdeling og kommunene.

Som svar på blant annet påstander om svært lang saksbehandlingstid ved behandling av akvakultursøknader, ble det i perioden 2002 til 2006 gjennomført et forsøk med fullt samordnet saksbehandling for ”kurante saker” i Region Trøndelag, den såkalte ”*Trøndelagsmodellen*”. I Trøndelagsmodellen fikk Fiskeridirektoratet region Trøndelag delegert myndighet til å treffe vedtak i ”kurante” saker som gjelder etablering eller utvidelse av lokaliteter for oppdrett av laks og ørret, skalldyr, marin fisk og pigghuder.

Ordningen ble etter februar 2006 driftsmodell i region Trøndelag fram til sommeren 2007. Da ble ”Effektiv samarbeidsmodell i Trøndelag”, eller ”*Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven*” innført. Dette er en modell med delegering etter matloven, dyrevernloven og havne- og farvannsloven, men der delegering etter forurensningsloven er utelatt fra ordninga.

Det Fiskeridirektoratet kaller ”*Den tidsfristbaserte modellen*” har sin bakgrunn i Akvakulturlovens §8 andre ledd: ”Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordning av søknadsbehandlingen, herunder fastsette tidsfrister for behandling av søknader.” Tidsfrister har ikke vært prøvd ut i praksis og kan sees på som en reaksjon på de generelt lange saksbehandlingstidene.

### *Metode og datainnsamling*

Hovedtyngden av denne rapporten er basert på 22 *dybdeintervjuer* på telefon med saksbehandlere i sektormyndigheter involvert i behandling av akvakultursøknader. I tillegg er det gjennomført 7 intervjuer med strategisk utvalgte personer hos sektormyndighetene og i to kommuner. Vi har i tillegg benyttet tidligere evalueringer og rapporter i tillegg til informasjon tilgjengelig på internett.

### *Fordeler og utfordringer ved delegering (Trøndelagsmodellen)*

Sammenlignet med ordinær modell synes Trøndelagsmodellen å ha disse sterke og svake sidene:

- Saksbehandlingstiden har gått ned: Tidligere evalueringer og våre data tyder på dette.
- Samordningen har blitt bedre: Både tidligere evalueringer og våre data tyder på dette.
- Bedre utnyttelse av offentlige ressurser. Trøndelagsmodellen synes å ha frigjort ressurser hos de andre sektormyndighetene.
- Kvaliteten har vært god: Det ble i prosjektet ”Trøndelagsmodellen” gjennomført kvalitetssjekk av saksbehandlingen i Fiskeridirektoratet. Saksbehandlingen kom godt ut. Vi har heller ikke i dette prosjektet kunnet dokumentere at noen har hatt innsigelser på kvaliteten i saksbehandlingen.
- Kompetanse er en utfordring: Største utfordringen knyttet til Trøndelagsmodellen er knyttet til å bygge opp tilstrekkelig kompetanse i Fiskeridirektoratet.
- Mulig svekking av fagmiljøer: De andre sektormyndighetene frykter at deres kompetanse blir svekket og at kunnskap i fagmiljøene ikke blir tilført behandlingen av akvakultursøknader.

*Fordeler og utfordringer knyttet til mindre delegering (Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven)*

Sammenlignet med Trøndelagsmodellen synes fjerning av delegering etter forurensningsloven å ha ført til en noe lenger saksbehandlingstid, noe behov for oppbygging av kompetanse hos Fylkesmannens miljøvernavdelinger og noe mer ressursbruk på akvakultursøknader hos Fylkesmannens miljøvernavdeling.

*En tidsfristbasert modell?*

Dersom tidsfrister skal benyttes, synes det avgjørende at: 1. Det er mulig å finne en formålstjenlig måte å måle tidsbruk på ulike søknader i alle sektormyndighetene og i kommunene. 2. Tidsfrister blir pålagt alle sektormyndighetene og kommunene.

Innføring av retningsgivende tidsfrister vil først og fremst kunne påvirke to forhold vi har identifisert kan få ned tidsbruken: Klarere prioritering av akvakultursaker og dermed kanskje også økte ressurser allokert til denne oppgaven fra sektormyndighetene og kommunene.

Innføring av tidsfrister vil ikke endre saksbehandlingsprosedyrer knyttet til behandling av akvakultursøknader. Slik sett vil det ikke påvirke det vi ser på som hovedutfordringen ved behandling av akvakultursøknader, nemlig at svært mange instanser er involvert i behandlingen selv i det som kan synes som kurante saker.

*Hva er de administrative og økonomiske konsekvensene av de tre modellene?*

- Trøndelagsmodellen korter ned saksbehandlingstid og minsker intern ressursbruk sammenlignet med ordinær modell.
- Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven tar litt lenger tid enn Trøndelagsmodellen.
- Tidsfristbasert modell med rådgivende tidsfrister kan ikke forventes å få ned ressursbruk i forhold til ordinær modell, men kanskje saksbehandlingstid.

*Hva er de forvaltningsmessige konsekvensene med utgangspunkt i relevante lover og forskrifter knyttet til de tre modellene?*

- Trøndelagsmodellen ser ut til å ha balansert ulike hensyn like godt som ordinær modell.
- Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven fungerer omtrent på samme måte som Trøndelagsmodellen.
- Tidsfristbasert modell med retningsgivende tidsfrister vil trolig ha et sikrere faglig fundament enn de to andre modellene.

*Hvilke tradisjoner hos de ulike sektormyndighetene kan være til hinder for at de tre modellene skal fungere hensiktsmessig?*

- De ulike sektormyndighetene er nølende til å delegerer myndighet som i Trøndelagsmodellen og vil forsvare sine oppgaver.
- Svært forskjellig kompetansebase kan føre til stort behov for kompetanseheving ved delegering som i Trøndelagsmodellen.
- Tidsfristbasert modell synes i utgangspunktet å være tradisjonsnøytral.
- Motstanden mot innføring av Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven i flere fylker vil trolig være noe mindre enn motstanden mot Trøndelagsmodellen.

*Tabellsammendrag sterke og svake sider sett i forhold til ordinær modell*

Tabellen under gir en skjematisk oversikt over det vi ser på som sterke og svake sider ved Trøndelagsmodellen, samordnet modell uten delegering og Tidsfristbasert modell sett opp mot ordinær saksbehandling slik den foregår i de fleste fylker i dag. Store pluss og minustegn viser det vi ser på som relativt sterke positive og negative utslag. Tilsvarende viser små pluss og minus mindre positive og negative utslag. En strek betyr at vi ikke kan se at modellen på dette området gir nevneverdige positive eller negative effekter sammenlignet med ordinær modell.

**Vurdering av ulike modeller for behandling av akvakultursøknader sammenlignet med ordinær modell.**

	<b>Trøndelagsmodellen</b>	<b>Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven</b>	<b>Tidsfristbasert modell</b>
Ressursbruk internt	+	+	-
Saksbehandlingstid	+	+	+
Spesifikk fagkompetanse	÷	÷	-
Samordning	+	+	-
Tradisjonsbaserte motsetninger og kompetansestrid	÷	÷	-



## **Innledning**

Den norske akvakulturnæringen har de siste tiårene vært i sterk vekst. I 2007 var Norge verdens nest største eksportør av sjømat og eksporterte totalt for 37 milliarder kroner. Eksporten fra akvakultur utgjorde over halvparten av dette. (St.prp.nr.1 (2008-2009)). En slik utvikling krever tilrettelegging av offentlige rammebetingelser. Samtidig drives næringen i områder der det er sterk konkurranse om arealene. Forvaltningen av akvakulturnæringen er derfor organisert for å samordne, etterse og veie flere ulike hensyn.

Å organisere inn ulike hensyn på en effektiv måte er en utfordring. I januar 2008 ble det av Fiskeridirektoratet gitt mandat til FoU prosjektet "Sammenligning av tre modeller for å effektivisere behandlingen av akvakultursøknader." Prosjektet skulle ha som hovedformål å sammenligne: Fullt samordnet modell (den såkalte "Trøndelagsmodellen"), "Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven" og "Tidsfristbasert modell". Dette skulle videre gjøres med utgangspunkt i fem kriterier: "Styrke/svakhet", "administrative/økonomiske konsekvenser", "forvaltningsmessig grunnlag", "tradisjon og i hvilken grad modellen er hensiktsmessig" og "eventuelle relevante erfaringer fra andre land".

Ved ordinær saksbehandling er Fiskeridirektoratet samordnende instans for behandling av akvakultursøknader. Søker sender søknad til Fiskeridirektoratet sine regionkontorer som, etter kvalitetssikring, har ansvaret for å sende søknadene videre til behandling etter særlover hos Mattilsynet, Kystverket, NVE, Fylkesmannens miljøvernavdeling og kommunene.

Som svar på blant annet påstander om svært lang saksbehandlingstid ved behandling av akvakultursøknader, ble det i perioden 2002 til 2006 gjennomført et forsøk med fullt samordnet saksbehandling for "kurante saker" i Region Trøndelag, den såkalte "Trøndelagsmodellen". I Trøndelagsmodellen fikk Fiskeridirektoratet region Trøndelag delegert myndighet til å treffe vedtak i "kurante" saker som gjelder etablering eller utvidelse av lokaliteter for oppdrett av laks og ørret, skalldyr, marin fisk og pigghuder.

Ordningen ble etter februar 2006 driftsmodell i region Trøndelag fram til sommeren 2007. Da ble "Effektiv samarbeidsmodell i Trøndelag", eller "Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven" innført. Dette er en modell med delegering etter matloven, dyrevernloven og havne- og farvannsloven, men der delegering etter forurensningsloven er utelatt fra ordninga.

Det Fiskeridirektoratet kaller "Den tidsfristbaserte modellen" har sin bakgrunn i Akvakulturlovens §8 andre ledd: "Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordning av søknadsbehandlingen, herunder fastsette tidsfrister for behandling av søknader." Tidsfrister har ikke vært prøvd ut i praksis og kan sees på som en reaksjon på de generelt lange saksbehandlingstidene. I et problemnotat rundt innføringen av tidsfrister (Fiskeridirektoratet ved Kyst- og havbruksavdelingen 19.9.2005) går det fram at målsetningen med et slikt tiltak er "å redusere saksbehandlingstiden og derigjennom øke næringens forutsigbarhet".

Oppsummert betyr dette at vi i prosjektet sammenligner en tenkt innføring av tidsfrister knyttet til ordinær saksbehandling med to modeller med delegering prøvd ut i ulike perioder i Region Trøndelag. Vi vurderer styrker og svakheter ved de tre måtene å organisere saksbehandlingen på og ser spesielt på fire spørsmål:

1. *Hva er de administrative og økonomiske konsekvensene av de tre modellene?*
2. *Hva er de forvaltningsmessige konsekvensene med utgangspunkt i relevante lover og forskrifter knyttet til de tre modellene?*
3. *Hvilke tradisjoner hos de ulike sektormyndighetene kan være til hinder for at de tre modellene skal fungere hensiktsmessig?*
4. *Hvilke erfaringer fra andre land kan man trekke vekslers på?*

I de fire neste kapitlene ser vi nærmere på modellene. I kapittel 2 "Saksbehandling etter ordinær modell" beskriver vi ordinær modell. Dette gir et utgangspunkt vi kan sammenligne "Trøndelagsmodellen", "Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven" og såkalt "Tidsfristbasert modell" opp mot. Vi ser på organisering, saksgang og ulike fordeler og ulemper knyttet til de tre siste modellene i kapittel 3-5.

I kapittel 6 "Tradisjoner hos sektormyndighetene" ser vi på tradisjoner i organisasjonene som er involvert i saksbehandlingen av akvakultursøknader, mens kapittel 7 "Erfaringer fra andre land" gir en kort oversikt over saksbehandlingsmodeller i Skottland og Chile. Det blir så gjort en overordnet vurdering av Trøndelagsmodellen, Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven og Tidsfristbasert modell i kapittelet "En overordnet vurdering". Modellene vil bli satt opp mot administrative, økonomiske og forvaltningsmessige konsekvenser i tillegg til en vurdering ut fra tradisjoner hos sektormyndighetene. Til slutt presenterer vi noen korte refleksjoner rundt prosjektet.

De økonomiske rammene for prosjektet har vært på 250.000 kroner inkl. mva.

## **Metode og datainnsamling**

Hovedtyngden av denne rapporten er basert på 22 dybdeintervjuer på telefon med saksbehandlere i sektormyndigheter involvert i behandling av akvakultursøknader. Dette metodiske valget er gjort med utgangspunkt i tre forhold:

1. Det er allerede gjennomført en brukerundersøkelse knyttet til Trøndelagsmodellen. Konklusjonen av evalueringen er blant annet at brukerne er fornøyd med modellen, spesielt med tanke på at saksbehandlingstiden har gått ned (Halvorsen og Barstad 2005).
2. Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven har virket i svært kort tid og er ikke svært forskjellig fra Trøndelagsmodellen.
3. Tidsfristbasert modell er enda ikke satt i verk. Brukerne har derfor ikke erfaringer med denne modellen.

Vi har sett det slik at utfordringene i gjennomføringen av ulike modeller ligger i de ulike sektormyndighetene og samordningen mellom dem. Vi har derfor ment at nøkkelen til en helhetlig sammenligning mellom de tre modellene, er å studere organiseringen internt i Fiskeridirektoratet og de andre involverte sektoransvarlige (Mattilsynet, Miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen, Kystverket og NVE), samt samordningen mellom disse. Dette valget betyr imidlertid at vi i vurderingen av enkelte spørsmål, spesielt knyttet til brukerne sine vurderinger, må lene oss på eksisterende data. Viktig i denne sammenheng er Møreforskning sin evaluering fra 2005 (Halvorsen og Barstad 2005) og Fiskeridirektoratet sin interne sluttrapport fra prosjektet (Fiskeridirektoratet 2006). Vi har imidlertid hentet inn noen data som supplerer dette.

Datainnsamlingen for prosjektet har vært delt inn i tre faser som delvis har vært overlappende:

### *Fase 1: Dokumentgjennomgang*

Som utgangspunkt for intervjuene har vi gått gjennom relevante dokumenter som lovverk, forskrifter og rundskriv hos de ulike sektormyndighetene. Vi har i tillegg hentet relevante rapporter og data fra internett.

### *Fase 2: Dybdeintervju med saksbehandlere i de ulike sektormyndighetene*

Tre av Fiskeridirektoratet sine regioner er valgt ut for å kunne se på likheter og forskjeller mellom regionene og for å kunne eliminere regionale forskjeller som forklaringsfaktorer knyttet til ulike spørsmål. En av disse måtte være Trøndelag, ettersom Trøndelagsmodellen og Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven bare var implementert i denne regionen. De to andre regionene vi har sett nærmere på er Troms og Region Vest. Med utgangspunkt i dette er det i undersøkelsen gjennomført 22 semistrukturerte dybdeintervjuer på telefon med saksbehandlere i de tre regionene og hos de ulike sektormyndighetene: Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdelinger, Kystverket og NVE. I utgangspunktet er to saksbehandlere hos hver av sektormyndighetene i hvert fylke valgt ut.

### *Fase 3: Strategisk utvalgte intervjuer*

Etter å ha systematisert datamaterialet fra de første intervjuene ble det gjennomført 7 tilleggintervjuer for å fylle ut informasjon. Disse intervjuene kan grupperes i tre:

1. Mer sentralt eller strategisk plasserte personer hos de ulike sektormyndighetene.
2. Intervju med saksbehandlere i to kommuner.
3. Ett intervju med representant for FHL.

Data til kapittelet ”Erfaringer fra andre land, et studium verdt”, er for det meste hentet fra eksisterende kilder, men i intervjuene med saksbehandlere har vi også forsøkt å kartlegge om noen har informasjon om saksbehandlingsprosedyrer i andre land. Det har vist seg at det bare i begrenset grad har vært tilfelle. Vi fant imidlertid gjennom disse intervjuene fram til mulige kilder og har benyttet oss av en kontakt i Skotsk forvaltning som velvillig har stilt opp. En detaljert kunnskap om forvaltningsprosedyrer i andre land ville imidlertid tatt for lang tid og vært for kostbart innenfor et så lite prosjekt. Vi kommer tilbake til dette i avsnittet om internasjonale erfaringer.

Utvalget av informanter ble i utgangspunktet gjort i samarbeid med Fiskeridirektoratet. Endringer har imidlertid skjedd underveis og bare prosjektgruppen kjenner informantlisten. Intervjuene er gjennomført i perioden juni til november, 2008.

## **Akvakultursøknader, en samlebetegnelse**

Etter 1977 har tillatelser for produksjon av laks og regnbueørret blitt tildelt gjennom tildelingsrunder. Det er dermed satt et tak på antall tillatelser tilgjengelig til enhver tid. For marine arter, settefisk og skjell, med videre, kreves også tillatelse, men det er ikke satt tak på antallet tillatelser tilgjengelig. En akvakulturtillatelse gir rett til produksjon av bestemte arter, i et spesielt omfang, på en bestemt lokalitet og av en bestemt eier.

Klarering for å bruke en lokalitet til akvakulturvirksomhet krever altså tillatelse. Søknad skal sendes til Fiskeridirektoratets regionkontor i den regionen tillatelsen hører hjemme. Dersom et anlegg skal utvides krever også dette tillatelse. Avgrensingsform for flytende akvakulturanlegg har siden 1.1.2005 vært regulert med maksimalt tillatt biomasse per kubikkmeter. Tillatelser til akvakultur av bløtdyr, krepsdyr og pigghuder er ikke avgrenset av biomasse, men i for eksempel dekar og stykkbegrensning.

Akvakultursøknader er dermed en samlebetegnelse for mange forhold der akvakulturnæringen må søke om tillatelser fra det offentlige. I dette prosjektet vil samlebetegnelsene akvakultursøknader og akvakulturtillatelser innbefatte i hovedsak søknader om disse forholdene knyttet til alle fiskeslag, bløtdyr krepsdyr og pigghuder:

- Ny lokalitet i sjø
- Utviding av kapasitet på eksisterende lokalitet i sjø
- Etablering og utvidelse av landbaserte anlegg

Det er flere underkategorier av disse hovedgruppene. Etablering og utvidelse av landbaserte anlegg har ikke vært en del av Trøndelagsmodellen, og det er også klart færre saker knyttet til slike anlegg. Denne typen saker har også en noe avvikende saksbehandlingsrutine. De er inkludert i vårt prosjekt fordi de er en viktig del av den kontinuerlige utviklingen av akvakulturnæringen. I praksis er likevel de fleste søknadene knyttet til nye anlegg eller utvidelse av anlegg i sjø for laks og regnbueørret.

I prosjektet ser vi på alle kategoriene søknader samlet, vel vitende om at bildet av saksbehandlingsrutiner kan ha ulike nyanser.

## **Saksbehandling etter ordinær modell**

Alle regioner utenom Trøndelag behandler akvakultursøknadene etter ordinær modell. For å ha et sammenligningsgrunnlag å vurdere Trøndelagsmodellen, Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven og Tidsfristbasert modell ut fra, vil vi i dette kapitlet se nærmere på ordinær modell.

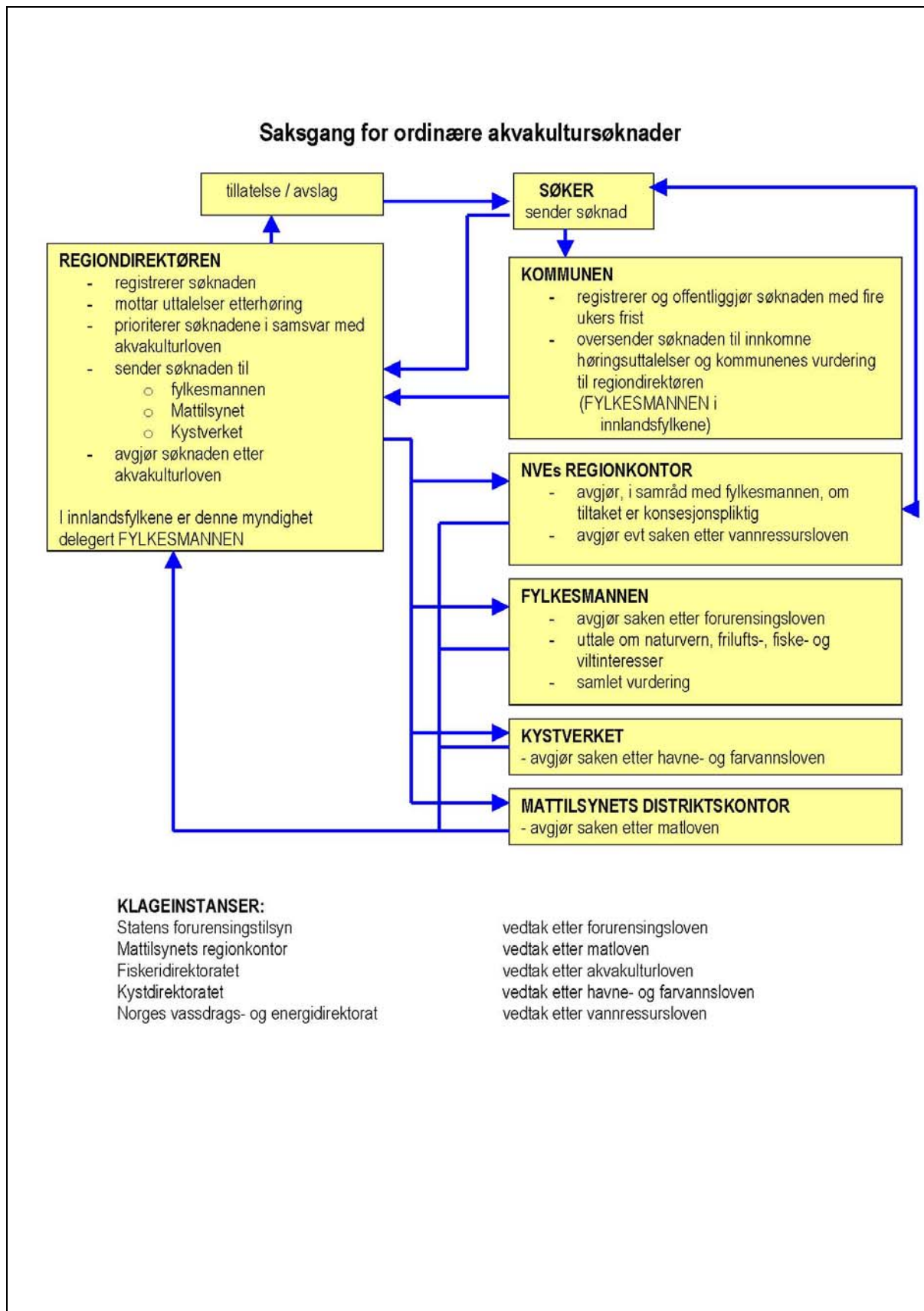
## **Saksgang etter ordinær modell**

Den daglige forvaltningen av akvakulturnæringen, og de aller fleste forhold knyttet til tildeling, drift, lokalisering, kontroll og lignende, blir som hovedregel håndtert av Fiskeridirektoratets regionkontorer.

Figur 1, hentet fra Fiskeridirektoratet sin hjemmeside, gir en skjematisk oversikt over ordinær saksgang. Figuren er noe uklar siden den ikke har en tidsakse som viser at kommunen først behandler sakene før de blir videresendt til de andre sektormyndighetene. Den viser heller ikke vurdering av konsesjonsplikt knyttet til landbaserte anlegg eller saksbehandlingssløyfer knyttet til vurdering og gjennomføring av konsekvensutredninger.

Etter ordinær saksgang vil en akvakultursøknad sendes til Fiskeridirektoratets regionkontor som, etter å ha sjekket om søknaden er komplett, sender den til kommunen. Søknaden skal også legges ut til offentlig ettersyn og kunngjøres. Det er i utgangspunktet søker som er ansvarlig for at søknaden legges ut til offentlig ettersyn, men dette gjøres i samråd med kommunene. Offentlig ettersyn gir berørte parter anledning til å fremme merknader til plassering av akvakulturinstallasjonen før søknaden realitetsbehandles. Etter behandling i kommunen, sendes søknaden tilbake til Fiskeridirektoratet som deretter sender den videre for behandling hos de øvrige sektormyndigheter, dvs. Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdeling, Kystverket og i noen tilfeller også NVE. Blant annet på bakgrunn av behandling av søknaden i disse instansene og kommunen, sluttbehandler Fiskeridirektoratet sitt regionkontor deretter søknaden.

Opprettelse og endringer av landbaserte anlegg kan utløse konsesjonsplikt etter vannressursloven. Behandlingen av denne typen saker blir gjennomført i to omganger. Først blir konsesjonsplikt vurdert. NVE gjennomfører selv denne vurderingen. Dersom tiltaket blir vurdert som konsesjonspliktig, vil det være behov for en søknadsrunde. Fiskeridirektoratet er koordinator for denne typen søknader. Saksgangen er den samme som skildret over, men i disse sakene er ikke Kystverket involvert.



Figur 1 er en skjematisk framstilling av ordinær saksgang knyttet til akvakultursøknader hentet fra Fiskeridirektoratet sin hjemmeside. Figuren inneholder to feil: Kystverket er klageinstans, ikke Kystdirektoratet som det står i figuren. Dessuten gjør Mattilsynet vurderinger av forhold knyttet til dyrevernsloven ikke bare matloven.

## Sektormyndighetene sine ansvarsområder og interne organisering

Ulike sektormyndigheter har ansvar basert på ulike lovverk. I det følgende gjør vi rede for sektormyndighetenes ansvarsområder.

### *Fiskeridirektoratet*

Fiskeridirektoratet er organisert i 7 regionkontor. Region Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Vest (Sogn og Fjordane og Hordaland) og region Sør (dekker fylkene lenger sør og øst). Det er disse som behandler akvakultursøknadene for sine områder.

Akvakultursøknader sendes direkte til regionkontorene og disse har en samordnende rolle i den videre behandlingen. Rolle og ansvar i Fiskeridirektoratet er særlig knyttet til følgende forhold:

- Kvalitetssikring av innholdet i søknaden.
- Kvalitetssikring av mulig konflikt med planstatus.
- Kvalitetssikre innhold i vedlegg.
- Vurdering av søknaden mht konsekvensutredning.
- Vurdere konflikt med fiskeri.
- Koordinere søknadens videre gang: Avslag, KU-vurdering (KU-gjennomføring), manglende opplysninger i søknad, avklaring/vurdering for kunngjøring.

Det er Fiskeridirektoratet som fatter endelig vedtak om tillatelser/avslag av akvakultursøknader. Vurderingene blir da gjort med utgangspunkt i uttalelser og vedtak i de andre sektormyndighetene og kommunene. Endelige konfliktvurderinger i Fiskeridirektoratet knyttes blant annet til arealplaner og vernetiltak. Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven, vedtatte vernetiltak etter naturvernloven eller vedtatte vernetiltak etter kulturminneloven. Videre knyttes konfliktvurderinger til interesseavveining knyttet til arealbruk: Behov, alternativ bruk til akvakultur, annen bruk av området, verneinteresser utenom kultur og natur. I tillegg blir konflikter knyttet til grunneier, fiskeri, farled og avstand til annen tillatelse, planverk og naturvern vurdert.

I Region Troms og Region Vest har saksbehandlere fordelt ansvaret for akvakultursøknader (og gjerne også andre saker knyttet til akvakultur) mellom seg geografisk. Det vil si at hver enkelt saksbehandler har ansvar for alle søknader og alle sider ved disse søknadene innenfor et gitt geografisk område. Beslutningsmyndighet er delegert til regionkontorene.

### *Mattilsynet*

Mattilsynet er delt inn i 8 regionkontor: Regionkontor Oslo, Akershus og Østfold, Regionkontor Hedmark og Oppland, Regionkontor Buskerud, Vestfold og Telemark, Regionkontor Rogaland og Agder, Regionkontor Hordaland og Sogn og Fjordane, Regionkontor Trøndelag og Møre og Romsdal, Region Nordland, Regionkontor Troms og Finnmark. Disse er igjen delt inn i 55 distriktskontorer. Det er distriktskontorene som har ansvaret for behandling av akvakultursøknadene innenfor sine geografiske områder. Disse har også beslutningsmyndighet.

Mattilsynet har sin myndighet ved behandling av akvakultursøknader knyttet til matloven og dyrevernloven. Det er Mattilsynet sitt ansvar å sikre dyrehelse og helsemessige trygge næringsmidler. Mattilsynet vurderer blant annet plassering av et akvakulturanlegg i forhold til andre virksomheter og omkringliggende miljø. Dette har betydning for forebygging og bekjemping av smittsom sykdom. For å sikre trygge næringsmidler og god folkehelse

vurderer Mattilsynet også avstand til mulige forurensningskilder ved etablering av et akvakulturanlegg.

#### *Fylkesmannens miljøvernavdeling*

Fylkesmannens myndighet følger fylkenes geografiske inndeling. Det vil si at hvert fylke vil ha en eller flere personer ansvarlige for behandling av akvakultursøknader. I Fiskeridirektoratet sin Region Troms er det bare en person som arbeider med dette. I Region Vest har Fylkesmannen i Hordaland en person og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane en person. Regionalt nivå av Fylkesmannen har beslutningsmyndighet.

Fylkesmannens miljøvernavdeling er forurensningsmyndighet og gir utslippstillatelser etter forurensningsloven, uttaler seg om naturvern-, friluftslivs-, vilt-, og villfiskinteressene. Vedtaket og en samlet vurdering sendes til regiondirektøren. Fylkesmannen sine instruksjoner kommer fra SFT.

#### *Kystverket*

Kystverket har hovedkontor i Ålesund og er organisert i fem regionkontorer: Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. De fem regionkontorene har ansvaret for behandling av akvakultursøknader. Beslutningsmyndigheten ligger i regionkontorene.

Kystverket behandler akvakultursøknader og gjør vedtak etter havne- og farvannsloven. I saksbehandlingen av akvakultursaker er det viktig for Kystverket at lokaliseringen av akvakulturanlegg ikke skal komme i konflikt med hoved- og biled, hvit sektor og havner. En rekke havnedistrikt har delegert myndighet etter Havne- og farvannsloven.

#### *NVE*

NVE er organisert i fem regionkontorer: Region Midt-Norge, Region Nord, Region Sør, Region Vest og Region Øst. NVE saksbehandler bare akvakultursøknader knyttet til landbaserte anlegg. Ved landbaserte anlegg er alle de samme myndighetene som ved anlegg i sjø involvert, unntatt Kystverket. NVE har vedtaksrett etter Vannressursloven. NVE har ansvaret for å forvalte allmenne interesser i forhold til lovverket: Vannforsyning, flom- og erosjonssikring, landskapsestetikk og ressursutnyttelse

NVE har en intern saksgang noe annerledes enn de andre sektormyndighetene. Regionkontorene har ansvaret for å vurdere om opprettelse eller utvidelse av et anlegg utløser konsesjonsplikt. Saksbehandling og vedtak blir i hovedsak gjennomført i regionene, men den formelle myndigheten ligger hos Vannressursavdelingen hos NVE sentralt (fra nyttår i Konsesjons- og tilsynsavdelingen). Dersom søknaden er konsesjonspliktig, blir saksbehandlingen i hovedsak gjennomført hos regionkontorene, men kan også utføres sentralt. Uansett om saksbehandlingen skjer regionalt eller sentralt ligger den endelige beslutningsmyndigheten ved konsesjonsbehandling til Konsesjons- og tilsynsavdelingen hos NVE sentralt.

#### *Kommunene*

Kommunene har uttalerett knyttet til akvakultursøknader. De har også en rolle i offentliggjøringen av tiltaket, selv om det er tiltakshaver som har det formelle ansvaret for offentliggjøring.

Plan- og bygningsloven har siden 1989 gitt kommunene mulighet til å planlegge sine sjøarealer innenfor grunnlinjen. Mens kommunene på land har en planleggingsplikt, har de for sjøområdene en planleggingsrett. I følge Fiskeridirektoratets oversikt hadde 82 prosent av kystkommunene plan for kystsonen og sjøarealer i 2005 (Stokke m.fl. 2006:19). Dersom tiltakshaver søker om å lokalisere et anlegg i et område som ikke er avsatt til akvakultur i



kystsonen må det søkes om dispensasjon fra kommunen. Kommunen har i tilfelle rett til å avslå slike søknader.

Kommunene har ulike saksbehandlingsrutiner i akvakultursaker. I noen kommuner blir kurante saker behandlet administrativt, mens i andre er også disse gjenstand for politisk behandling.

## **Sammendrag ordinær modell**

Kartleggingen over synliggjør fem sider ved saksgangen knyttet til ordinær modell:

- De ulike sektormyndighetene har svært ulik geografisk organisering. Generelt anskueliggjør saksbehandling av akvakultursøknader en svært fragmentert stat både når det gjelder forvaltningsansvar og organisering.
- Ved behandling av akvakultursøknader etter ordinær modell er denne fragmenteringen søkt løst ved å samordne saksgangen via Fiskeridirektoratet. Dette gjør at brukerne i liten grad må forholde seg til alle instanser som er involvert.
- I de ulike sektormyndighetene er få personer involvert i saksgangen. Søknader som gjelder deres geografiske område kommer direkte til saksbehandleren fra Fiskeridirektoratet. Beslutningsmyndigheten ligger ved samme kontor hos avdelingsleder, distriktssjef, regiondirektør eller lignende.
- Dette gjelder ikke NVE som bare er involvert i å behandle søknader knyttet til landbaserte anlegg. Om søknaden er konsesjonspliktig eller ikke blir i NVE i hovedsak avgjort i regionkontorene. Dersom søknaden er konsesjonspliktig skjer saksbehandlingen i hovedsak regionalt, men saksgangen går en sløyfe om konsesjons- og tilsynsavdelingen sentralt i Oslo, som har beslutningsmyndighet.
- Kommunene er i en særstilling, ettersom sektormyndighetene venter på deres behandling før de starter sitt arbeid. Kommunene kan avgjøre søknader på selvstendig grunnlag dersom lokaliseringen av et anlegg er i strid med deres plan for kystsonen. Dersom søknaden ikke bryter med planen, har kommunene uttalerett og har også en rolle i offentlig utlegging av planene. Det varierer i kommunene i hvilken grad politiske vedtak er nødvendige i saksgangen.

## **Trøndelagsmodellen**

Trøndelagsmodellen ble prøvd ut i Fiskeridirektoratet sin region Trøndelag (inkluderer fylkene Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag) i perioden april 2003 til sommeren 2007. Prosjektet var opprinnelig planlagt å vare i tre år, og ble formelt startet opp 1.1.2002, men saksbehandling etter Trøndelagsmodellen var først i gang 1. april, 2003. Prosjektet varte ut 2005, og modellen ble benyttet i ordinær drift fram til sommeren 2007. Fiskeridirektoratet region Trøndelag fikk i perioden delegert myndighet etter forurensningsloven, matloven (fiskesykdomsloven 2.4.2003-31.12.2003), dyrevernsloven og havne- og farvannsloven for Trøndelagsfylkene. Dette innebar at Fiskeridirektoratet i perioden behandlet søknader om tillatelse til nye lokaliteter og utvidelse av lokaliteter i sjø etter disse lovene, i tillegg til oppdrettsloven (fra 2006 akvakulturloven). Delegeringen gjaldt såkalte "kurante saker" knyttet til oppdrett av laks og regnbueørret, skalldyr, marin fisk og pigghuder. Fiskeridirektoratet fikk i perioden også fullmakt til å avgjøre hva som var kurante saker.

Hovedmålsetningen med prosjektet "Ny forvaltningsmodell" var:

- En vesentlig reduksjon av saksbehandlingstiden for søknader om nye lokaliteter for oppdrettsvirksomhet.
- En bedre samordning og utnyttelse av offentlige ressurser (Fiskeridirektoratet 2006:4).

I tillegg hadde Fiskeridirektoratet region Trøndelag mer spesifikke mål om å kunne vise til en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på under tre måneder etter ett år og under to måneder etter halvannet år. Tidsmålingene ble gjort etter at Fiskeridirektoratet hadde mottatt kommunal behandling. Saksbehandlingen skulle videre gjennomføres med samme faglige kvalitet (Fiskeridirektoratet 2006:4).

NVE sine fullmakter har ikke vært delegert til Fiskeridirektoratet. I tillegg ble ikke tillatelse til forskningsvirksomhet, samlokalisering av ulike arter og klarering av lokaliteter for arter som ikke tidligere har fått tillatelse i Trøndelag delegert. Delegeringen har heller ikke omfattet myndighet til å fatte vedtak i områder der det er opprettet egne havnedistrikt som har fått delegert myndighet etter Havne- og farvannsloven.

Fylkesmannens miljøvernavdeling har i perioden fremdeles gitt uttalelser knyttet til oppdrettslovens paragraf 5,3, om et anlegg "har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø". Fylkesmannen sin uttalerett ble i dette videreført fra 2006 knyttet til Akvakulturlovens paragraf 16.

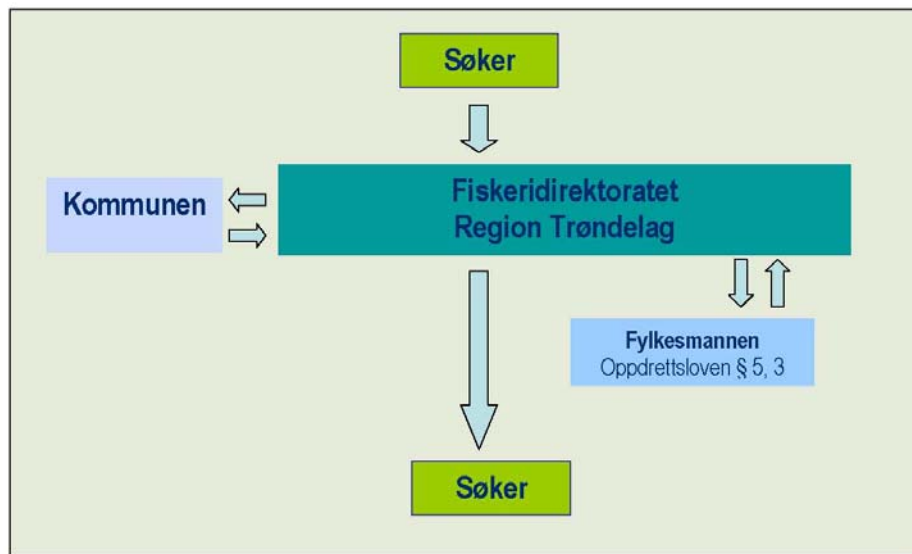
Prosjektet har ikke hatt som formål å endre på kommunenes saksbehandling og tidsbruk.

## **Saksgang etter Trøndelagsmodellen**

Alle søknader sendes i Trøndelagsmodellen til Fiskeridirektoratet sitt regionkontor i Trøndelag. Saksgangen har, i følge sluttrapporten "Ny forvaltningsmodell havbruk" (Fiskeridirektoratet 2006:12) vært som følger:

"En saksbehandler har ansvaret for hver sak. Saken forberedes av ansvarlig saksbehandler (sender mottaksbrev til oppdretter, gir tilbakemelding om mangler ved søknaden, følger opp kommunal behandling osv.) Når søknaden er klar til behandling, skriver saksbehandler et utkast til vedtak. Saksbehandlerne på havbruk møtes så i saksbehandlerforumet (SBF), hvor det blir gitt en orientering om sakene som er klar til behandling. Dersom saksbehandler ønsker en nærmere vurdering og drøfting av enkelte saker, bringes de inn i SBF i en tidligere fase. Hensynet til havne- og farvannsloven og forurensningsloven er etter hvert blitt ivaretatt av den enkelte

saksbehandler, mens vedtakene med hensyn til matloven i tillegg er blitt kvalitetssikret av den fagansvarlige for denne loven (med fiskehelsefaglig kompetanse).”



Figur 2 viser saksgang etter "Trøndelagsmodellen". Figuren er hentet fra Fiskeridirektoratet sin sluttrapport for prosjektet: "Ny forvaltningsmodell havbruk" (2006:13).

## Sektormyndighetene sine ansvarsområder og interne organisering

Av beskrivelsen over, kan vi se at ansvarsområdene for de ulike sektormyndighetene i Trøndelagsmodellen har endret seg i behandlingen av akvakultursøknader.

### *Fiskeridirektoratet*

Fiskeridirektoratet har fått delegert fullmakter etter relevante deler av havne- og farvannsloven, forurensningsloven, matloven og dyrevernsloven. Delegeringen har heller ikke omfattet myndighet til å fatte vedtak i områder der det er opprettet egne havnedistrikter som har fått delegert myndighet etter Havne- og farvannsloven.

Alle saksbehandlere i Trøndelagsmodellen har det totale ansvaret for hver enkelt søknad. En av våre informanter opplyser at saksbehandlerne i regionen først hadde geografisk fordeling av ansvarsområder, men at de senere gikk over til fordeling på selskapsbasis.

### *Mattilsynet*

Distriktskontorene i Mattilsynet får i Trøndelagsmodellen kopier av vedtak knyttet til akvakultursøknader, men er ellers ikke involvert i saksbehandlingen. Saksbehandlerne vi har vært i kontakt med virket ikke som de i noen særlig grad fulgte opp vedtakene Fiskeridirektoratet hadde gjort. Dersom Mattilsynet skal kobles på denne typen saker, må de, slik en av informantene oppfatter det, "aktivt bryte seg inn" i sakene. Det virker ikke som dette har vært vanlig.

Mattilsynet har vært organisert inn i modellen gjennom driftsplansamarbeid og på et ledelsesnivå gjennom blant annet styringsgruppen for prosjektet knyttet til Trøndelagsmodellen.

### *Fylkesmannens miljøvernavdeling*

Fylkesmannens miljøvernavdeling har i prosjektperioden fremdeles gitt uttalelser knyttet til oppdretslovens paragraf 5.3 om "uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø"

(fra 2006 paragraf 16 i akvakulturloven). Det betyr at Fylkesmannen fremdeles har hatt god oversikt over Fiskeridirektoratet sin behandling av akvakultursøknadene gjennom sine saksbehandlere.

Saksbehandler har hele ansvaret for behandling av søknader. Vedtak godkjennes av ledelsen i regionen.

#### *Kystverket*

Kystverket sitt ansvar har i Trøndelagsmodellen vært delegert til Fiskeridirektoratet, men har ikke omfattet myndighet til å fatte vedtak i områder der det er opprettet egne havnedistrikt som har fått delegert myndighet etter Havne- og farvannsloven.

#### *NVE*

Delegeringen i Trøndelagsmodellen har ikke omfattet yngelanlegg på land av settefiskanlegg for laks og ørret, marin fisk, skalldyr og pigghuder. NVE sine ansvarsområder og saksgang har dermed ikke vært berørt av prosjektet.

#### *Kommunene*

Prosjektet har heller ikke hatt som formål å endre på kommunenes saksbehandling og tidsbruk. Kommunene har dermed hatt samme ansvar og saksgang som ved behandling etter ordinær modell.

## **Fordeler og utfordringer ved delegering**

Prosjektet ”Ny forvaltningsmodell havbruk” (Trøndelagsmodellen) hadde som nevnt over disse målene:

1. En vesentlig reduksjon av saksbehandlingstiden for søknader om nye lokaliteter for akvakulturvirksomhet. (Spesifikke mål om to måneder etter kommunal behandling etter halvannet år).
2. En bedre samordning av offentlige ressurser.
3. Bedre utnyttelse av offentlige ressurser.
4. Samme faglige kvalitet som tidligere

I prosjektregi ble det gjennomført flere tiltak for å dokumentere og evaluere utviklingen i prosjektet:

- a. Saksbehandlingstid etter kommunal behandling ble målt.
- b. Antall årsverk benyttet i Fiskeridirektoratet Trøndelag ble målt.
- c. Det ble gjennomført to brukerundersøkelser av Møreforskning (2003 og 2004). Evalueringen hadde fokus på brukerne og deres erfaringer med den nye modellen og ble gjennomført som postal spørreundersøkelse supplert med telefonintervju.
- d. Det ble i prosjektet gjort stikkprøver for å sjekke faglig kvalitet. Saksbehandlere fra de andre sektormyndighetene behandlet Fiskeridirektoratet Trøndelag sine saker for å sammenligne resultat.
- e. Egevaluering gjennomført av saksbehandlere og styringsgruppe.

I vår undersøkelse har vi spurt saksbehandlere hos alle sektormyndighetene spørsmål knyttet til måloppnåelse i Trøndelagsmodellen. Dette for å fylle ut bildet og for å sjekke om resultatene som kom fram i prosjektet stemmer med det bildet vi finner dag. Vi vil i det

følgende gi en vurdering av styrker og svakheter ved Trøndelagsmodellen med data knyttet til alle disse kildene med spesiell vekt på målsetningene for prosjektet.

#### *Saksbehandlingstiden har gått ned*

Det synes klart at saksbehandlingstiden gikk ned ved innføring av Trøndelagsmodellen. Denne påstanden bygger vi på følgende forhold:

- Fiskeridirektoratet sin sluttrapport "Ny forvaltningsmodell havbruk" (2006) gir en oversikt over endring av saksbehandlingstid (tabell 1). Siden saksbehandlingstiden ikke ble målt før prosjektperioden finnes det ingen gode sammenligningsgrunnlag, men "gamle saker" er inkludert i saksbehandlingstiden i den første perioden. Det er verdt å merke seg at prosjektet i sine tidsmålinger ikke registrerer den tiden det tar å få søknaden komplett eller den tiden kommunene bruker på sin behandling. Våre undersøkelser har vist at begge disse faktorene er svært viktige i den totale tiden det tar å behandle akvakultursøknader (se avsnittet "Hva tar tid?").

**Tabell 1 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle delegerte, kurante saker i prosjektperioden Trøndelagsmodellen varte. Målingene har startpunkt etter at søknaden er komplett og etter kommunal behandling. Kilde: Sluttrapport "Ny forvaltningsmodell havbruk" (Fiskeridirektoratet 2006)**

<b>1.4.2003- 30.9.2003</b>	<b>1.10.2003- 31.3.2004</b>	<b>1.4.2004- 31.08.2004</b>	<b>1.9.2004- 31.12.2004</b>	<b>1.1.2005- 31.3.2005</b>	<b>1.4.2005- 30.9.2005</b>
20 måneder	2,5 måneder	1 måned 16 dager	1 måned 17 dager	1 måned 13 dager	1 måned 15 dager

- Det er vanskelig å sammenligne disse tallene med andre regioner siden tidsbruk ikke systematisk blir målt. I prosjektperioden for Trøndelagsmodellen ble det likevel forsøkt å få til en slik sammenligning. I januar 2006 ble det gjennomført en spørreundersøkelse knyttet til akvakultursøknader behandlet i 2004 og 2005, i Fiskeridirektoratet sine regioner. Alle søknader ble målt fra søknaden var komplett og kommunal behandling forelå til endelig vedtak gikk ut fra Fiskeridirektoratet. Tallene viser at saksbehandlingstiden varierte mye i de øvrige regionene, fra 1 måned til 18 måneder. I snitt viste resultatene at det i perioden var en saksbehandlingstid på 9-10 måneder i disse regionene (Fiskeridirektoratet 2006:23).
- Sluttrapporten fra Møreforskning sin brukerundersøkelse viser det samme på flere måter: Brukerne er generelt mindre negative til saksbehandlingstiden i 2004 enn i 2003. I tillegg viser undersøkelsen at 60 prosent av brukerne i 2004 mente at det hadde skjedd store forbedringer knyttet til saksbehandlingsprosessen. Det er brukerne som har hatt mest kontakt med Fiskeridirektoratet som er mest positive. Undersøkelse (2005) viser imidlertid også at brukerne også i Trøndelagsmodellen syntes at saksbehandlingstiden var for lang (Halvorsen og Barstad 2005:21-22).
- I den samme undersøkelsen ble det gjennomført dybdeintervjuer med oppdrettere som i perioden hadde virksomhet både i Trøndelag og andre regioner. Alle informantene mente at saksbehandlingstiden hadde blitt mye kortere. Saksbehandlingstiden blir beskrevet som nesten halvert (Halvorsen og Barstad 2005:30).
- Vår undersøkelse støtter oppunder antakelsen om at Trøndelagsmodellen fører til raskere saksbehandling. Saksbehandlere både i og utenfor Trøndelag og i og utenfor Fiskeridirektoratet ser mindre tidsbruk som en av de viktigste fordelene med Trøndelagsmodellen.

### *Samordningen har blitt bedre*

- Møreforskning sin undersøkelse (2005) viser at 75 prosent av brukerne sa seg enige i påstanden ”Man trenger ikke å forholde seg til mange etater” i 2004. Under 50 prosent svarte det samme i 2003. Tilsvarende sa over 70 prosent seg enige i utsagnet: ”Det er lett å få tak i rette vedkommende ved behov”, i 2004 mot under 50 prosent i 2003. Sammen med andre indikatorer viser dette at det har vært en sterk økning fra 2003 til 2004 av antall personer som oppfatter staten som enhetlig. Over 90 prosent av laks- og regnbueørretprodusentene mener at det har skjedd merkbare forbedringer på dette området fra 1. april 2003 til høsten 2004. Utslagene er mindre for de andre artene. For skjell og marine arter ligger tilsvarende tall rundt 40 prosent.
- I vår undersøkelse trekker saksbehandlere fra de ulike sektormyndighetene både i og utenfor Trøndelag også fram bedre samordning som en fordel med Trøndelagsmodellen.

I perioden skjedde imidlertid også en annen praksisendring på landsbasis: Brukerne skulle fra 2004 kun sende en søknad til Fiskeridirektoratet. Brukerundersøkelsen i Trøndelag (Halvorsen og Barstad 2005) viser at 92 prosent foretrekker den nye ordningen. Dette betyr at man kan anta at det i hele landet i perioden skjedde en endring som uansett ville føre til at brukerne fikk inntrykk av å forholde seg til ”en mer enhetlig stat”.

### *Bedre utnyttelse av offentlige ressurser*

Dersom Trøndelagsmodellen skulle bidra til bedre utnyttelse av offentlige ressurser burde saksbehandlingstid i alle sektormyndighetene gå ned. Dette er ikke lett å måle, siden tidsressurser ikke blir målt i de ulike sektormyndighetene. Data indikerer likevel at bruk av offentlige ressurser har gått ned:

- Fiskeridirektoratet Trøndelag sine egne tall viser at tidsressursene knyttet til behandling av akvakultursøknader ikke gikk opp i perioden fra 2001-2004.
- I våre intervjuer opplyser flere av informantene i Trøndelag at de i perioden har spart ressurser ved å slippe å behandle akvakultursøknader og at de har kunnet benytte disse til andre formål. En av våre informanter argumenterer slik:

*”Fylkesmannen ble kvitt et saksfelt hvor miljøgevinsten i forhold til forurensningsloven var relativt liten i forhold til tiden det tok å behandle... For det andre ble vi kvitt et felt som ikke var sterkt betont i forhold til liv og helse.” (Fra intervju.)*

- I hele perioden 2004-2008 opplyser seksjonssjefen i Trøndelag at de har brukt mellom to og 2,7 årsverk på behandling av akvakultursøknader. Antallet søknader har variert mellom 183 (2004) og 98 (2007). Vi har også hentet inn tall fra Fiskeridirektoratet sin region Vest (Hordaland og Sogn og Fjordane). Seksjonssjefen i Fiskeridirektoratet opplyser at de i 2007 hadde omtrent 3,4 årsverk knyttet til behandling av 122 akvakultursøknader. Fra saksbehandlerne vi har vært i kontakt med, har vi også fått opplysninger om hvor mange som jobber med akvakultursøknader i de ulike sektormyndighetene i Region Vest per i dag (2008). Ca. åtte personer jobber med behandling av akvakultursøknader i Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernavdeling to (en person i hvert fylke), Kystverket en person, NVE to-tre personer. Tallene representerer ikke antall årsverk siden alle disse personene også har andre oppgaver i sitt daglige virke. Det er også grunn til å ta forbehold siden det ikke er mulig direkte å sammenligne mellom regioner, ettersom sakskompleksiteten kan variere mye.

- Styringsgruppa sin vurdering rundt videreføring var likevel at en innføring av Trøndelagsmodellen i alle regioner ”kan medføre et behov for å tilføre ekstra personellressurser for å ivareta behovet for tilfredsstillende kompetanse på de delegerte fagområdene” (Fiskeridirektoratet 2006:34).

#### *Kvaliteten har vært god*

- Det har, etter våre opplysninger, ikke vært noen klager fra de andre sektormyndighetene knyttet til kvaliteten av saksbehandlingen i Trøndelagsmodellen. Slike klager kunne og ville også trolig, blitt kanalisert gjennom styringsgruppa for prosjektet der representanter for både Mattilsynet, Fylkesmannens miljøvernnavdeling og Kystverket var representert.
- Som nevnt ble det også i prosjektet sendt stikkprøver av saker avgjort av Fiskeridirektoratet Trøndelag til Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Møre og Romsdal. Det viste seg at for fire av 23 saker hadde Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Møre og Romsdal og Fiskeridirektoratet veldig ulike konklusjoner. I evalueringsrapporten forklares dette med ulik praksis mellom Fylkesmennene i Trøndelag og Møre og Romsdal. Grunnlaget for denne forklaringen var at ved en dobbeltsjekk der Fylkesmennene i Sør- og Nord-Trøndelag fikk se på de fire sakene, viste seg at disse var på linje med Fiskeridirektoratet (Evalueringsrapport Fiskeridirektoratet 2006).
- Forskjellene mellom Mattilsynet region Trøndelag og Møre og Romsdal og Fiskeridirektoratet Trøndelag sine vurderinger av 19 saker viste seg å være uvesentlige.

Eneste funnet som indikerer en nedgang i kvalitet er at Møreforskning Volda (2005) sin evaluering viste at antallet brukere som mente søknadsbehandlingen avdekket vesentlige forhold ved en lokalitet gikk noe ned fra fase 2003 til 2004 (fra 90 – 75 prosent).

#### *Kompetanse er en utfordring*

Vår undersøkelse har vist at det i hovedsak er *en* utfordring knyttet til delegering av myndighet til Fiskeridirektoratet: Kompetanse. For det første peker flere av saksbehandlerne i de ulike sektormyndighetene på at fagkompetansen og spesielt fagmiljøet innen de respektive områdene ligger hos de ulike sektormyndighetene. I Trøndelagsmodellen ble det, i følge Fiskeridirektoratet (2006), gjennomført flere tiltak for å få til en kompetanseheving i Fiskeridirektoratet:

- Kompetanseheving knyttet til forurensningsloven ble gjort ved å ansette en prosjektleder med slik bakgrunn. Ansatte hos Fiskeridirektoratet gjennomførte også en kortvarig hospiteringsordning hos Fylkesmennenes miljøvernnavdelinger.
- For å dekke opp kompetanse knyttet til matloven og dyrevernsloven, ble den ene prosjektstillingen besatt av en veterinær. I ett år hospiterte denne prosjektmedarbeideren hos Fylkesveterinæren for Trøndelag i ca. 50 prosent stilling. I tillegg var deltagelse i FagForumFisk viktig for å sikre enhetlig forvaltning. Prosjektmedarbeiderne deltok også på kurs om fiskehelse- og velferd i løpet av året.
- Det var vanskeligere å få til en opplæring etter havne- og farvannsloven. Det ble i første omgang gjennomført en dags innføring i bruk av databasesystemet ”Kystinfo”. For å kvalitetssikre vedtak ble derfor foreløpige konklusjoner sendt til Kystverket i 1,5 år etter at delegeringen ble gitt. Deretter fikk de ansatte i prosjektet en grundigere opplæring.
- Gjennom prosjektet ble det organisert et saksbehandlerforum. Saksbehandlerforumet bestod av saksbehandlere på de sakene som ble omfattet av prosjektet, i tillegg til prosjektansatte. Forumet hadde ukentlige møter og saker til behandling ble diskutert. Kompetanse ble gjennom forumet overført mellom de som hadde ulik faglig bakgrunn.

Hver saksbehandler var ansvarlig for sin sak, men vedtak etter matloven ble i tillegg kvalitetssikret av den ansvarlige for denne loven.

Det blir i våre intervjuer påpekt at det i prosjektperioden var noe manglende fagkompetanse i Fiskeridirektoratet knyttet til Kystverket sine tidligere fagområder. På den annen side ser det også ut til at kapasiteten og viljen til å overføre kompetanse har vært manglende i Kystverket.

#### *Mulig svekking av fagmiljøer*

En annen utfordring knyttet til Trøndelagsmodellen, og delvis en videreføring av problemstillingen i forrige avsnitt er at fagkompetansen i sektormyndighetene potensielt kan krympe inn. Intervjuene viser at saksbehandlere ser stor verdi i kunnskapsoverføring internt i organisasjonen. I tillegg framhever de at det er store fordeler med å gjennomføre både kontroll og søknadsbehandling, siden kunnskap fra det ene kan benyttes i gjennomføringen av det andre. Denne "kunnskapsgevinsten" forsvinner når myndighet knyttet til kontroll og tillatelser blir delt.

I prosjektperioden ble det sendt ut kopier av vedtak til de gjeldende sektormyndighetene. Det synes som om disse i ulik grad har fulgt opp sakene. Ut fra intervjuene ser det for eksempel ut til at Mattilsynet lokalt i liten grad følger opp hva som skjer med akvakultursøknader innenfor deres geografiske område

Leder for Mattilsynet i Trøndelag ser imidlertid ikke dette som et problem:

*"Det sitter igjen et mangfold av oppgaver som utfordrer oss i forhold til fiskesjukdom"* (Sitat fra intervju).

#### *Trøndelagsmodellen – et vellykket eksperiment*

Framstillingen over viser at vi ikke har klart å avdekke store svakheter ved Trøndelagsmodellen. Samtidig har organiseringen hatt klare fordeler knyttet til saksbehandlingstid og ressursbruk.

Det er likevel grunn til å ha i bakhodet at Trøndelagsmodellen har vært prosjektorganisert i det meste av perioden den har eksistert, og slik sett har hatt et veldig klart fokus. Det er grunn til å tro at det samme "trøkket" ikke ville vært til stede dersom Trøndelagsmodellen hadde vært ordinær organisering av saksbehandling i akvakultursaker. Styret konkluderer også med at det trolig vil være behov for ekstra ressurser til Fiskeridirektoratet dersom en slik modell skulle videreføres i andre regioner (se over).

## **Hvorfor ikke Trøndelagsmodellen i alle regioner?**

Det var Fiskeridirektoratet (region Trøndelag) som initierte og søkte om midler til å prøve ut Trøndelagsmodellen. I følge tidligere regiondirektør i Fiskeridirektoratet Region Trøndelag, var bakgrunnen for dette knyttet til svært lang saksbehandlingstid samtidig som signaler fra næringen viste at en bedre praksis på dette området var viktig. Vi tolker den informasjonen vi har hentet inn om dette som at grunnen til at Trøndelagsmodellen ikke ble innført i alle fylker er knyttet til to forhold:

1. Motvilje hos de ulike sektormyndighetene til å gi fra seg myndighet utenfor sin "forvaltningsfamilie". Hovedargumentene mot delegering er knyttet til kompetanse, som beskrevet i forrige avsnitt.
2. Parallelle forvaltningsmessige og politiske prosesser med klar relevans for saksbehandling av akvakultursøknader.



### *Til 1: Motvilje hos sektormyndighetene*

I følge våre informanter var det flere forhold som tydet på at en delegering av myndighet ikke var spesielt populær i de andre sektormyndighetene:

*Mattilsynet:* Det har blitt opplyst at det har vært stor treghet i systemet og at viljen til å delegere i enkelte kretser i departementet og Mattilsynet ikke var stor. Det tok for eksempel tid å få på plass delegeringen fra Landbruksdepartementet ved hvert årsskifte. Våre intervjuer med saksbehandlere tyder på at skepsisen til delegering er stor også utover i organisasjonen. Argumentene mot delegering er at dette vil svekke Mattilsynet og at kompetansen i Fiskeridirektoratet ikke er god nok.

*Fylkesmannens miljøvernavdeling* både i Nord- og Sør-Trøndelag var positive til å delegere myndighet knyttet til forurensningsloven i akvakultursaker til Fiskeridirektoratet. Bakgrunnen for dette var, i følge informant, flere forhold: Bevilgningene til Fylkesmannen gikk ned samtidig som saksmengden gikk opp. Innsatsen skulle rettes mot områder der utslipp er til fare for liv og helse, noe disse sakene i utgangspunktet ikke kunne sies å være. I tillegg er utskifting av vann i området stort sett god og i perioden var Trondheimsfjorden midlertidig sikringssone for laksefisk og senere nasjonal laksefjord. Fylkesmannens miljøvernavdeling ville også konsentrere ressursbruken inn mot forhold knyttet til paragraf 5.3 i oppdrettsloven (senere paragraf 16 i akvakulturloven).

Alle disse forholdene gjorde delegering enklere. Samme informant i Trøndelagsfylkene, som var positiv til Trøndelagsmodellen, sier vedkommende ville stilt seg svært tvilende til å innføre samme modell i andre regioner. Det er blitt opplyst at Fylkesmenn i andre fylker stilte seg uforstående til delegeringen.

I *Kystverket* var det ikke en positiv holdning til prosjektet, men Kystverket er også underlagt Fiskeri- og kystdepartementets og de forholdt seg lojalt til vedtaket i følge kilder. Ut fra sluttevalueringen av prosjektet (Trøndelagsmodellen) (Fiskeridirektoratet 2006) og intervjuer, synes det som om Kystverket har hatt liten vilje og kapasitet regionalt til å bidra med opplæring av Fiskeridirektoratet sine saksbehandlere.

### *Til 2: Mange parallelle løp*

I perioden fra 2003 da utprøvingen av Trøndelagsmodellen startet, og fram til i dag har det også vært svært mange forvaltningsmessige og politiske prosesser med betydning for behandling av akvakultursøknader.

Statens forurensningstilsyn har arbeidet med å utvikle en *selvbærende forskrift* for akvakultursaker knyttet til Forurensningsloven. Denne forskriften vil forenkle saksbehandlingen til fylkesmennene ved at de fleste akvakulturanlegg i sjø ikke lenger må ha utslippstillatelse. Til gjengjeld vil kravene knyttet til egenkontroll og egenoppfølging av forurensning skjerpes.

Som vi har sett, i tilknytning til utvikling av den nye akvakulturloven, kom vurderinger rundt *bruk av tidsfrister* inn som et eget punkt under paragraf 8. I Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) punkt 6.3 fra Fiskeri- og kystdepartementet blir bruk av tidsfrister karakterisert som "hensiktsmessig". I Fiskeridirektoratet sitt notat knyttet til innføring av tidsfrister (2005) blir det foreslått å innføre retningsgivende tidsfrister dersom en slik ordning skulle innføres. Dette er også utgangspunktet for den såkalte "tidsfristbaserte modellen" vi har vurdert.

I oktober ble i tillegg Odelstingsproposisjon nr. 10 "Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)" lagt fram. I denne blir Fiskeridirektoratet sin myndighet knyttet til behandlingen av akvakultursøknader overført til Fylkeskommunen. Samtidig blir det i proposisjonen uttrykt at:

"For å ivareta hensynet til fiskerinæringen på en forsvarlig måte, foreslås det å legge inn en sløyfe i fremtidig saksbehandlingsopplegg. Dette foreslås løst ved at fylkeskommunene blir pålagt å innhente en faglig tilråding i

de enkelte tilfeller fra Fiskeridirektoratets regionkontor vedrørende konfliktpotensialet i forhold til tradisjonelt fiskeri. (Ot.prp.nr.10:56) (Egen understreking).”

Saksbehandlingsprosedyrene blir dermed endret både ved å tilføre ett ekstra ledd i saksbehandlingen og å overføre myndighet til en helt ny aktør. I proposisjonen blir det også uttrykt at det er forventet at omleggingen vil føre til ekstra saksbehandlingstid i en ”overgangsfase” blant annet fordi det vil ta tid å få tilstrekkelig kompetanse på plass (s.50).

Forslaget går dermed i motsatt retning av Trøndelagsmodellen som allerede på et tidlig tidspunkt var dokumentert å oppnå målene som var satt for prosjektet. I realiteten vil en delegering til Fylkeskommunen slå beina under Trøndelagsmodellen som en sannsynlig framtidig forvaltningsmodell.

## **Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven (i Trøndelag)**

Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven er i dag under utprøving i region Trøndelag. Den er kalt effektiv samarbeidsmodell i Trøndelag og er en driftsmodell med varighet fra sommeren 2007 til ut 2009. Modellen innebærer fortsatt delegering av myndighet etter matloven, dyrevernsloven og havne- og farvannsloven til Fiskeridirektoratets regionkontor. Fylkesmannens miljøvernnavdeling sin delegering av myndighet etter forurensningsloven har løpt ut og er ikke forlenget.

### **Saksgang**

Saksgangen er i samordnet modell uten delegering svært lik saksgangen knyttet til Trøndelagsmodellen (se under avsnittet om Trøndelagsmodellen for flere detaljer). Forskjellen er at Fylkesmannens miljøvernnavdeling i denne modellen i tillegg til uttale knyttet til naturvern-, friluftsliv-, vilt-, og villfiskinteressene behandler akvakultursøknadene med utgangspunkt i forurensningsloven. Tilsvarende er behandling etter forurensningsloven fjernet fra ansvarsområdet til Fiskeridirektoratet.

### **Sektormyndighetene sine ansvarsområder og interne organisering**

Sammenlignet med Trøndelagsmodellen er bare Fiskeridirektoratet og Fylkesmannens miljøvernnavdeling sine ansvarsområder påvirket av endringen. Fiskeridirektoratet har i denne modellen ikke fått delegert myndighet etter forurensningsloven. Fylkesmannen vil ha tilsvarende økt myndighet.

Samme saksbehandler hos Fylkesmannens miljøvernnavdeling vil, i fylkene vi har vært i kontakt med, være involvert både i behandling etter forurensningsloven og for uttale knyttet til friluftsliv, vilt osv.

### **Fordeler og utfordringer knyttet til mindre delegering**

Ved å fjerne delegering etter forurensningsloven er det naturlig at noe av samordningseffekten internt i Fiskeridirektoratet vil forsvinne. Det er dermed grunn til å tro at saksbehandlingstiden vil gå noe opp. Vi har ikke målinger som statistisk sett kan si noe om dette, men Fiskeridirektoratet sine saksbehandlere sier saksbehandlingstiden har gått opp med ca. en måned. Dette kan stemme med at saksbehandler hos Fylkesmannens miljøvernnavdeling opplyser å bruke ca. en måned på saksbehandling. I tillegg vil det ta tid med postgang, utsending osv.

En av saksbehandlerne i Fiskeridirektoratet region Trøndelag sier ellers at fjerningen av delegering etter forurensningsloven har vært demotiverende fordi poenget med Trøndelagsmodellen har vært helhetlig og rask behandling. Ved mindre delegering har noe av det overordnede ansvaret forsvunnet.

## **Tidsfristbasert modell**

Tidsfristbasert modell har, som nevnt tidligere, så langt ikke blitt utprøvd. Modellen har sin bakgrunn i akvakulturloven §8 andre ledd:

”Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om samordning av søknadsbehandlingen, herunder fastsette tidsfrister for behandling av søknader.”

I Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) punkt 6.3 framholder Fiskeri- og kystdepartementet at

”bruk av tidsfrister for saksbehandlingen er hensiktsmessig for å bedre næringens rammebetingelser gjennom større forutsigbarhet og kortere saksbehandlingstid. En hjemmel til å gi forskrift med nærmere bestemmelser om samordning av søknadsbehandlingen, herunder fastsetting av tidsfrister for saksbehandlingen i akvakultursaker foreslås derfor i akvakulturlovens §8.”

Departementet viser ellers i proposisjonen til at innføring av saksbehandlingsfrister i den nye akvakulturloven har fått ”bred støtte” i høringsrunden fra nær sagt samtlige høringsinstanser. Noen av sektormyndighetene har likevel uttrykt bekymring for konsekvensene av dette for bruk av ressurser.

Tidsfristbasert modell har dermed ingen saksgang vi kan vurdere opp mot de andre modellene. Vi vil i dette kapitlet derfor, med utgangspunkt i våre intervjuer, se nærmere på ulike sider ved en tenkt innføring av tidsfrister: Hva tar tid i saksgang etter ordinær modell? Hvordan få ned tidsbruken? Hvordan måle tid? Ut fra dette diskuterer vi nærmere en Tidsfristbasert modell.

## **Konfliktområdene og nivået varierer**

Konfliktområder knyttet til saksbehandling av akvakultursøknader varierer mellom regioner, fra område til område i regionene og fra sak til sak. Hovedkonfliktlinjene er knyttet til:

- Tradisjonelt fiskeri
- Hytter/fritidsbebyggelse
- Vernede områder
- Andre aktører i næringa
- Fiskebestander i elver
- Andre miljøinteresser

Konfliktnivået knyttet til akvakultursøknader vil også variere i forhold til hvor sterke disse ulike interessene er i et område. For eksempel er interessemotsetninger opp mot tradisjonelt fiskeri framtrekkende i Nordland og Troms mens konflikter knyttet til fritidsbebyggelse er de viktigste i deler av Region Vest. Både konfliktområde og konfliktnivå vil påvirke saksbehandlingstid i de ulike regionene og områder innenfor regionene.

## **Hva tar tid i saksgang etter ordinær modell?**

Det blir ikke systematisk målt tid ved behandling av akvakultursøknader verken i Fiskeridirektoratet, de andre sektormyndighetene eller i kommunene. I prosjektet har vi likevel forsøkt å få et bilde av hva som tar tid ved behandling av akvakultursøknader. Vi har prøvd å kartlegge om en eller flere instanser, uavhengig av fylke og type sak, bruker lang tid. Vi har også gått inn og sett på hva som tar lengst tid for hver enkelt saksbehandler når de

behandler søknader: Går en eller flere faktorer igjen? Funnene vi har gjort kan ikke sies å være representative for alle saker, men kan gi noen indikasjoner på hva som er viktige faktorer.

Generelt ser det ut til at hovedgrunnen til at saksbehandling av akvakultursøknader tar lang tid, er at mange instanser er involvert: Ulike interesser og potensielle motsetninger er organisert inn i saksgangen. Mange mennesker og hensyn skal koordineres. I saksbehandling etter ordinær modell er i tillegg få eller bare en person i de ulike sektormyndighetene og i kommunene ansvarlig for behandling av søknader i sitt område. Dersom denne personen må prioritere andre oppgaver eller av andre grunner ikke kan behandle søknaden, vil dermed saken stoppe opp ettersom endelig beslutning er avhengig av vedtak og uttalelser fra alle instanser.

Ved å gå inn på enkeltsaker blir dette godt illustrert: Eksempelene i boksen under, gir en oversikt over vanskeligheten med å gi entydige forklaringer på tidsbruk i saksbehandlingen. *I den første saken* kan det se ut til at to faktorer er avgjørende for at saken tar lang tid: Det tar ni måneder før søknaden er komplett og kommunen bruker et halvt år på sin behandling. *Den andre søknaden* blir opplyst er en hastesak. Oppdretteren har også pushet på og tydeligvis hatt stort hell med det. *I den tredje saken* er det Mattilsynet som har brukt lengst tid. Grunnen til dette har de oppgitt er manglende rutiner i søkerselskapet. Mattilsynet skyver altså "skylden" tilbake på selskapet. I dette tilfellet var også saken en runde i systemet for å vurdere om det var behov for konsekvensutredning.

#### **Eksempler på tidsbruk ved behandling av akvakultursøknader**

Sak 1: 1 år og 10 måneder. Søknaden dreide seg om ny lokalitet for oppdrett av laks og regnbueørret. Det tok 9 måneder før søknaden var komplett. Kommunen brukte et halvt år på sin behandling og offentlig ettersyn. Resten av tiden ble brukt i Fiskeridirektoratet og i de andre sektormyndighetene.

Sak 2: 5,5 måneder. Søknaden gjaldt både tillatelse om utvidelse og endring av lokalisering. Oppdretteren hadde det travelt og pushet på.

Sak 3: 2 år og 3 måneder. Saken gjaldt en stor lokalitet: Mattilsynet brukte 1 år og tre måneder. Dette ble begrunnet med at selskapets rutiner for dødelighet og sykdom var for dårlige. Kommunene brukte 2 måneder. Saken var også en runde i systemet for å vurdere om det var behov for konsekvensutredning. Resten av tiden ble brukt i de andre sektormyndighetene.

Til tross for kompleksiteten vil vi likevel gå nærmere inn på noen forhold som ser ut til å forlenge tiden som blir brukt på behandling av akvakultursøknader:

#### *Kommunene bruker lang tid*

Saksbehandlere hos sektormyndighetene peker i stor grad på at behandlingen i kommunene tar lang tid. Kommunene har en rolle i å legge ut søknader til offentlig ettersyn. Fristen for å uttale seg er da fire uker. Så lenge denne fristen står ved lag, vil behandling i kommunene nødvendigvis ta mer enn en måned. Dette forklarer imidlertid ikke all tidsbruken. Det synes å være to viktige forklaringsfaktorer for tidsbruk i kommunene: 1. Saksbehandlingsrutiner: Noen kommuner har bare administrativ behandling av søknadene, mens andre også krever politisk behandling. Mye tyder på at det siste forlenger saksbehandlingstiden. 2. Kompetanse og personlige egenskaper hos saksbehandler i kommunene: Fagbakgrunn, erfaring osv vil ha betydning. Vi har ikke funnet noen klare indikasjoner på at saksbehandling tar lenger tid i ulike typer kommuner (store/små, by/land osv.). Våre data er imidlertid for usikre til at vi kan uttale oss sikkert om dette.

At det tar lang tid i kommunene er spesielt avgjørende siden sektormyndighetene venter på kommunene sin saksbehandling før de starter sitt arbeid. Både i ordinær modell, Trøndelagsmodellen og i Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven venter sektormyndighetene på kommunene sine uttalelser før de begynner på sin behandling.

Mye tyder på at kystsonerplaner gjør saksbehandling av akvakultursøknader lettere. Planleggingsprosessen og innretningen på planene kan ha betydning for hvor godt planene fungerer (Stokke m.fl. 2006). I en kommune vi var i kontakt med var for eksempel områdene satt av til akvakultur i planene svært små, slik at det ble nødvendig å søke om dispensasjon fra planen ved små endringer av anleggene.

#### *NVE og Mattilsynet*

Av informantene blir det også nevnt at NVE i settefisksaker og Mattilsynet bruker lang tid. Når det gjelder NVE vil det være forskjell på konsesjonspliktige saker og de som ikke er konsesjonspliktige. Opplysninger fra saksbehandlere i NVE tyder på at konsesjonspliktige saker tar fra ett år og oppover, mens en vurdering av konsesjonsplikt tar langt kortere tid og kan være nede i 2-3 måneder.

#### *Kvalitetssikring av søknader*

Fiskeridirektoratet har ansvaret for å kvalitetssikre søknadene som kommer inn. Dersom den ikke er komplett, vil Fiskeridirektoratet be om ytterligere opplysninger. Noen av saksbehandlerne vi har vært i kontakt med i Fiskeridirektoratet, opplyser at kvalitetssikring av søknaden er det som tar lengst tid i deres arbeid med akvakultursøknadene. I tillegg har det kommet fram i intervjuene at det i enkelte saker er behov for å supplere søknadene senere i saksgangen. Dette vil ytterligere forsinke behandlingen.

#### *Kompetanse og personlige egenskaper*

Man kunne tenke seg at intern saksgang hos ulike instanser ville være svært omfattende. Dette viser seg ikke å være tilfelle. Hos alle sektormyndighetene utenom NVE har saksbehandler stort sett totalansvaret for en søknad. De aller fleste vi har vært i kontakt med opplyser også at de i de aller fleste saker selv har nok kompetanse til å behandle søknader de får inn. Dette betyr imidlertid også at saksbehandlingen og saksbehandlingstiden til en hver tid vil være svært avhengig av kompetanse og personlige egenskaper hos saksbehandler.

#### *Vurdering av data rundt strøm og bunnforhold*

Saksbehandlere både hos Fylkesmannen og hos Mattilsynet opplyser at det gjerne er vurdering av data knyttet til strøm- og bunnforhold som tar lengst tid ved deres behandling av søknader. Flere av saksbehandlerne påpeker ellers at det varierer mye fra sak til sak hva som tar tid.

#### *Det er ingen som dytter på*

Fiskeridirektoratet har et koordinerende ansvar i behandling av akvakultursaker. Det virker likevel ikke som Fiskeridirektoratet i stor grad er en pådriver i saksbehandlingsprosessen ved ordinær saksbehandling. I flere tilfeller vi har vært borte i har saker blitt liggende i kommunene eller hos sektormyndighetene i månedsvis. Det ser ut til at søker selv må være aktiv for å få fortløp i sin sak.

## **Hvordan få ned tidsbruken?**

Som nevnt over synes kompleksiteten i saksgang og saksområder i seg selv å være det som har størst betydning for tidsbruk ved behandling av akvakultursøknader. Trøndelagsmodellen

er et forsøk på å eliminere noen av disse koordineringskostnadene, og på denne måten få ned tidsbruk uten å svekke kvaliteten i saksbehandlingen. Vi har tidligere vist at saksbehandlingstiden med stor sannsynlighet har gått ned ved bruk av Trøndelagsmodellen og at brukerne synes å være fornøyde (Halvorsen og Barstad (2005), Fiskeridirektoratet (2006)).

Våre informanter ble spurt om hva som ville hatt størst betydning for å få ned saksbehandlingstiden internt i egen organisasjon. Seks faktorer ble av informantene trukket fram:

#### *Økte ressurser og bedre tid*

Ikke overraskende svarte svært mange at økte ressurser ville bidra til å få ned saksbehandlingstiden. Dette kunne være i form av færre andre saker eller flere saksbehandlere. Det er imidlertid ikke slik at økte ressurser til enhver tid vil korte ned tidsbruken. Flere av informantene opplyser at arbeidsbelastningen knyttet til akvakultursøknader varierer mye og at behandling av søknader i rolige perioder går helt greit.

Det vil også være slik at tilgjengelige ressurser vil variere avhengig av hvilke andre oppgaver vedkommende saksbehandler må forholde seg til. Av saksbehandlerne i NVE ble det blant annet opplyst at store ressurser i gjeldende avdeling sentralt, for tiden blir bundet opp i behandling av konsesjoner for småkraftverk. I Fiskeridirektoratet vil for eksempel rømmingssaker binde opp store ressurser. Ofte er det de samme personene som behandler søknader som også har ansvaret for tilsyn med anleggene.

#### *Komplette søknader*

Flere av informantene mener at komplette og gode søknader vil få ned saksbehandlingstiden. I dette ligger også behovet for gode kartvedlegg. Gode søknader vil generelt minske behovet for å hente inn supplerende informasjon.

#### *Klarere prioritering*

Alle saksbehandlere vi har vært i kontakt med og som behandler søknader etter ordinær modell, har flere ansvarsområder i sitt vanlige virke. Prioritering av akvakultursøknader vil dermed avhenge sterkt av hvilke andre saksområder som er oppe til en hver tid i de ulike sektormyndighetene og i kommunene. At saksbehandlere opplever at akvakultursøknader blir prioritert fra hovedkontor og regionkontor kan ha betydning for å få ned behandlingstiden.

#### *Kompetanseheving*

Flere av våre informanter opplyser at oppgradering av egen kompetanse muligens vil kunne korte ned saksbehandlingstiden, selv om de i utgangspunktet mener de stort sett har nok kompetanse til å behandle søknadene de får inn.

#### *Samordning*

Som nevnt over er samordning mellom mange ulike instanser en viktig del av arbeidet med akvakultursøknader. Flere av informantene peker på at de ville satt pris på bedre samordning og dialog både mellom saksbehandlere i egen organisasjon og mellom sektormyndighetene. De mener også at dette ville kunne bidra til å få ned saksbehandlingstiden totalt.

#### *Bedre datasystem og elektroniske kart*

Noen av saksbehandlere nevner interne datasystem generelt og elektroniske kartsystem spesielt når de blir spurt om hva som ville fått ned tidsbruken i deres arbeid.

## Om å måle tid

Som nevnt over blir det ikke systematisk målt tid knyttet til behandling av akvakultursøknader i de ulike sektormyndighetene. Prosjektet har avdekket flere problemstillinger knyttet til å måle tid. Vi vil ta for oss noen i avsnittene under:

### *Når starter og slutter behandlingen av søknaden?*

Vi tar det for gitt at for søker vil det som betyr noe være når de starter med et arbeid med en søknad og når de har endelig avgjørelse om avslag, eller helst tilsagn på bordet. Dersom man skal måle tid, er det imidlertid mange alternative start- og sluttidspunkt for målingen. I avsnittet over ble det påpekt at ikke alle søknader er komplette når de kommer inn til Fiskeridirektoratet. Skal saksbehandlingstiden starte når søknaden kommer inn første gang, eller når den er komplett? Hva hvis det viser seg senere i saksgangen at søknaden likevel ikke inneholder de elementer som sektormyndigheter og kommunene trenger for å ferdigstille saksbehandlingen, skal tiden da regnes på nytt?

Dette er imidlertid ikke eneste faktoren som vil gjøre starttidspunktet for behandling av søknaden uklart. I NVE blir det for eksempel gjort en vurdering av konsesjonsplikt for søknader om settefiskanlegg. Dersom søknaden blir vurdert som konsesjonspliktig før den reelle søknaden blir sendt til Fiskeridirektoratet, skal tiden da måles fra søknaden først kommer inn, eller når man starter den reelle behandlingen?

Dersom søknadstypen krever det blir søknaden sendt til kommunene når den er komplett. Søker har i samarbeid med kommunene ansvaret for å legge søknadene ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse er 4 uker. Noen kommuner har politisk behandling av slike søknader. Tidspunktet for ferdigbehandling i kommunene, vil dermed avhenge av når aktuelle politiske møter avholdes i tillegg til administrativ ferdigbehandling. Skal tiden søknaden ligger i kommunene måles? Fiskeridirektoratet har i Trøndelagsmodellen målt tiden søknadsbehandlingen har tatt etter at søknaden er ferdigbehandlet hos kommunene. Dermed unngår de dette ”problemet”.

En søknad kan ende med innvilgning eller avslag. Dersom søker får avslag i første instans og klager, skal klagen inkluderes i tidsbruken knyttet til den opprinnelige saksbehandlingen, eller kommer dette bare som et tillegg som ikke skal måles? For søker, vil saken ikke være avsluttet.

Eksempelene og spørsmålene over illustrerer at start- og sluttidspunkt for behandlingen av en sak ikke er gitt og at måling av tid dermed kan være problematisk.

### *Skal tidsfristene variere avhengig av kompleksiteten av interessekonflikter i området?*

I sitt notat ”akvakulturloven – tidsfrister for behandling av søknader om etablering av akvakultur” (Fiskeridirektoratet: 2005) foreslår Fiskeridirektoratet å benytte rådgivende tidsfrister for alle involverte parter ved behandling av akvakultursøknader: Mottakelsesfasen 5 dager, offentlig ettersyn 3 uker, kommunal behandling 2 mnd, statlig sektorbehandling 1 mnd og Fiskerimyndighetenes sluttbehandling 1 mnd. Tidsfristene bør i følge Fiskeridirektoratet være retningsgivende.

Våre intervjuer viser at omfanget av og intensiteten på interessekonfliktene varierer mye mellom Fiskeridirektoratet sine ulike regioner og også innenfor regionene. Med dette varierer også tidsbruk. Hos en saksbehandler vi var i kontakt med varierte tiden brukt på de tre siste søknadene fra 7 år og 7 måneder for et settefiskanlegg til 5 måneder for en utviding av oppdrettslokalitet for laks i sjø. Antallet og intensiteten av interessekonflikter vil i stor grad påvirke saksbehandlingstiden hos de ulike sektormyndighetene og dermed også den totale saksbehandlingstiden. Hvordan skal dette håndteres ved bruk av tidsfrister? Skal tidsfristene være de samme uansett type søknad og i alle områder?



Spørsmålet blir i hver enkelt sak hva som er lang, kort og passe tidsbruk i forhold til det ansvaret sektormyndighetene og kommunene er satt til å forvalte.

#### *Et spørsmål om prioritering*

Tidsfrister indikerer en prioritering av et saksområde. Dersom en tidsfrist skal overholdes, må noe annet nedprioriteres gitt at ingen effektivisering eller ressursøkning har funnet sted. Det er ulike holdninger til dette hos saksbehandlerne i organisasjonene. Noen mener tidsfrister ikke vil være noe problem, mens andre mener dette vil komme i konflikt med allerede eksisterende tidsfrister. En av saksbehandlerne uttrykker: ”Vi kan komme i en situasjon der vi må gjøre en prioritering mellom viktige og mindre viktige tidsfrister.”

### **En Tidsfristbasert modell?**

Dersom tidsfrister skal benyttes, synes det avgjørende at:

1. Det er mulig å finne en formålstjenlig måte å måle tidsbruk på ulike søknader hos alle sektormyndighetene og i kommunene.
2. Tidsfrister blir pålagt alle sektormyndighetene og kommunene.

Fiskeridirektoratet legger i sitt notat (2005) opp til såkalte retningsgivende tidsfrister. Innføring av slike tidsfrister vil først og fremst kunne påvirke to forhold vi har identifisert kan få ned tidsbruken: Klarere prioritering av akvakultursaker og dermed kanskje også økte ressurser allokert til denne oppgaven fra sektormyndighetene og kommunene.

Innføring av tidsfrister vil ikke endre saksbehandlingsprosedyrer knyttet til behandling av akvakultursøknader. Slik sett vil det ikke påvirke det vi ser på som hovedutfordringen ved behandling av akvakultursøknader, nemlig at svært mange instanser er involvert i behandlingen selv i det som kan synes som kurante saker.

Strengere bruk av tidsfrister, der de ulike instansene mister sin rett til å uttale seg om sine saksfelt dersom de ikke holder seg innenfor tidsfristene, kan være risikabel: Sektormyndigheter og kommuner kan si både ja og nei til søknadene på sviktende grunnlag. Ingen av delene er formålstjenlige.

Et alternativ til bruk av tidsfrister er å gå inn i ulike regioner og områder, identifisere hva som tar lang tid og gjøre noe med spesifikke forhold. En pådriverrolle til Fiskeridirektoratet ville muligens også kunne bidra til raskere saksgang.

## Tradisjoner hos sektormyndighetene

Sektormyndighetene og kommunene har ulike hensyn de skal ivareta i behandlingen av akvakultursøknader. Organisasjonene har ulike målsetninger og deres myndighet er i akvakultursaker hjemlet i lover med forskjellig formål. Tabell 2 viser visjoner og viktige målsetninger knyttet til hver enkelt sektormyndighet slik de selv framstiller det på sine nettsider.

**Tabell 2 viser visjoner og målsetninger i ulike sektormyndigheter. Informasjonen er hentet fra sektormyndighetenes nettsider.**

	Visjon	Hovedmålsetninger
Fiskeridirektoratet <sup>1</sup>	Livet i havet – vårt felles ansvar.	<i>Overordnet mål</i> Vi skal fremme lønnsom og verdiskapende næringsaktivitet gjennom bærekraftig og brukerrettet forvaltning av marine ressurser og marint miljø.
Mattilsynet <sup>2</sup>	Skape trygghet og tillit gjennom kunnskap og handlekraft.	<i>Hovedmål</i> - Helsemessig trygg mat - Friske planter, fisk og dyr - Etisk forsvarlig hold av fisk og dyr - Miljøvennlig produksjon - God kvalitet samt redelig produksjon og omsetning - Verdiskaping på matområdet - En framtidsrettet og effektiv organisasjon
Fylkesmannen i Troms <sup>3</sup>	Kunnskap, klokskap og rettssikkerhet.	<i>Mål</i> Kunnskap - Fylkesmannen er sektormyndighet på vegne av flere departement, og skal formidle kompetanse om fag, forvaltning og lokale forhold i Troms. - Fylkesmannens kunnskapsformidling skal være av høy kvalitet både i form og innhold. - Fylkesmannen skal ha høy kompetanse på sine fagområder. Klokskap - Der det er rom for skjønn, skal handlingsrom vurderes og brukes. - Fylkesmannen skal være brobygger, lyttepost og informasjonsknutepunkt. - Utstrakt samarbeid på tvers av avdelinger skal gi arbeidet høyere kvalitet. - Publikum og samarbeidspartnere skal alltid oppleve god service. Rettssikkerhet - Fylkesmannen skal ivareta rettssikkerhet for innbyggere i næringsvirksomhet i Troms. - Fylkesmannen skal føre tilsyn, gi veiledning og være klageinstans. - Saksbehandlingen skal utføres effektivt og med høy kvalitet.
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag <sup>4</sup>	Vår kompetanse – din trygghet!	<i>Virksomhetsidé</i> Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ønsker gjennom kompetanse i egen organisasjon å bidra til utvikling, kvalitet og rettssikkerhet i samfunnet.
Kystverket <sup>5</sup>	Kystverket utvikler kysten og havneområdene til verdens sikreste og reneste	<i>Mål</i> Sikker seilas, rent miljø, fra vei til sjø, livskraftige kystsamfunn, kvalitet i alle ledd, alltid til stede.
NVE <sup>6</sup>	Vann og energi for en bærekraftig utvikling	<i>Hovedmål</i> - Ivareta miljø- og brukerinteresser i vassdrag - Sikre samfunnet mot vassdragsulykker og ivareta sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen - Fremme verdiskaping gjennom effektiv og miljømessig akseptabel energiproduksjon - Fremme effektiv og sikker overføring og omsetning av energi og effektiv energibruk

Vi ser at visjonene hos flere kretser rundt temaet bærekraftig utvikling innenfor sine fagområder. Vektleggingen varierer likevel når vi ser på målsetningene: Fiskeridirektoratet

<sup>1</sup> Kilde: [www.fiskeridir.no/fiskeridir/om\\_oss/visjon\\_m\\_1\\_og\\_rolle](http://www.fiskeridir.no/fiskeridir/om_oss/visjon_m_1_og_rolle)

<sup>2</sup> Kilde: [www.mattilsynet.no/om\\_mattilsynet/maal\\_strategier/overordnet\\_plan\\_10135](http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/maal_strategier/overordnet_plan_10135)

<sup>3</sup> Kilde: [www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=48115&amid=2124744](http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=48115&amid=2124744)

<sup>4</sup> Kilde: [www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=49864](http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=49864)

<sup>5</sup> Kilde: [www.kystverket.no/?aid=9284372](http://www.kystverket.no/?aid=9284372)

<sup>6</sup> Kilde: [www.nve.no/admin/filearchive/108/strategi%2006-09-web.pdf](http://www.nve.no/admin/filearchive/108/strategi%2006-09-web.pdf)

har fokus på lønnsomhet, næring og brukerretting i tillegg til bærekraft. Det er i intervjuene sagt om Fiskeridirektoratet at det tradisjonelt har vært en støtte- og rådgivningsorganisasjon for fiskerinæringen, men at direktoratet de siste årene også har gått inn i kontroll- og tilsynsoppgaver.

I Mattilsynet står trygghet, helse og miljø sentralt. Fylkesmennene legger mer vekt på tradisjonelle forvaltningsverdier som kompetanse og rettssikkerhet. Kystverket trekker fram både sikkerhet og næringsutvikling knyttet til sjøen, mens NVE fokuserer på sikkerhet, miljø og næringsutvikling knyttet til vassdrag.

Oppgavene organisasjonene skal skjømte vil være avgjørende for rekrutteringsgrunnlaget og dette vil igjen skape føringer for ulike kulturer og tradisjoner. For å få et bilde av dette har vi sett på ulike variabler hos våre informanter: Utdanning og yrkeserfaring, verdier og prioriteringer.

## Ulik utdanning og yrkeserfaring

Tabellen under gir en oversikt over utdanning og yrkeserfaring blant saksbehandlere vi har vært i kontakt med hos de ulike sektormyndighetene. Tallene viser hvor mange av våre informanter som har denne typen utdanning eller yrkeserfaring. Noen informanter kan ha flere typer utdanning og noen har ikke yrkeserfaring fra andre plasser enn nåværende arbeidsplass. Tallene knyttet til utdanning og yrkeserfaring stemmer derfor ikke overens.

**Tabell 3: Utdanning og yrkeserfaring blant informanter hos ulike sektormyndigheter.**

Sektormyndighet	Utdanning	Tidligere yrkeserfaring
Fiskeridirektoratet	Akvakulturutdanning (2)	FoU-erfaring fisk (2)
	Marinbiolog (1)	Lærer (1)
	Veterinær (1)	Erfaring fra akvakulturnæringa (1)
	Biologi/kjemi, næringsmiddel (1)	Offentlig forvaltning ernæring (1)
	Fiskeribiolog (1)	
Mattilsynet	Veterinær (6)	Praktiserende veterinær (6)
Fylkesmannens miljøvernnavdeling	Marinbiolog (2)	FoU erfaring fisk (2)
	Naturforvaltning (1)	Erfaring fra akvakulturnæringa (1)
	Fiskehelsebiolog (1)	Offentlig forvaltning fiskeri (1)
		Privat næringsdrivende fiskehelsetjenester (1)
Kystverket	Maritim utdanning (2)	Fisker/sjømann (1)
	Kommunal forvaltning (1)	Bygg og anlegg (1)
	Bygningsingeniør (1)	
NVE	Teknisk utdanning (2)	Oljevirkosomhet (1)
	Offentlig administrasjon (1)	Offentlig forvaltning, Fylkesmannen (1)
	Landbruksfag (1)	Utmarkenæringar med hovedvekt på fisk (1)
		Lærer (1)

Som vi ser av tabellen går hovedskillet knyttet til utdanning mellom de ulike sektormyndighetene. Mens Kystverket har rekruttert personer først og fremst med maritim og

teknisk utdanning, har Fylkesmannens miljøvernavdeling rekruttert folk med naturfaglig bakgrunn spesielt knyttet til fisk og sjø. NVE har rekruttert folk med teknisk og landbruksfaglig utdanning mens alle våre informanter i mattilsynet er veterinærer. Fiskeridirektoratet har et forholdsvis bredt spekter av utdanninger blant våre informanter. Delvis har dette bakgrunn i Trøndelagsmodellen som har gjort det nødvendig å rekruttere inn personer med forskjellig bakgrunn for å kunne behandle alle sider ved akvakultursøknadene.

Bildet når det gjelder yrkesbakgrunn er noe mer sammensatt, men vi kan se noen klare trekk: I Mattilsynet har alle våre informanter vært praktiserende veterinærer enten på kommunenivå eller på distriktsnivå. I Kystverket har de teknisk og maritim yrkesbakgrunn. Saksbehandlere hos Fylkesmannens miljøvernavdeling og Fiskeridirektoratet har mest FoU erfaring. Bare to av våre informanter har erfaring fra akvakulturnæringen.

## **Ulike prioriteringer og hensyn?**

Fører så ulik bakgrunn til at ulike prioriteringer blir gjort i sektormyndighetene? Hva slags hensyn mener saksbehandlerne er de viktigste? Hvilke prioriteringer gjør de i hverdagen? Tabell 4 gir en oversikt over svar våre informanter har gitt på spørsmål knyttet til egne verdier og prioriteringer.

Det kan synes som det er ett klart hovedtrekk: Formålet med organisasjonen synes å forplante seg klart nedover i organisasjonen. Dette gjelder faglige hensyn og vurderinger, men også når det gjelder egne faglige hovedinteresseområder og vurderinger rundt næring og forvaltning av næringen. Dette betyr at:

- a. Ansatte i Fiskeridirektoratet synes å være preget av at de skal veie ulike hensyn i sitt arbeid. De har ulike hovedinteresseområder, de legger vekt både på lønnsomhet og bærekraft, de er opptatt av næringa, men også av kontroll og ettersyn osv. Ansatte i Fiskeridirektoratet er også bekymret for at forvaltningen ikke holder tritt med næringen.
- b. Ansatte hos Mattilsynet er svært opptatt av fiskehelse og fiskevelferd. Bekymringen for at forvaltningen ikke holder tritt med det som skjer i næringen er størst her.
- c. Ansatte hos Fylkesmannens miljøvernavdeling og NVE har klare preferanser knyttet til natur, miljø, økologi osv.
- d. Ansatte i Kystverket synes å være svært sektororientert både i sine interesser og tilnærming.

**Tabell 4 gir en stikkordmessig oversikt over informantene sine svar på spørsmål knyttet til egne verdier og prioriteringer.**

	Hva er ditt faglige hovedinteresseområde?	Hvilke saker har høyest prioritet i ditt daglige arbeid?	Av de forvaltningsmessige hensynene du er satt til å forvalte, hva legger du størst vekt på?	Hva ser du på som det største dilemmaet ved akvakulturnæringen?	Hva ser du på som hovedutfordringen for forvaltningen av akvakulturnæringen?
Fiskeridirektoratet	Grenseområdet mellom kystzoneplanlegging og biologisk mangfold. Forvalte en næring i vekst. Lokaliteter. Kontroll og forvaltning av mangfoldet	Varierer, rømminger, serviceerklæring overfor næringen, kontroller. I Trøndelag: Godkjenning av lokaliteter.	Lønnsom og bærekraftig næring	Forvaltning versus økonomi. Rømming, sykdommer, lakselus. Ønsket om produksjonsvekst.	Å holde tritt med det som skjer i næringa. Kontroll og ettersyn. Hindre rømming. Få til en bærekraftig og lønnsom næring.
Mattilsynet	Fiskehelse og velferd, dyrevern.	Fiskehelse, sykdomsutbrudd.	Fiskehelse, og fiskevelferd	Forståelsen for fisken. Rømming. Rask utvikling, store enheter. Sykdommer. Bærekraft.	Å holde tritt med det som skjer i næringa. Omstruktureringer (dvs. soneinndeling av fjordområder) Store aktører får stadig mer makt.
Fylkesmannens miljøvernavdeling	Balansert akvakulturnæring. Friluftsliv. Sjukdomssituasjonen. Økologi.	Behandling av akvakultursøknader	Forurensning	Rømming. Utslippskrav.	Rømming av fisk. Sammenfatte opplysninger på en god måte. Raskt voksende næring uten langsiktighet.
Kystverket	Framkommelighet til sjøs.	Ingen.	Sikker ferdsel	Store anlegg fører til konflikt med skipstrafikk.	Merking av anlegg. Vanskelig å finne egnede lokaliteter i noen områder.
NVE	Allmenne interesser: Natur, landskap, biologisk mangfold. Landskapsarkitektur, estetikk.	Ingen.	Vurderinger knyttet til vassdrag	Virkning på vassdrag	Tilpasse produksjon til vannressurser.

## ***Erfaringer fra andre land, et studium verdt***

Denne delen av prosjektet har blitt nedprioritert i samråd med Fiskeridirektoratet. Å hente inn detaljert nok kunnskap om behandlingsmodeller i andre land til å kunne gjøre en god sammenligning med de norske modellene, krever i seg selv et eget prosjekt. Vi har derfor til formålet gjort i hovedsak fire ting: 1) Vi har søkt i eksisterende litteratur. En del av denne informasjonen har vi benyttet i det følgende. Det viste seg imidlertid at det finnes mye informasjon om forvaltning av akvakulturnæringen, men lite knyttet konkret til saksbehandling av akvakultursøknader. 2) Vi har søkt etter informasjon på internett 3) Vi har i intervjuene med alle sektormyndighetene spurt om de har erfaringer og kunnskap om behandling av akvakultursøknader i andre land. Det viste seg at denne kunnskapen ikke var særlig stor hos saksbehandlerne. 4) Gjennom disse intervjuene har vi likevel fått kontakt med en person hos skotske myndigheter. Gjennom ham har vi fått svar på noen av våre spørsmål som gjelder Skottland.

I tillegg ble vi tipset om at Marine Harvest og Akvaforsk, som opererer internasjonalt burde ha denne typen informasjon. Vi tok derfor kontakt med disse for å høre om de kunne hjelpe. Dette sporet ville imidlertid tatt for lang tid å forfølge. Vi tok også kontakt med en person som har vært forfatter av enkelte av rapportene som er utarbeidet om forvaltningen av akvakulturnæringen. Alle disse kontaktpunktene er spor som kan følges videre dersom man vil ha en mer detaljert oversikt over saksgangen i akvakultursaker.

Kunnskapen om saksbehandling i Skottland og Chile, som blir presentert under, kan bare gi et overordnet bilde av alternative saksbehandlingsregimer uten å være gode nok til å gjøre en kvalitativ sammenligning mellom dem og de norske saksbehandlingsmodellene.

Det er likevel verdt å merke seg at forvaltningsregimene i Skotland og Chile har særtrekk som skiller dem fra det norske: Skotland har nylig innført en delegering av ansvaret for saksbehandling i akvakultursaker til lokale myndigheter. I Chile er forvaltningen i utgangspunktet basert på et grunnarbeid der kystlinjen har avmerkede akvakulturområder.

## **Noen erfaringer fra Skottland<sup>7</sup>**

Skottland er den største produsenten av oppdrettslaks i EU og er ansvarlig for 80 prosent av den totale produksjonen i Storbritannia. Landet er den tredje største produsenten i verden, bak Norge og Chile. Skottland produserer i tillegg til laks; regnbueørret og mindre kvantum av andre arter som torsk, ørret, kveite. I tillegg produseres det i Skottland musling, østers og andre skjelltyper<sup>8</sup>.

### *Forvaltningen*

Disse instansene er involvert i forvaltningen av skotsk akvakulturnæring:

- Lokale myndigheter – fra 2007 koordinerende instans.
- The Crown Estate Commissioners (CEC) – gir rettigheter til bruk av havbunnen og strandlinje der de territoriale havområder er bundet til kongemakten (The Crown) og CEC er ansvarlig for å forvalte havbunnen og mesteparten av flo/fjære området.
- The Scottish Environment Protection Agency (SEPA) – SEPA ble etablert gjennom The Environment Act fra 1995 og skal bidra til bedring av miljøforholdene i Skottlands

---

<sup>7</sup> Mesteparten av informasjonen er hentet fra KPMG sin rapport "Regulering av oppdrettsnæringen internasjonalt – en sammenligning av rammebetingelser i ulike lakseproduserende land" (Olafsen et al 2002). Informasjonen er sjekket for endringer siden da.

<sup>8</sup> Kilde: [www.scotland.gov.uk/Topics/Fisheries/Fish-Shellfish](http://www.scotland.gov.uk/Topics/Fisheries/Fish-Shellfish).

tidevannsområder, samt bidra til økt bevaring av akvatisk flora og fauna. Dette omfatter overvåking av vannkvalitet og havbunnens tilstand i nærheten av akvakulturanlegg.

- The Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department (SEERAD) regulerer og kontrollerer forhold knyttet til fiske sykdommer gjennom "The Diseases of Fish Act of 1937 and 1983", samt EUs regelverk knyttet til fiskehelse. Dette lovverket er etablert for å forhindre introduksjon og spredning av alvorlige fiske sykdommer.
- The Scottish Executive Development Department (SEDD) – Transportdivisjonen i SEDD er ansvarlig for at aktivitet i tidevannsbeltet ikke representerer risiko knyttet til navigasjon (The Coast Protection Act 1949).
- The Health and Safety Executive (HSE) – HSE håndhever spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet gjennom The Health and Safety at Work Act 1974.

#### *Hva søkes det om?*

- Ved etablering av akvakulturanlegg må det søkes CEC om å få leie et bestemt område i havbunnen og område på land. Hvis The Crown Estate ikke er eier, må det søkes om tillatelse fra grunneier. Tillatelsen gis for en bestemt tid – vanligvis mellom 10 og 20 år. Disse søknadene må i begge tilfeller være klare før det blir søkt om "planleggingstillatelse".
- Det må søkes om planleggingstillatelse fra lokale myndigheter for nye akvakulturanlegg eller endringer av eksisterende anlegg. Lokale myndigheter sender søknadene til relevante organisasjoner på høring.
- Hvis foreslått anlegg skal ligge i et sensitivt område, har en biomasse på 100 tonn eller mer eller vil dekke mer enn 0,1 hektar av sjøområdet må det gjennomføres en miljøkonsekvensutredning.
- Utslippstillatelse fra The Scottish Environmental Protection Agency (SEPA), som begrenser antall tonn fisk produsert og kvantitet medisiner som kan slippes ut er nødvendig.
- Ved etablering må det søkes SEDD om tillatelse til å forankre anlegget.

#### *Saksgang*

Tidligere koordinerte The Crown Estate akvakultursøknadene. Det har imidlertid skjedd en regionalisering. Søknader om nye eller endringer av eksisterende akvakulturanlegg skal fra 2007 leveres til de relevante lokale planmyndighetene. En bred konsultasjonsrunde vil gjennomføres før det blir gitt planleggingstillatelse. Tabell 5 viser tidligere saksgang, men skal i følge våre kilder være forholdsvis dekkende også for nye akvakultursøknader. Forskjellen er at med den nye ordningen vil lokale myndigheter være søknadsbehandler ikke Crown Estate.

Hver lokalitet må også ha egen utslippstillatelse uavhengig av hvem som drifter anlegget. Tillatelsene gir en ramme for hvor mye biomasse som kan produseres på lokaliteten og gir begrensninger på utslipp av bestemte stoffer. Hvert anlegg må for eksempel søke om lisens for bruk av alle medisiner som man kan få bruk for gjennom utslippstillatelsens levetid.

**Tabell 5 viser et skotsk oppdrettselskap sine nedtegnelser over prosedyrer for akvakultursøknader i 2002 (Kilde: KPMG Consulting (2002:24). Prosedyrene er nå mye av de samme, men lokale myndigheter har tatt over Crown Estate sitt ansvar.**

Process	Notes
1. Pre Application	Applicants undertake their own site appraisal and local/wider consultation.
2. Submit screening application to the Crown Estate to determine need for formal Environmental Statement	Crown will consult with statutory bodies which include: Local Authority SEPA SERAD SNH MCA Northern Lighthouse Board Local communities Private individuals and NGO's
3. Request scoping opinion from Crown Estate	Before making an application, the developer may ask the competent authority (Crown Estate) for their formal opinion on the information to be supplied in the Environmental Statement (forming part of an EIA)
4. Gather data for Environmental Statement	Benthic data takes three months
5. Preparation and submission of Environmental Statement	Note. Further information could be requested by Crown Estate after submission.
6. Publicity	Environmental Statement is advertised in local newspaper and post office with time for representations
7. Decision by Crown Estate	Following consideration by consultees.

## Noen erfaringer fra Chile<sup>9</sup>

Oppdrett av fisk har omtrent like lange tradisjoner i Norge og Chile. Både i Norge og Chile ble det i varierende omfang drevet forsøk med oppdrett av ulike typer laksefisk fra 1850 fram til ca. 1970 (Kjesbu et al 2005:21-22). Sammen med Norge er Chile nå en ledende produsent av laks på verdensbasis. Forvaltningsregimene har imidlertid vært forskjellige.

### *Viktige institusjoner:*

- Departementet for økonomi, utvikling og gjenoppbygging (Ministerio de Economía, Fomento e Reconstrucción (MEFR)) Herunder Undersekretariat for fiskeri (Subsecretario de Pesca) og "The National Fisheries Services" (Sernapesca).
- Forsvarsdepartementet: Ministerio de Defensa Nacional

### *Viktige lov- og regelverk:*

- The General Law of Fisheries and Aquaculture: Lovverk etablert i 1991 som særskilt regulerer akvakulturvirksomhet i Chile. Først gjennom denne ble det stilt særskilte krav om godkjenning for å drive akvakultur i Chile.

<sup>9</sup> Informasjonen i dette avsnittet er i alt overveiende grad hentet fra Liabø et al 2007 og Kjesbu et al 2005. Der informasjonen er fra 2005 er dette stort sett merket. I disse tilfellene har vi ikke klart å sikre at informasjonen er tilstrekkelig oppdatert siden 2005.



- ”Ley de bases del medio ambiente (LBMA) (1994), under denne: Regiamiento del Sistema de Evaluaciôn de Impacto Ambiental (SEIA) – SEIA er den generelle miljølovgivningen som regulerer all aktivitet som påvirker det ytre miljø.
- Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA) – Innført i 2001 gir mer omfattende miljøkrav for akvakulturaktiviteter.

*Hva søkes det om?*

- I Chile er det nødvendig både å ha konsesjon og autorisasjon. Autorisasjon tildeles av undersekretariatet for fiskeri i Departementet for økonomi, utvikling og gjenoppbygging.
- Konsesjon tildeles av Forsvarsdepartementet. En konsesjon er tillatelse til å drive akvakultur på et område som blir tildelt etter søknad. Konsesjonen er avgrenset av geografiske koordinater og aktiviteten må foregå innenfor dette området. Konsesjonsstørrelse oppgis i kvadratmeter. Det er tillatt med flere lokaliteter innen en konsesjon.
- For landbasert akvakulturvirksomhet, skal det søkes om vannrettigheter til ”Direccion General de Aguas”. (Kjesbu et al 2005).
- Den som skal drive akvakulturvirksomhet må være registrert i det nasjonale registeret for akvakultur.
- Etter at regelverket RAMA ble innført, skal alle nye konsesjoner (for eksempel lokaliteter) gjennomgå en miljømessig forundersøkelse, ”Caracterizacion Preliminar de Sitio” (CPS) før endelig tildeling av konsesjonsrettigheten kan skje (Kjesbu et al 2005). Disse inneholder blant annet analyser av oksygeninnhold og mikrofauna i vannsøylen, sedimentanalyser etc.

En forutsetning for tildeling av både autorisasjon og konsesjon er at lokaliteten en søker godkjennelse for skjer innen såkalte godkjente områder for akvakultur – Areas Aptas para Acuicultura (AAA). Disse er godkjent av Forsvarsdepartementet. Det kan også søkes utenfor AAA-områdene, man da må arealet godkjennes særskilt.

Det er ikke noe standardareal knyttet til en konsesjonsenhet. Det er likevel begrensninger knyttet til at samlet overflateareal av benyttede mærer ved oppdrett av laksefisk ikke skal overstige 1/20-del av tildelt konsesjonsareal (Liabø et al 2007:61)

Regelverket RAMA beskriver krav til minimumsavstand mellom akvakulturanlegg. Minimumsavstanden for intensiv produksjon er 2778 meter for ekstensiv produksjon er minimumsavstand 400 meter.

**Tabell 6 viser noen av laksenæringens viktigste produksjonsregulerende rammer i Norge og Chile (Hentet fra Kjesbu et.al. 2005:114. Opplysningene er ikke kvalitetssikret for endringer siden 2005.)**

Produksjonsregulerende rammer	Norge	Chile
Regulering av etablering	Konsesjonsordning. En konsesjon =MTB 780 tonn. Tetthetsbegrensning på 25 kg/kubikkmeter. Ulike krav til søker for å få tildelt konsesjon.	Autorisasjon. Konsesjon for bruk av sjøareal. Er omsettelig og kan selges eller leies ut. Årlig avgift.
Regulering av lokalisering	Klarering av lokalitet i samme region som konsesjonen hører til. Maks 4 lokaliteter knyttet til en konsesjon (egne regler ved samlokalisering av flere konsesjoner).	Godkjente områder for akvakultur (Areas Aptas para Acuicultura – AAA) Konsesjonsareal gis begrenset av 4 geografiske koordinater.
Regulering av produksjon	Fôrvoter fram til 1/1-2005. Maksimal tillatt biomasse fra 1/1-2005, 65 kg/kubikkmeter i Sør-Norge, 75 kg per kubikkmeter i Nord-Norge.	Ingen begrensning i utgangspunktet, men ved flytende mærer skal utnyttet overflate i mærene ikke overstige 1/20-del av konsesjonens overflate.
Regulering av eierskap	Innhenting av tillatelse hvis erverv medfører kontroll over mer enn 20% av samlet konsesjonsvolum. Ikke tillatelse til kontroll over mer enn 35% av samlet konsesjonsvolum. Ingen kan kontrollere mer enn 50% av samlet volum i en av regionene.	Selskap med utenlandsk opprinnelse skal ha forhåndsgodkjenning. Ingen begrensninger i maksimal eierandel.

### *Saksgang*

Departementet for økonomi, utvikling og gjenoppbygging er den sentrale myndighetsinstans for akvakulturnæringen i Chile. Departementet har fire underliggende etater, og har ansvaret for utarbeidelse og oppfølging av "The General Law of Fisheries and Aquaculture (GLFA).

GLFA gir hjemmel for regulering av følgende forhold:

- Tildeling av tillatelser for akvakulturvirksomhet.
- Operasjonelle forhold
- Helsemessige krav
- Krav til import av arter.
- Etablering av nasjonalt register for akvakulturvirksomhet.
- Fastsettelse av antall og størrelse av akvakulturanlegg.

Miljøkommisjonen (Comision Regional del Medio Ambiente (CONAMA) i den berørte regionen, må ha gitt tilsagn før Sernapesca kan godkjenne eller tildele konsesjoner (Kjesbu et al 2005). CONAMA sender søknaden på høring til en rekke høringsinstanser.

## **En overordnet vurdering**

Vi har til nå gjort en gjennomgang av styrker og svakheter knyttet til de tre modellene for samordnet behandling av akvakultursøknader, sett nærmere på tradisjoner hos sektormyndighetene og også på noen internasjonale erfaringer. I dette kapittelet vil vi gå nærmere inn på underspørsmålene skissert i innledningen:

- 1. Hva er de administrative og økonomiske konsekvensene av de tre modellene?*
- 2. Hva er de forvaltningsmessige konsekvensene med utgangspunkt i relevante lover og forskrifter knyttet til de tre modellene?*
- 3. Hvilke tradisjoner hos de ulike sektormyndighetene kan være til hinder for at de tre modellene skal fungere hensiktsmessig?*
- 4. Hvilke erfaringer fra andre land kan man trekke veksler på?*

## **Hva er de administrative og økonomiske konsekvensene av de tre modellene?**

Vi tolker administrative og økonomiske konsekvenser til å være knyttet til intern ressursbruk ved søknadsbehandling i Fiskeridirektoratet, de andre sektormyndighetene og kommunene. I prosjektet har vi brukt saksbehandlingstid og intern tidsbruk som mål på administrative og økonomiske konsekvenser. Det siste vil også ha administrative og økonomiske konsekvenser for brukerne.

*Trøndelagsmodellen korter ned saksbehandlingstid og minsker intern ressursbruk sammenlignet med ordinær modell*

Møreforskning Volda sin følgeevaluering (2003 og 2004) (Halvorsen og Barstad, 2005) hadde fokus på brukerne (oppdretterne) og deres erfaringer med Trøndelagsmodellen. Evalueringen viste at samordningen av saksbehandlingsprosessen som modellen representerte generelt ble oppfattet svært positivt av brukerne. De opplevde at kontakten med saksbehandlerne ble bedre og de gav uttrykk for å møte en mer helhetlig og effektiv stat. Saksbehandlingstiden var også blitt kortere – selv om de fleste fremdeles opplevde den som for lang.

I Fiskeridirektoratet sin egen sluttrapport "Ny forvaltningsmodell havbruk" (2006) er det mye samme bildet som ble presentert: Trøndelagsmodellen gir, i følge rapporten, vesentlig kortere saksbehandlingstid for de sakene som Trøndelagsmodellen inkluderer. Dette ble oppnådd uten at man satte inn ekstra saksbehandlingsressurser. Saksbehandlingstiden ble sammenlignet både med tilsvarende saker i regionen før forsøket og med tilsvarende saker i andre regioner.

At Trøndelagsmodellen synes effektiv blir også bekreftet av våre data på ulike måter:

- Det synes ikke som Fiskeridirektoratet i Trøndelag bruker flere årsverk på behandling av akvakultursøknader enn de andre fylkene.
- Saksbehandlere i de andre sektormyndighetene opplyser at de har fått mindre arbeid knyttet til behandling av akvakultursøknader i perioden Trøndelagsmodellen har vart.
- Vi har sett at grunnene til at saksbehandlingen tar lang tid varierer mye. Trøndelagsmodellen tar tak i det som synes å være det største problemet alt i alt: Koordineringen av mange saksbehandlere, organisasjoner og ulike hensyn.
- Av saksbehandlere hos sektormyndighetene vi har vært i kontakt med blir raskere saksgang og mer samlede vurderinger trukket fram som de klart viktigste positive effektene av Trøndelagsmodellen. Det er imidlertid verdt å merke seg at et fåtall av saksbehandlerne utenom Fiskeridirektoratet kjenner godt til modellen.

Men:

- Trøndelagsmodellen var prosjektorganisert og det er mulig at det i perioden var spesielt sterk fokus nettopp på saksbehandling av akvakultursøknader for å nå målsetningene i prosjektet.
- Den tidligere styringsgruppa i prosjektet Trøndelagsmodellen anbefaler å tilføre ekstra saksbehandlingsressurser dersom modellen skal videreføres til andre fylker.

*Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven tar litt lenger tid enn Trøndelagsmodellen*

Vi har sett at Trøndelagsmodellen synes mer effektiv enn ordinær modell. Det synes som om det brukes mindre ressurser internt hos sektormyndighetene på behandling av akvakultursøknader og det synes også som om saksbehandlingen totalt sett tar kortere tid. Vi antok i utgangspunktet at saksbehandling etter Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven tar litt lenger tid enn ved saksbehandling i Trøndelagsmodellen. Data fra vår undersøkelse indikerer at dette er tilfelle:

- Saksbehandlere i Fiskeridirektoratet i Trøndelag opplyser at saksbehandlingen totalt tar noe lenger tid, ca. en måned. Saksbehandler hos Fylkesmannens miljøvernavdeling opplyser at saksbehandlingen tar ca. tre uker. Tallene stemmer dermed overens.
- En saksbehandler hos Fylkesmannen opplyser at vedkommende bruker noe mer ressurser på behandling av akvakultursøknader nå enn i Trøndelagsmodellen, men at de ikke er tilført mer ressurser.
- En saksbehandler hos Fylkesmannen har hatt behov for oppdatering faglig for igjen å ta over saksbehandling etter Forurensningsloven.

*Tidsfristbasert modell med rådgivende tidsfrister kan ikke forventes å få ned ressursbruk i forhold til ordinær modell, men kanskje saksbehandlingstid*

Dersom en Tidsfristbasert modell skal forventes å ha effekt, ser vi det som avgjørende at alle ledd i saksbehandlingen får tidsfrister å forholde seg til og at man finner gode måter å måle tid. En slik tenkt Tidsfristbasert modell kan forventes å få ned tidsbruk i forhold til ordinær modell fordi:

- Saksbehandlere opplyser at sterkere prioritering av akvakultursøknader hos sektormyndighetene vil kunne få ned tidsbruken internt i organisasjonen. Tidsfrister vil kunne sette fokus på denne typen saker.
- Det kan se ut til at akvakultursakene blir liggende forholdsvis lenge hos kommunene. Dersom kommunene får en tidsfrist å forholde seg til vil dette potensielt kunne sette søkelyset på denne typen saker og dermed bidra til en vurdering av prosedyrer for behandling av søknadene. For eksempel vil mindre grad av politisk behandling kunne bidra til klart raskere saksbehandlingstid i kommunene.

Likevel:

- Bruk av tidsfrister endrer ikke det vi ser på som den grunnleggende utfordringen knyttet til behandling av akvakultursøknader: Koordinering av svært mange mennesker, hensyn og organisasjoner. Ut fra våre data forventes derfor ikke at en ren Tidsfristbasert modell vil ha samme effekt som Trøndelagsmodellen knyttet til tidsbruk hos sektormyndighetene og total saksbehandlingstid.

- Tidsfrister endrer ikke de andre faktorene som i følge våre informanter vil kunne bidra til å få ned tidsbruken: Økte ressurser og bedre tid, kompetanseheving, samordning, komplette søknader, bedre datasystem og elektroniske kart.

Vi forventer ikke at en Tidsfristbasert modell vil få ned intern ressursbruk fordi:

- Ved innføring av tidsfrister endres ikke saksbehandlingsprosedyrene. Like mange personer vil være involvert i ulike sektormyndigheter og i kommunene.

## **Hva er de forvaltningsmessige konsekvensene med utgangspunkt i relevante lover og forskrifter knyttet til de tre modellene?**

Med forvaltningmessige konsekvenser mener vi en vurdering av hvordan modellene fungerer ut fra lover og forskrifter som er relevante i saksbehandlingen. I et videre perspektiv vil dette også si hvordan modellene fungerer ut fra miljøhensyn, mattrygghet, dyrehelse, farleder og så videre.

*Trøndelagsmodellen ser ut til å ha balansert ulike hensyn like godt som ordinær modell*

Ut fra våre data er det ingenting som tyder på at Trøndelagsmodellen har ivaretatt ulike lover og forskrifter, og gjennom dem ulike hensyn, på en dårligere måte enn ordinær modell.

- Så vidt vi vet har det ikke kommet inn klager fra de andre sektormyndighetene på behandling av akvakultursøknader etter Trøndelagsmodellen.
- Saksbehandlere i de andre sektormyndighetene som kjenner modellen godt synes overføringen av myndighet har gått bra, selv om de i noen tilfeller påpeker at det har vært utfordringer knyttet til overføring av kompetanse.
- Trøndelagsmodellen ser også ut til å gjøre det lettere å samordne ulike hensyn og dermed bidra til en helhetlig forvaltning.

Men:

- Utfordringen i Trøndelagsmodellen er å ha bred nok kompetanse i staben til å kunne ivareta helheten knyttet til de ulike lovene. For å fungere er Fiskeridirektoratet avhengig av kunnskapsoverføring fra de andre sektormyndighetene og også trolig et bredere rekrutteringsgrunnlag enn i regioner der saksbehandlingen skjer etter ordinær modell. Region Trøndelag har i anledning Trøndelagsmodellen blant annet rekruttert saksbehandler med veterinærkompetanse.
- Saksbehandlere i noen av de andre sektormyndighetene blir totalt koblet av søknadsbehandling av akvakultursøknader, selv om de fremdeles har ansvar knyttet til kontroll av den samme næringen. Sektormyndighetene sine kunnskaper hentet gjennom oppfølging og kontroll knyttet til sine fagområder blir dermed ikke på same måte overført til arbeidet med behandling av søknader.

*Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven fungerer omtrent på samme måte som Trøndelagsmodellen*

I Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven behandler Fylkesmannens miljøvernavdeling akvakultursøknadene etter forurensningsloven. Styrken med dette sammenlignet med Trøndelagsmodellen er at behandlingen av akvakultursøknader blir utført i en organisasjon som til vanlig arbeider med saker knyttet til forurensning. Saksbehandlingen kommer dermed inn i et bredere fagmiljø.

Ut fra våre data, kan vi imidlertid ikke si noe sikkert om dette vil gjøre noen kvalitativ forskjell. Saksbehandlere hos Fylkesmennene i Trøndelagsfylkene har uttalt at kvaliteten på

Fiskeridirektoratet sin saksbehandlingen etter forurensningsloven i Trøndelagsmodellen var god.

*Tidsfristbasert modell med retningsgivende tidsfrister vil trolig ha et sikrere faglig fundament enn de to andre modellene*

En Tidsfristbasert modell vil i utgangspunktet benytte same organisering som ordinær modell og sektormyndighetene vil beholde sin myndighet. Forvaltningsmessig vil dette ha noen fordeler:

- Man bevarer fagmiljø innenfor ulike områder: Forurensning, fiskehelse, miljø osv.
- Overføring av kunnskap utviklet gjennom ulike oppgaver innenfor f.eks. kontroll kan dermed aggregeres og benyttes i behandlingen av akvakultursøknader.
- Saksbehandlere i Fiskeridirektoratet har et fagmiljø utenfor direktoratet å diskutere med dersom de er i tvil i spesielle saker.

Det har imidlertid også noen ulemper:

- Ingen har verken i ordinær modell eller i en ren Tidsfristbasert modell overordnet ansvar eller myndighet til å drive saksbehandlingen framover eller ta nødvendige helhetlige grep.
- Ulike hensyn får ikke på samme måten brynt seg mot hverandre, selv om Fiskeridirektoratet har det overordnede ansvaret.

### **Hvilke tradisjoner hos de ulike sektormyndighetene kan være til hinder for at de tre modellene skal fungere hensiktsmessig?**

Kapittelet ”Tradisjoner hos sektormyndighetene” gir en oversikt over verdi- og forvaltningsgrunnlaget hos de ulike sektormyndighetene og hvilken utdannings- og yrkesbakgrunn saksbehandlere i de ulike sektormyndighetene i region Troms, Trøndelag og Vest har. Kapittelet viser at saksbehandlere hos de ulike sektormyndighetene har ulik kompetanse og at de naturlig nok er svært preget av de hensynene de formelt er satt til å forvalte. Dette kommer spesielt klart fram i Mattilsynet som bare har veterinærer som behandler akvakultursøknader i vårt utvalg. Det samme gjelder imidlertid også de andre sektormyndighetene. Kapittelet indikerer også hvilke hensyn som blir sett på som viktige og med bakgrunn i dette mener vi å ha kartlagt et underliggende verdigrunnlag.

I tillegg sier avsnittet ”Hvorfor ikke Trøndelagsmodellen i alle regioner?” noe om motstand i organisasjonene mot å delegere utenfor ”sin forvaltningsfamilie” begrunnet med manglende kompetanse i andre organisasjoner. Hva sier disse forholdene om hva som vil være til hinder for at hver av de tre modellene skal fungere hensiktsmessig?

*De ulike sektormyndighetene er nølende til å delegere myndighet som i Trøndelagsmodellen og vil forsvare sine oppgaver*

- Dette kommer fram ved at Trøndelagsmodellen ikke er aktuell å videreføre i andre regioner.
- Det er i intervjuene til dels uttrykt mistillit til at andre kan skjøtte oppgavene like godt som sektormyndighetene og i noen grad at det er sektormyndighetene sin ”rett” å forvalte ”sine” lover.

*Svært forskjellig kompetansebase kan føre til stort behov for kompetanseheving ved delegering som i Trøndelagsmodellen*

- Forholdsvis snevert rekrutteringsgrunnlag hos sektormyndighetene fører til større behov for kompetanseheving og rekruttering ved delegering for å sikre tilfredstillende kvalitet.

*Motstanden mot innføring av Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven i flere fylker vil trolig være noe mindre enn motstanden mot Trøndelagsmodellen*

Våre data tyder på at Fylkesmannen (og Statens Forurensningstilsyn) vil være imot delegering av myndighet til Fiskeridirektoratet i alle fylker. I Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven vil Fylkesmannens miljøvernnavdeling behandle søknader etter forurensningsloven, og har ikke delegert noen myndighet til Fiskeridirektoratet. Det er dermed trolig at Fylkesmannen ikke vil ha samme innvendinger mot innføring av denne modellen i alle fylker. Totalt sett vil motstanden mot denne modellen dermed trolig være mindre.

*Tidsfristbasert modell synes i utgangspunktet å være tradisjonsnøytral*

Ansatte i Mattilsynet synes å være mer tilbøyelige til å benytte seg av en ”føre var holdning” i sin tilnærming til saksfeltet. Saksbehandlere i Mattilsynet er også mest bekymret for uvissheten rundt konsekvenser ved utbygging av akvakulturnæringen. Vi vil dermed anta at tidsfrister kan være vanskeligst å innføre der, men har ingen klare indikasjoner på dette. Ved spørsmål om holdninger til innføring av tidsfrister synes svarene å være personavhengige mer enn et særtrekk ved saksbehandlere i spesielle organisasjoner.

## **Hvilke erfaringer fra andre land er det mulig å trekke vekslers på?**

Dersom andre land har saksbehandlingsmodeller som fungerer godt vil det være naturlig å kartlegge erfaringer fra disse landene og, dersom det er mulig, overføre disse til Norge. Vi har i denne rapporten gitt en liten smakebit av saksbehandlingsregimene i Chile og Skottland. Eksisterende kilder om akvakulturforvaltningen er imidlertid for overfladiske og lite oppdatert til å kunne gi et detaljert bilde av saksbehandlingsprosedyrer. Vi mener derfor mer førstehåndskunnskap er nødvendig for at det skal være faglig forsvarlig å gjøre en kvalitativ sammenligning av styrker og svakheter mellom Norge og disse landene.

## Tabellsammendrag sterke og svake sider sett i forhold til ordinær modell

Basert på gjennomgangen i de foregående avsnittene har vi laget en skjematisk oversikt over det vi ser på som sterke og svake sider ved Trøndelagsmodellen, samordnet modell uten delegering og Tidsfristbasert modell sett opp mot ordinær saksbehandling slik den foregår i de fleste fylker i dag. Store pluss og minustegn viser det vi ser på som relativt sterke positive og negative utslag. Tilsvarende viser små pluss og minus mindre positive og negative utslag. En strek betyr at vi ikke kan se at modellen på dette området gir nevneverdige positive eller negative effekter sammenlignet med ordinær modell.

**Tabell 7: Vurdering av ulike modeller for behandling av akvakultursøknader sammenlignet med ordinær modell.**

	Trøndelagsmodellen	Samordnet modell uten delegering etter forurensningsloven	Tidsfristbasert modell
Ressursbruk internt	+	+	-
Saksbehandlingstid	+	+	+
Spesifikk fagkompetanse	÷	÷	-
Samordning	+	+	-
Tradisjonsbaserte motsetninger og kompetansestrid	÷	÷	-

De tre modellene som er vurdert opp mot hverandre i dette prosjektet representerer alle samme forvaltningstradisjon. Slik det ser ut fra våre data, vil vurderingen av dem være basert på forvaltningsmessige og politiske prioriteringer.

Legger man stor vekt på å sikre miljøet og lokalsamfunnene mot uheldige konsekvenser av akvakulturnæringen, er mindre opptatt av brukervennlighet i forhold til næringen og tror motsetningene mellom sektorforvaltere vil gjøre det vanskelig med endringer, er det naturlig å sette nåværende modell høyt, der ulike hensyn er innebygd på en trygg og kjent måte i et etablert system. Eventuelt kan det være aktuelt å gjøre noen utvalgte forbedringer innenfor nåværende system.

Hvis man tror det er mulig å overkomme kompetansestrid og tradisjonsbaserte motsetninger i forvaltningen, vil prioritere effektiv saksbehandling for å sørve en næring i vekst og samtidig sikre faglig kvalitet, er det naturlig å vurdere Trøndelagsmodellen som den beste. Det er verdt å merke seg at ingenting i vår undersøkelse tyder på at valget av Trøndelagsmodellen betyr at man velger vekk faglig kvalitet. Trøndelagsmodellen har vist at det er mulig å kombinere ulike hensyn innenfor et komprimert miljø dersom man er i tett dialog med fagmiljøer. En forutsetning for at modellen skal fungere er likevel at man sikrer tilstrekkelig kompetanse i Fiskeridirektoratet og god dialog med fagmiljøene hos de andre sektormyndighetene.

Vil man prioritere å effektivisere saksbehandlingen, men unngå tradisjonsbaserte motsetninger og kompetansestrid mellom ulike sektormyndigheter, vil det være naturlig å velge tidsfristbasert modell, eventuelt i kombinasjon med utbedring av konkrete, dokumenterte flaskehalser.



## **Noen refleksjoner rundt prosjektet: Mer governance og mindre government?**

Etter hvert som arbeidet med dette utredningsprosjektet har skredet fram, har det skjedd store endringer i rammebetingelsene for saksbehandling av akvakultursøknader. Forvaltningsreformen vil flytte koordineringsansvaret for behandling av akvakultursøknader fra Fiskeridirektoratet over til fylkeskommunene. Dette har gjort at vårt arbeid delvis har blitt gjennomført i en svært annerledes kontekst enn det som var tilfelle da prosjektet ble utlyst. Dette setter vårt arbeid i en annen sammenheng enn det som var utgangspunktet for prosjektet. Vi har imidlertid gjort oss noen refleksjoner underveis i prosjektet som ikke naturlig hører hjemme i selve mandatet. Refleksjonene er knyttet til differensiering, samspill, gjensidig avhengighet og i forlengingen av dette til selve forvaltningstradisjonen saksbehandlingen av akvakultursøknader og muligens akvakulturforvaltningen i sin helhet hører hjemme i. Vi har også reflektert litt over fylkeskommunen sin rolle i den sammenheng.

Siden 1970-tallet har det skjedd store endringer i regional forvaltning. Oddbjørn Bukve og Roar Amdam (2004) kaller endringene et regimeskifte og oppsummerer dem i det de kaller en idealtypisk modell for endringer i det regionalpolitiske regimet<sup>10</sup>.

	<b>Fordelingsregimet</b>	<b>Utviklingsregimet</b>
<b>Dominerende normer</b>	Fordeling Modernisering	Utvikling Konkurranseskraft
<b>Relasjoner mellom stat og region</b>	Hierarkisk Regelbasert tildeling	Dialog/konkurranse Forhandlingsbasert tildeling
<b>Relasjoner mellom styresmakter og næringsliv</b>	Klientrelasjon Hierarkisk	Partnerskap Gjensidig avhengige
<b>Organisasjonsformer</b>	Fragmenterte Virkemiddelforvaltende	Integrerte Strategiske
<b>Avgjerdsprosedyrer</b>	Autoritetsbaserte "Government"	Politikknettverk "Governance"
<b>Planleggingsprosess</b>	Instrumentell Kommanderende	Kommunikativ Legitimerende

*En idealtypisk modell for endringer i det regionalpolitiske regimet. Modellen er henta frå O. Bukve og R. Amdam (2004:17).*

Modellen er ment å være illustrerende mer enn kategoriserende. I praksis vil forvaltning inneholde elementer både fra "fordelingsregimet" og "utviklingsregimet". Dikotomien synes å være relevant for forståelsen av behandlingen av akvakultursøknader og også for forvaltningen av akvakulturnæringen i sin helhet. Behandling av akvakultursøknader og forvaltning av akvakulturnæringen synes i stor grad å falle ned i kategorien "fordelingsregime" i dikotomien over. Den er preget av:

- Hierarkiske relasjoner mellom styresmakter og næringsliv.
- Fragmenterte og virkemiddelforvaltende organisasjonsformer.
- Autoritetsbaserte beslutningsprosedyrer.

En beslektet teoretisk distinksjon finner man mellom government og governance:

<sup>10</sup> Oddbjørn Bukve og Roar Amdam (2004): "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" i Roar Amdam og Oddbjørn Bukve (red.) "Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg."

*Government* is used to refer to the formal institutional structure and location of authoritative decision making in the modern state. The concept of *governance* is wider and directs attention to the distribution of power both internal and external to the state. *Its focus is on the interdependence of governmental and non-governmental forces in meeting economic and social challenges.* Governance is about governmental and non-governmental organisations working together. Its concern is with how the challenge of collective action is met and the issues and tensions associated with this switch in the pattern of governing. (Stoker 1997:10. Egne uthevinger.)

Slik vi ser det har saksbehandlingen av akvakultursøknader et klart governmentpreg. Vi har imidlertid i intervjuene fått innspill fra saksbehandlere som ser utfordringer det nåværende systemet ikke fanger opp. Denne informanten savner et overordnet grep:

*”At vi klarer å, klart å sammenfatte alle opplysningene som vi har rundt oss og som oppdretterne selv rapporterer inn. Det ligger så mange opplysninger i og rundt anlegg som vi ikke har klart å samle på en fornuftig måte. Det tror jeg gjelder alle forvaltningsorganene. Sett alle fagfeltene under ett. Sikkert ganske utopisk, men mye av det kunne vi klart å samle tenker jeg. Vi ser jo en viss sammenheng.”* (Sitat fra intervju med saksbehandler.)

Spesielt saksbehandlere i Mattilsynet, men også saksbehandlere hos de andre sektormyndighetene er opptatt av og bekymret for at utviklingen i akvakulturnæringen går fortere enn forvaltningen klarer å følge med:

*”Utviklingen går fortere i forhold til bruk av areal og oppkonsentrering av biomasse enn det vi klarer å følge med i forhold til smitteforhold – beredskapsforhold. Klarer ikke komme til før utvidelsene skjer. Prøver å få næringa til å ta det med ro. Kan bli sagt ja (fra Mattilsynet) på sviktende grunnlag. Oppdrettsnæringa har utvikla seg fortere enn vi kan komme opp med anvendbar viten. Mye lærdom som blir høsta på den harde måten. Skjer ting og ... det kommer i hvert fall overraskende på næringa alltid...”* (Sitat fra intervju med saksbehandler.)

For å løse dette dilemmaet er Mattilsynet trolig den instansen som i størst grad er tilbøyelig til å benytte føre var prinsippet.

*”Vi har basert oss på føre var siden det har gått så fort. Næringa krever konkrete fundament. Ikke hjemmel for føre var... det vet næringa godt. Konkret viten må sorteres raskt inn i regelverket. EU – regelverket er omtrentlig. Dette utnyttes aktivt (av næringa). Det gis stadig tilbakemeldinger på at vi gjør vedtak på sviktende grunnlag. Oppfølging: Tilbakemeldinger fra næringa? Ja, men bare deler av næringa som oppfører seg sånn. Store flertall enig med Mattilsynet.”*

Informanten i sitatet over ser dette som en utfordring for forvaltningen. En annen trekker også inn næringsmessige sider ved dette og har tanker rundt det som kan synes som et noe statisk samspill mellom forvaltning og næring:

*”Næringa har en del utfordringer. Villaks og rømming har vært en gjenganger i mange år. Spørsmålet om økt næringstilførsel til vann fra anleggene - fôrspill. Dumt (av næringa) å ikke ta det mer alvorlig. For eksempel henger problemstillinger knyttet til antibiotika ved. Betenkelig at ikke mer seriøs selv går ut og viser at de... gjør noe med det. ... Rømming har gjort at næringa har blitt pålagt sikrere anlegg. Gjort det mer kostbart for oppdrettsnæringa. De har ikke tatt tak i det selv, men venter på at forvaltningen tar noen grep. Det blir ikke helt optimalt. Er en ganske miljøvennlig næring i forhold til andre næringer. Samfunnet kunne også gjort mer med villaksen, fange rømte oppdrettslaks i elvene. En del tiltak de ikke gjør,*

*fordi de mener at det er næringa sitt ansvar. Så blir det vårt ansvar å finne de rette tiltakene. Hvem skal betale? Miljøvernavinga mener forurenser skal betale selvfølgelig, men i praksis vanskelig.*” (Sitat fra intervju med saksbehandler.)

Vi ser av sitatene over at aktører savner et samspill både innad i forvaltningen, mellom ulike sektormyndigheter og mellom forvaltning og næring. Vi ser også at aktører i forvaltningen ser at ulike aktører er avhengige av hverandre for å få gode resultater. Næringa er for eksempel avhengig av et godt omdømme og det er slik sett også i deres interesse at miljømessige og andre hensyn blir ivaretatt på en god måte. På samme måte er rømming et økonomisk problem for næringa og et miljømessig problem for forvaltningen og samfunnet. Samarbeidet mellom næring og forvaltning for å bekjempe Pancreas Disease på Vestlandet er et eksempel på et initiativ som springer ut av gjensidig avhengighet mellom næringsaktører og mellom forvaltning og næring. Denne gjensidige avhengigheten kan i større grad utnyttes i forvaltningen av akvakulturnæringa.

”Levende skog”- prosessen i skognæringa er et eksempel på et felles initiativ for å bedre miljøbevissthet og miljøarbeidet i skognæringa. Prosessen har sine svakheter, men den har også oppnådd en del gode resultater (Ouff, Yttredal og Halvorsen 2007). Levende skog har nå et permanent samarbeidsorgan på sentralt nivå, men man kan tenke seg en utvikling i denne retningen også på regionalt nivå, eventuelt begge deler. Gjennom slike samarbeidsorgan kan nye og eventuelt regionalt tilpassede løsninger komme fram.

Fylkeskommunen er ikke en populær ny aktør inn i behandlingen av akvakultursøknader. Denne gjennomgangen av de ulike modellene viser hvorfor: De blir et 7. hjul på vogna og det er skepsis til ensidig fokus på næringsutvikling i fylkeskommunen. Miljøforvaltere har i utgangspunktet liten tiltro til at politiske prosesser skal ivareta miljømessige hensyn. I tillegg kan fylkeskommunal forvaltning føre til en politisering av det som i utgangspunktet er en administrativ oppgave. På den andre siden kan fylkeskommunal forvaltning gi muligheten for mer tilpassede regionale prosesser og dermed mer differensiert forvaltning med mer governancepreg.

## Referanser

### Bøker og rapporter

Bukve, Oddbjørn og Amdam, Roar (2004): *Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling* i Roar Amdam og Oddbjørn Bukve (red.) "Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg."

Fiskeridirektoratet region Trøndelag (februar 2006): *Ny forvaltningsmodell havbruk*. Intern evalueringsrapport av Trøndelagsmodellen prosjektorganisert i region Trøndelag 2001-2006.

Kjesbu, Erland, Liabø, Lars og Pettersen, Ivar (red.) (2005): *Norsk laksenærings konkurranseevne. En komparativ analyse av politiske rammevilkår i Chile og Norge*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Rapport 2005-3.

Liabø, Lars, Nystøyl, Ragnar, Pettersen, Ivar, Vang, Tor Arne og Veggeland, Frode (2007): *Rammebetingelser og konkurranseevne for akvakultur. En sammenligning mellom Chile, Skottland og Norge*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)-rapport 2007-3.

Olavsén, Trude, Trond Rosten, Ulf Winther, Erik Hempel og Vegard Helland (2002): *Regulering av oppdrettsnæringen internasjonalt – en sammenligning av rammebetingelser i ulike lakseproduserende land*. KPMG Consulting AS, Senter for Havbruk og Fiskeri, Trondheim.

Ouff, Susanne Moen, Yttredal, Else Ragni og Halvorsen, Lars Julius (2008): *The Living Forests Process (1995-2006) A Laboratory for New Modes of Governance in Forest Policies*. New Modes of Governance for Sustainable Forestry in Europe. Main Assessment Study, Møreforskning Volda, Norway. Work Report no: 218.

Stokke, Knut Bjørn, Hanssen, Martin og Hovik, Sissel (2006): *Kommunal kystsoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport 2006:17

Stoker, G. (2004): *Public-private partnership and urban governance*. I Stoker, G. (red) Partners in urban governance: European and American experience. London: MacMillan.

### Lover, forskrifter og dokumenter

Akvakulturloven: Lov om akvakultur (akvakulturloven): Lov-2005-06-17-79. Fiskeri- og kystdepartementet.

Det kongelige Fiskeri- og Kystdepartement: *Stortingsproposisjon nr. 1 (2008-2009) for budsjettåret 2009*. Utgiftskapitler: 1000-1070, 2415 og 2540. Inntektskapitler: 4000-4070 og 5575.

Fiskeridirektoratet ved Kyst- og havbruksavdelingen (19.9.2005) notat: *Akvakulturloven – tidsfrister for behandling av søknader om etablering av akvakultur*.

Nærings- og handelsdepartementet (2008): *Handlingsplan. Tid til nyskaping og produksjon. En handlingsplan for å redusere bedriftenes administrative kostnader.*

Ot.prp.nr 10 (2008-2009): Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen). Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

## **Vedlegg 1: Intervjuguide sektormyndighetene**

Det ble i det store og hele benyttet de samme spørsmålene ved intervju i alle sektormyndighetene, med små tilpasninger der dette var naturlig.

### **Personlige bakgrunnsdata**

1. Navn
2. Stilling og arbeidsoppgaver.
3. Utdanning.
4. Tidligere yrkeserfaring (kort).
5. Hva er ditt ansvar ved behandling av akvakultursøknader?
6. Hvor lenge har du jobbet i etaten? Hvor mange søknader (omtrent) behandler du i året?

### **Administrative og økonomiske konsekvenser**

7. Hvordan er saksgangen ved behandling av akvakultursøknader i deres etat? Hvem har beslutningsmyndighet hos dere?
8. Hvordan er saksgangen ved behandling av akvakultursøknader i ditt område/deres region?
9. I hvor stor del av akvakultursøknad - sakene vil du anslå at du har tilstrekkelig kompetanse til å behandle søknaden (innenfor ditt ansvarsområde)? I tilfelle du må hente inn kompetanse hva slags kompetanse er dette? Fra hvem?
10. Hva er de største konfliktområdene knyttet til akvakultursøknader i deres område/region?
11. Hva er dine erfaringer med disse instansene sin behandling av akvakultursøknader når det gjelder tidsbruk, kvalitet på arbeidet og kompetanse? Hvorfor tror du det er slik?
  - Kommunene
  - Mattilsynet
  - Kystverket
  - Fylkesmannen
  - NVE

### **Forvaltningsmessige konsekvenser**

*Hva er de viktigste hensynene som skal ivaretas?*

12. Av de forvaltningsmessige hensynene du er satt til å forvalte, hva legger du størst vekt på?
13. Hvordan mener du disse forvaltningsmessige hensynene totalt sett blir ivaretatt i behandlingen av akvakultursøknadene i din region?

## **Tradisjoner**

### *Prioritering*

14. Hvilke saker har høyest prioritet i ditt daglige arbeid?
15. Hva ser du på som det største dilemmaet ved akvakulturnæringen?

### *Verdier*

16. Hva er ditt faglige hovedinteresseområde?
17. Hva ser du på som hovedutfordringen for forvaltningen av akvakulturnæringen?

## **Om Trøndelagsmodellen (Ikke Trøndelag)**

18. Kjenner du til Trøndelagsmodellen med full delegering? Hvis ja: Hva er ditt syn på Trøndelagsmodellen? Hvorfor?
19. Hva vil du si er en kurant sak der det er formålstjenlig for Fiskeridirektoratet å ha delegert myndighet?
20. Hva ser du på som fordeler med å delegere myndighet fra de andre sektormyndighetene til Fiskeridirektoratet i kurante saker?
- Faglig/kompetansemessig
  - Administrativt
  - Ressursmessig
  - Tidsbruk
  - Annet?
21. Hva ser du på som den største utfordringen med å innføre Trøndelagsmodellen med full delegering i din region?
- Faglig/kompetansemessig
  - Administrativt
  - Ressursmessig
  - Tidsbruk
  - Annet?
22. Hva mener du er og har vært de viktigste hindringene for å innføre Trøndelagsmodellen i alle regioner?

## **Om Trøndelagsmodellen (Trøndelag)**

23. Hva har vært fordelene med behandling med fullt delegert myndighet som i Trøndelagsmodellen?
24. Hva har vært ulempene med behandling med fullt delegert myndighet som i Trøndelagsmodellen?

25. I 2007 ble delegering etter forurensningsloven tatt ut av Fiskeridirektoratet sitt mandat i region Trøndelag. Hvordan har dette påvirket din behandling av akvakultursøknader?

26. Hvilken effekt har fjerning av delegering etter forurensningsloven hatt

- Tidsmessig?
- Faglig?
- Administrativt?
- Ressursmessig?
- Annet?

27. Hva mener du er og har vært de viktigste hindringene for å innføre Trøndelagsmodellen i alle regioner?

#### **Om tidsbruk**

28. Hvor lang tid har det tatt fra Fiskeridirektoratet først fikk inn dine tre siste saker til det var tatt en beslutning i første instans Hvor lang tid tok saken i kommunene?

29. Hva tar mest tid ved behandling av akvakultursøknader?

- Internt i din organisasjon.
- Eksternt, i andre etater og kommunene?

30. Hva tror du ville vært de største utfordringene for deg med innføring av tidsfrister knyttet til behandling av akvakultursøknader?

- Faglig/kompetansemessig
- Administrativt
- Ressursmessig

31. Hva mener du er de tre viktigste faktorene for å få ned tidsbruken i din organisasjon? Hvorfor?

32. Hva ser du på som de viktigste faktorene for at man skulle få til en raskere behandling av akvakultursøknader totalt?

#### **Erfaringer fra andre land**

33. Kjenner du til saksgangen ved behandling av akvakultursøknader i andre land?

34. Eventuelt kjenner til noen som kan noe om det?