

Leif Arne Heløe, Sissel Hovik og Inger Marie Stigen

# Regionalisert næringsmiddeltilsyn

- erfaringer og utfordringer

Regionalisert  
næringsmiddeltilsyn  
-erfaringer og utfordringer



Leif Arne Heløe, Sissel Hovik  
og Inger Marie Stigen

Regionalisert  
næringsmiddeltilsyn  
-erfaringer og utfordringer

NIBR-rapport 2003:2

Tittel: **Regionalisert næringsmiddeltilsyn  
-erfaringer og utfordringer.**

Forfatter: Leif Arne Heløe, Sissel Hovik  
og Inger Marie Stigen

NIBR-rapport: 2003:2  
ISSN: 1502-9794  
ISBN: 82-7071-410-0  
Prosjektnummer: O-1844  
Prosjektnavn: Evaluering av regionaliseringsprosjektet innenfor  
næringsmiddeltilsynet

Oppdragsgiver: Statens næringsmiddeltilsyn  
Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Denne rapporten er en sluttrapport fra en evaluering  
av SNTs regionaliseringsprosjekt. I prosjektet er det  
prøvd ut fire ulike regionmodeller. Rapporten belyser  
hvilke resultater en har oppnådd i forhold til målene  
med prosjektet. Analysene indikerer at opprettelse av  
regionkontor har bidratt til positive resultater i forhold  
til mål om bedre veiledning, oppfølging, styring og  
koordinering av kommunale næringsmiddeltilsyn, og  
mål om bedre samarbeid mellom ulike KNT, og med  
andre offentlige tilsynsetater og faginstanser.  
Evalueringen indikerer noe ulike resultater for de  
forskjellige regionmodellene i forhold til enkelte av  
disse delmålene, og i forhold til målene om  
harmonisering, effektivisering og standardheving av  
tilsynene. Analysene bygger på data samlet inn  
gjennom intervjuer med personer i  
næringsmiddeltilsynet, spørreskjema til lederne i  
KNT og KNTs årlige rapporteringer til SNT.

Sammendrag: Norsk og engelsk  
Dato: Februar 2003  
Antall sider: 88  
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>  
Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2003

# Forord

Denne rapporten er en sluttrapport fra en evaluering av Statens næringsmiddeltilsyns (SNT) regionaliseringsprosjekt. 1. september 2000 startet SNT et toårig prøveprosjekt med regionalisering av næringsmiddeltilsynet. Ulike regionmodeller ble prøvd ut i fire forsøksregioner. Hensikten med evalueringen var å undersøke i hvilken grad en har oppnådd resultater i forhold til forsøkets hovedmål: Bedre styringsdialog mellom SNT og kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT), bedre veiledning, oppfølging, styring og koordinering av KNT, bedre samarbeid med andre offentlige tilsynsetater og faginstanser, og harmonisering, effektivisering og standardheving av KNT.

Denne sluttrapporten oppsummerer resultatene fra evalueringen av regionaliseringsprosjektet og bygger på tre underveisnotater.

Evalueringprosjektet er initiert og finansiert av SNT. Prosjektleder er Sissel Hovik. Rapporten er skrevet av Leif Arne Heløe, Sissel Hovik og Inger Marie Stigen.

Oslo, februar 2003

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt.....	6
Sammendrag .....	7
Summary.....	12
1 Innledning .....	17
1.1 Om regionaliseringsforsøket og problemstillinger for evalueringen .....	17
1.2 Data og metode .....	19
1.3 Om innhold og struktur i rapporten.....	21
2 Nærmere om forsøket og opplegget for evalueringen.....	23
2.1 Bakgrunn og problemforståelse .....	23
2.2 Litt om historien og om oppgavefordeling mellom SNT og KNT .....	24
2.3 Organisasjonsmodellene som ble valgt.....	26
2.4 Regionenes oppgaver og ressurser .....	29
2.5 Lokal kontekst.....	32
2.6 Evalueringsmodell.....	35
3 Effekter av etablering av regionkontor .....	42
3.1 Innledning .....	42
3.2 Bedre oppfølging, veiledning og styring? .....	43
3.2.1 Endret kontaktmønster? .....	43
3.2.2 Bedre oppfølging og veiledning av KNT? .....	47
3.2.3 Bedre styring og koordinering av KNT?.....	51
3.3 Bedre samarbeid på tvers? .....	53
3.3.1 Bedre kontakt og samarbeid mellom KNT?.....	53
3.3.2 Mer kontakt og samarbeid med andre fagetater? .....	55
3.4 Økt harmonisering, effektivisering og standardheving? .....	58
3.4.1 Problemstillinger for delundersøkelsen.....	58
3.4.2 Økt standard på tilsynet?.....	59
3.4.3 Et mer enhetlig tilsyn? .....	61
3.4.4 Et mer effektivt tilsyn?.....	63

---

3.4.5	Andre forhold enn regionaliseringsforsøket som påvirket resultatene .....	63
3.5	Oppsummert – effekter av regionalt ledd.....	64
4	Organiseringen av region-kontorene – områdemodell eller sektormodell?.....	67
4.1	Klare forskjeller mellom regionene.....	67
4.1.1	Hvilken innvirkning har forsøket hatt på hyppighet, ensretting og effektivitet i tilsynet.....	69
4.2	Alle regionmodellene hadde sine sterke sider.....	70
5	Ansvars- og oppgavefordeling i næringsmiddeltilsynet .....	73
5.1	Innledning .....	73
5.2	Vertikal ansvarsfordeling.....	75
5.2.1	Innledning .....	75
5.2.2	Myndighet til å godkjenne virksomheter .....	76
5.2.3	Oppfølging av lokale tilsyn – revisjoner og inspeksjoner .....	78
5.2.4	Veiledning av lokale tilsyn.....	79
5.2.5	Klagesaksbehandling.....	80
5.2.6	Fordeling av fagkompetanse .....	81
5.3	Funksjonsfordeling mellom regioner? .....	82
5.3.1	Innledning .....	82
5.3.2	Spesialisering i forhold til regionale næringer .....	83
5.3.3	Regional funksjonsfordeling .....	84
5.4	Oppsummering.....	85
	Litteratur .....	87



## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Regionkontorenes bemanning og økonomiske ressurser for 2001</i> .....	30
Tabell 2.2	<i>KNTs størrelse 2002, i årsverk (minus årsverk til miljørettet helsevern), og antall KNT fordelt på regioner. (Aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)</i> .....	33
Tabell 2.3	<i>KNTs fagsammensetning 2002, uttrykt som antall utdanningsgrupper ansatt i KNT, fordelt på regioner (Aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)</i> .....	34
Tabell 2.4	<i>Prosentandel av KNTs tilsynsvirksomheter som er underlagt delegert tilsyn, fordelt på regioner. (Aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)</i> .....	34
Tabell 3.1	<i>Gjennomsnittlig kontakthypighet mellom KNT og SNT sentralt/Regionkontoret, fordelt på ulike grupper av KNT (Aritmetisk gjennomsnitt)</i> .....	44
Tabell 3.2	<i>Rangering av fem vanlige årsaker til at KNT tar kontakt med SNT sentralt og regionalt</i> .....	46
Tabell 3.3	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden: "Vi opplever at SNT sentralt / regionalt gir tilbakemelding tilstrekkelig raskt på alle typer henvendelser" (prosentfordeling)</i> ....	47
Tabell 3.4	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Det tar lengre tid å få behandlet / avklart saker vi sender oppover i systemet nå enn før" (prosentfordeling)</i> .....	48
Tabell 3.5	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden: "Oppfølgingen av KNTenes tilsyn med virksomhetene har blitt bedre" (prosentfordeling)</i> .....	49
Tabell 3.6	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Vi får nesten alltid nyttige råd og god veiledning når vi ber SNT sentralt / regionkontoret om hjelp" (prosentfordeling)</i> .	50
Tabell 3.7	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Tilbudet om opplæring av KNTene er blitt betydelig bedre" (prosentfordeling)</i> .....	51
Tabell 3.8	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden "SNT sentralt/regionkontoret angir klare mål og prioriteringer for KNTs virksomhet" (prosentfordeling)</i> .....	52

Tabell 3.9	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Ansvarsdelingen mellom SNT sentralt og regionkontoret er uklar" (prosentfordeling)</i> .....	53
Tabell 3.10	<i>Variasjon i gjennomsnittlig kontakt med KNT i og utenom eget fylke i 2001, samt endringer fra 2000 til 2001</i> .....	54
Tabell 3.11	<i>KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Prosjektet har ført til mer kontakt og bedre samarbeid mellom KNTene i regionen" (prosentfordeling)</i> .....	55
Tabell 3.12	<i>Kontakthypighet mellom KNT og andre tilsynsetater og fagmiljøer 2001. (Prosentfordeling, alle KNT)</i> .....	55
Tabell 3.13	<i>Standpunkt blant KNT-lederne i de tre nordligste regionene til utsagnet "Regionkontoret har fått til bedre samarbeid mellom ONT og andre tilsynsetater og fagmiljøer" (prosentfordeling)</i> .....	57
Tabell 3.14	<i>Relative endringer i ulike former for tilsyn fra 1999 til 2001, fordelt på ulike regioner. (+ indikerer en mer positiv utvikling enn gjennomsnittet, - en mer negativ utvikling, mens 0 indikerer en utvikling på linje med gjennomsnittet for alle KNT)</i> .....	60
Tabell 3.15	<i>Regionenes relative nivå på ulike tilsynsformer i 2001. (+ indikerer bedre enn gjennomsnittet, - dårligere enn gjennomsnittet, og 0 på linje med gjennomsnittet for alle KNT. Svake tendenser er indikert med parentes) ....</i>	61
Tabell 3.16	<i>Tilsynsfrekvenser i 2001 i prosent av norm for tilsynet, for hver region</i> .....	62
Tabell 3.17	<i>Produktiviteten i næringsmiddeltilsynet i 2001, fordelt på regioner (gjennomsnittlig antall risikobaserte tilsyn per årsverk)</i> .....	63
Tabell 4.1	<i>KNT-ledernes mening om hvorvidt opprettelsen av regionkontor har styrket næringsmiddeltilsynet i regionen, alt. at forsøket har styrket KNTenes kontakt med SNT og bidratt til å bedre det lokale næringsmiddeltilsynet (prosentfordeling)</i> .....	68

# Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Illustrasjon av de ulike regionmodellene som prøves ut i Regionaliseringsprosjektet.....</i>	28
Figur 2.2	<i>Illustrasjon av regionaliseringsprosjektets handlingslogikk .....</i>	36

---

# Sammendrag

*Leif Arne Heløe, Sissel Hovik og Inger Marie Stigen*

## **Regionalisert næringsmiddeltilsyn – erfaringer og utfordringer**

NIBR-rapport 2003:2

1. september 1999 vedtok Regjeringen at det skulle settes i gang et toårig prøveprosjekt med regionalisering av Statens næringsmiddeltilsyn. Det ble opprettet regionkontorer i tre regioner, der det ble valgt ulike modeller for samlokalisering og samarbeid med andre fagetater på regionalt nivå, og med fylkesmannen. I Trøndelag ble regionkontoret lagt til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, dvs. en *områdemodell* der næringsmiddeltilsynet ble integrert med andre statlige tilsyns- og forvaltningsoppgaver. I de to andre regionene ble det prøvd ut ulike *sektormodeller*, der regionkontorene ble direkte underlagt SNT. I Nordland/Troms ble regionkontoret samlokalisert med Fylkesveterinæren for Troms og Finnmark. I Finnmark ble regionkontoret samlokalisert med Fylkesmannen i Finnmark (landbruksavdelingen). I tillegg ble det etablert en modell med direkte, men forsterket sentral styring og oppfølging av de kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT) i Rogaland/ Hordaland. Forsøket ble igangsatt 1. september 2000, og har vart ut 2002.

Våren 2001 fikk NIBR i oppdrag av SNT å evaluere dette prøveprosjektet, heretter kalt regionaliseringsprosjektet. Hensikten med prøveprosjektet var å skaffe erfaringer med de ulike modellene. SNT ønsket at evalueringen skulle belyse og vurdere fem forhold:

- Effekten av de fire regionmodellene mht styringsdialogen mellom SNT og KNT.
- Hvilke samordningsgevinster som kunne oppnås ved de ulike modellene.
- Hvilken effekt de forskjellige modellene ville ha mht. SNTs veiledning, oppfølging, styring og koordinering av tilsynene.
- Hvilken effekt de ulike modellene ville ha med tanke på harmonisering, effektivisering og standardheving av KNT.

- En vurdering av den samlede nytte-effekten av modellene i forhold til kostnadene.

Med unntak av det femte punktet, beskriver de øvrige viktige målsetninger med forsøket. I evalueringen er spørsmålet om harmonisering, effektivisering og standardheving betraktet som endelige mål eller hovedmål, og de tre andre som delmålsetninger og virkemidler for å oppnå hovedmålet. Med utgangspunkt i SNTs spørsmål, ble det skissert tre problemstillinger for evalueringsprosjektet.

- I hvilken grad har de fire modellene for regionalisering av næringsmiddeltilsynet bidratt til bedre oppfølging, veiledning og styring av de kommunale næringsmiddeltilsynene?
- Hvilke samordningsgevinster er oppnådd med andre regionale tilsynsinstanser gjennom de fire modellene?
- I hvilken grad har de fire modellene bidratt til et bedre, mer ensartet og effektivt tilsyn?

Denne rapporten er sluttrapporten fra prosjektet. I 2002 er det tidligere laget et upublisert underveisnotat basert på intervjuer i regionene høsten 2001 og et publisert notat basert på en spørreundersøkelse til lederne i alle KNT våren 2002.

Denne sluttrapporten drøfter både hvilke effekter det har hatt å etablere et regionkontor, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som er valgt for det enkelte regionkontoret, og hvilke effekter de ulike organisasjonsmodellene har hatt. Rapporten avsluttes med en drøfting av hvilke implikasjoner denne undersøkelsen kan ha for arbeidsdelingen mellom sentralt, regionalt og lokalt ledd i det nye Mattilsynet.

## **Virkninger av å opprette et regionkontor**

### *Bedre oppfølging, veiledning og styring?*

Vår undersøkelse viser klare indikasjoner på at etablering av regionkontor bidro til å nå målene knyttet til den vertikale relasjonen mellom SNT og KNT. Oppfølgingen av KNT ble tettere, de fikk raskere tilbakemelding og bedre veiledning. Etablering av et mellomledd mellom SNT og KNT bidro ikke til lengre saksbehandlingstid, mer dobbel saksbehandling, uklar arbeidsdeling eller sprikende styrings-signaler. Det var betydelige forskjeller mellom på den ene siden regionkontormodellene og på den andre siden både modellen med økt sentral styring og oppfølging i Rogaland/Hordaland og andre KNT som ikke ble berørt av forsøket. Effektene var ikke like tydelige hva angikk bedre styring og koordinering, men det var ingen tegn på at etableringen av regionkontor bidro til å svekke dette.

Økt nærhet er et stikkord som kan bidra til å forklare funnene. Begrepet innebærer både kortere reiseavstander, færre lokale tilsyn å forholde seg til, dvs. mindre kontrollspenn, og at de fleste medarbeiderne på regionkontorene hadde erfaring fra kommunale næringsmiddeltilsyn. Medarbeiderne på regionkontorene hadde bedre kunnskap om det enkelte KNT og virksomhetene de skulle drive tilsyn med enn det medarbeidere i SNT sentralt kan ha. Økt nærhet synes å ha bidratt til bedre veiledning og oppfølging av KNT, og raskere saksbehandling. Det kan også ha muliggjort en tettere oppfølging av KNT fra SNTs side. Regionkontorene hadde andre forutsetninger for å styre KNTene enn det SNT har hatt: De hadde et helhetsansvar for KNTene, mens den enkelte saksbehandler i SNT har et spesielt ansvar knyttet til enkelte bransjer og funksjoner. Dette ga regionkontorene en helt annen mulighet til å følge opp KNTene, og bedre forutsetninger for å utvikle en god styringsdialog.

### *Bedre samarbeid på tvers?*

Etablering av et mellomledd synes også å ha bidratt til måloppnåelse langs den horisontale dimensjonen. Regionkontormodellene kom ikke entydig bedre ut enn de andre modellene, men vi fant den mest positive utviklingen i regioner med regionkontor. Kontakten med andre KNT økte i Trøndelag og i Finnmark, i forhold til de andre regionene. Forsøket i Nordland/Troms, og i noe mindre grad i Trøndelag, bidro til økt kontakt og samarbeid med andre tilsynsetater og faginstanser. Forsøket i Rogaland/Hordaland bidro i liten eller ingen grad til utvidede horisontale relasjoner.

På samme tid finner vi indikasjoner på at etablering av regionkontor endret, og i noen grad bidro til å redusere KNTenes horisontale

relasjoner. Noe av KNTenes behov for faglig støtte og regelutklaring ble trolig ivaretatt av regionkontorene, heller enn av andre KNT eller andre etater. Noen av koordineringsoppgavene mellom næringsmiddeltilsynet og andre tilsynsmyndigheter ble trolig også løst på regionalt nivå. Dette siste kan også ha medført en effektiviseringsgevinst ved regionkontormodellen, uten at vi har kunnskap om det.

*Et bedre, mer ensartet og effektivt tilsyn?*

Selv om opprettelsen av regionkontor førte til en bedre veiledning og tettere oppfølging av KNTene, så har det ikke medført entydige resultater i form av et hyppigere tilsyn, et mer harmonisert tilsyn eller et mer effektivt tilsyn. Det var heller ikke å vente at forsøket skulle medføre så umiddelbare effekter på KNTs tilsynsvirksomhet.

**Alle regionmodellene har sine sterke sider**

I tråd med områdemodellen som ble valgt i Trøndelag, fant vi at KNTene i denne regionen hadde den bredeste eksterne kontakten. Kontakten var ikke begrenset til andre næringsmiddelfaglige miljøer. I underveisevalueringen fant vi dessuten at regionkontorets (FNT) oppfølging og styring av KNTene var preget av ”styring i stort”, med fokus på rammer og retningslinjer heller enn enkeltsaker. I spørreundersøkelsen fant vi dessuten klare indikasjoner på at regionkontoret var tydelig i sin styring av KNTene, det anga klare mål og signaler. Vi fant derimot ingen tegn til at regionkontoret ivaretok funksjonen som oppfølger og faglig veileder i enkeltsaker på noen dårligere måte enn de andre regionkontorene. Vi fant ingen umiddelbare effekter av forsøket på hyppighet, ensretting og produktivitet i KNTs tilsynsvirksomhet.

I Finnmark prøvde en ut en sektormodell, der regionkontoret var samlokalisert med Fylkesmannen, men uten noen formell tilknytning. Regionkontoret hadde sin legitimitet som SNTs ytre ledd. Utviklingen i regionen kan beskrives som en utvikling i retning av at KNTene ble integrert i etaten eller tilsynet. Økt kontakt mellom KNTene i regionen og oppover mot SNT både regionalt og sentralt, og redusert kontakt utover mot andre tilsynsetater er et uttrykk for dette. En tett og god veiledning og oppfølging av KNTene fra regionkontorets side er et annet uttrykk for dette. At det er i denne regionen vi fant en positiv utvikling i tilsynsfrekvenser, er helt i tråd med innretningen forsøket fikk i denne regionen. Regionaliseringsforsøket har sannsynligvis vært med på å løfte aktiviteten i regionen opp på et nivå på linje med, og i noen grad over, nivået i andre regioner.

I Nordland/Troms innebar forsøket en sektormodell med integrering mot andre veterinærfaglige miljøer. I underveisevalueringen fant vi

---

klare tegn på en næringsmiddelfaglig eller veterinærfaglig tilnærming til oppgavene fra regionkontorets side. Funnene i spørreskjemaundersøkelsen om at KNTene hadde fått økt kontakt mot andre veterinærfaglige miljøer i regionen, er derfor i tråd med det en kunne forvente.

I denne regionen har en imidlertid oppnådd mindre enn i de to andre regionene. Dette mener vi har lite med organisasjonsmodellen å gjøre. Dette kan langt på veg forklares gjennom regionens størrelse og at KNTene i regionen var svært forskjellig hva størrelse angikk. Et stort kontrollspenn i form av mange og svært forskjellige KNT ble ikke kompensert for i form av bemanning av regionkontoret, som dermed hadde færre ressurser til rådighet relatert til utfordringene. Dette vil medføre ulike behov og etterspørsel av ulike tjenester fra regionkontoret. Det kan derfor bli vanskeligere å gi alle en god oppfølging. Det er vanskelig å konkludere med sikkerhet om det var antallet KNT eller sammensetningen av KNT som var mest avgjørende. Mest sannsynlig var begge viktige for å forklare hvorfor en ikke nådde de samme tydelige resultatene her som i de to andre regionene. Mange KNT med svært variable utfordringer er trolig også én forklaring på at regionaliseringsforsøket ikke har bidratt til å snu en negativ utvikling hva KNTs tilsynsfrekvenser angår.

Det er i Rogaland/Hordaland vi fant de svakeste resultatene. Tatt i betraktning både de ressurser som var satt av til forsøket i denne regionen og det innholdet forsøket her ble gitt, måtte en vente at resultatene ville bli begrensete, i forhold til resultatene i regioner med regionkontor.

Funnene fra de ulike delene av evalueringen støtter hverandre. Inntrykket vi fikk gjennom intervjuene vi gjorde i 2001 ble bekreftet og forsterket gjennom funnene fra spørreundersøkelsen fra vinteren 2002. Analysene av effekter i forhold til hovedmålene med forsøket, effekter i form av standardheving, harmonisering og effektivisering av tilsynet, er ikke like klare som de andre funnene. Tydelige funn var heller ikke ventet, siden det vil ta mer tid før forsøket kan ventes å ha effekter på KNTs tilsynsaktivitet, og fordi denne aktiviteten vil være influert av mange andre forhold. De forskjellene vi finner mellom regionene kan imidlertid forstås i lys av de andre funnene fra regionaliseringsforsøket.



# Summary

*Leif Arne Heløe, Sissel Hovik and Inger Marie Stigen*  
**Regionalised Food Control – experiences and challenges**  
NIBR Report 2003:2

The Cabinet approved on 1 September 1999 to go ahead with a two-year experiment with decentralising the Norwegian Food Control Authority (SNT). Regional agencies were established in three selected regions. Different models for collocation and co-operation with other regional government agencies and the County Governor were tested. In Trøndelag the regional office was set up at the office of the Sør-Trøndelag County Governor. The model used in this case was an *area model*, which meant that the food control authority was integrated with other government control and administrative responsibilities. In the two other regions different *sectoral models* were tested with the regional offices being placed directly under the Norwegian Food Control Authority (SNT). In Nordland/Troms the regional office was collocated with The Norwegian Animal Health Authority for Troms and Finnmark. In Finnmark the regional office was collocated with the Finnmark County Governor (agricultural section). Further, a model with direct, but strengthened, centralised management and control of the municipal food authorities (KNTs) was put in place in Rogaland and Hordaland. The experiment started on 1 September 2000 and lasted until the end of 2002.

In the spring of 2001, NIBR was commissioned to evaluate this experiment (hereafter the regionalisation project) to determine how the different models had worked in practice. SNT asked NIBR to look at five particular points of interest. They were

- The effect of the four regional models with regard to the steering dialogue between the SNT and KNTs
- Which co-ordination gains the different models would give
- The effect of the different models with regard to SNT's guidance, follow-up, steering and co-ordination of the offices

- 
- The impact of the different models on improving KNT harmonisation, efficiency and standards
  - An evaluation of the overall benefits of the models in relation to costs

With the exception of the fifth point, they all express important objectives (aims) behind the experiment. The aims of harmonisation, efficiency and standards are treated as the final objectives behind the project. The other three are treated as intermediate goals, integral to achieving the final objectives. Three questions were devised for the purpose of the evaluation on the basis of SNT's own questions. They were:

- Have the four models for a regionalised food control authority led to improvements in areas of follow-up/monitoring, guidance and steering of the municipal food control authorities (the KNTs)?
- Which benefits are achieved regarding co-ordination between the food authority and other regional authorities by the four models?
- Have the four models led to a better, more uniform and efficient inspectorate?

This report is the final report to be submitted from the regionalisation project. In 2002 an interim report (unpublished) was prepared on the basis of interviews carried out in the regions concerned during the autumn of 2001. A working paper was published based on a questionnaire sent to head officers at all KNTs in the spring of 2002.

This final report considers the impact of establishing regional offices irrespective of the organisational model chosen for the individual regional office, and the impact of the models individually. It also discusses the potential implications arising from the study for the division of labour among the central, regional and local branches of the new food control authority – *Mattilsynet* – due to start functioning in 2004.

### **The impact of the regional offices**

#### *Better follow-up, guidance and steering?*

Our investigation found that the establishment of regional offices had a clear and positive effect on the vertical relationship between SNT and KNTs with regard to goal achievement. The KNTs were followed up more closely, feedback time was reduced and the guidance provided was better. The introduction of an intermediate unit between the centrally placed SNT and the local KNTs had no negative effects on procedures in terms of time, replicated work, ambiguous division of responsibilities or conflicting management signals. We found wide differences between the regional office models on the one hand and, on the other, the model that allowed greater central management and follow up (in Rogaland/Hordaland) and KNTs that were not included in the project. The impact of improved steering and co-ordination was not equally apparent, but there was no evidence that the establishment of regional offices had any negative effects in these areas.

Closer (tighter) relations between SNT and KNT can explain these findings. It means shorter journeys and fewer local authorities to deal with. The inspection range is reduced. Most of the regional officers had experience of work within the KNTs. The regional officers knew more about their local KNTs and which businesses required inspection than officers working at SNT's central office. This increase in accessibility appears also to have had a positive effect on the guidance and oversight of the KNTs and speeded up procedures. It may also have improved SNT's ability to follow up the KNTs. The regional offices had better conditions for managing and guiding the KNTs, than the central office: The regional officers had overall responsibility for their respective KNTs, while officers at SNT were in charge of particular businesses and operations. This overall responsibility meant that the regional officers were far better equipped to follow up and supervise the KNTs and develop good communications between them.

#### *Better horizontal co-operation?*

The introduction of an intermediate level also appears to have improved goal achievement regarding co-operation with other regional agencies, even though the regional office models do not appear to be far better than the other models. Communications with other KNTs was better in Trøndelag and Finnmark than in the other regions. The trial in Nordland/Troms and, to a lesser degree in Trøndelag, also resulted in better relations and collaboration with other inspectorates and authorities. In Rogaland/Hordaland, the trial had little or no impact on horizontal relations.

---

At the same time we found evidence that the regional offices affected, and in some cases, actually hampered relations between KNT and other inspectorates and authorities. Some of their needs for support and assistance were probably better attended to by the regional offices than by other KNTs or other agencies. The regional office did probably take responsibility for coordination between the food control authority and other regional and local state authorities. This may have added to the performance of the regional office model, though we lack confirmation on this point.

*A better, more unified and efficient control authority?*

Although the establishment of regional offices was beneficial to the KNTs as far as guidance and follow up were concerned, inspections did not increase in number nor did they become more harmonized or more efficient. But on the other hand, we did not expect that the trials would produce immediate results on KNTs control activity.

**Each model has a good point**

As expected, we found that the area model tested in Trøndelag resulted in the widest contacts between KNTs and other agencies/authorities. Such connections were not limited simply to agencies involved in food protection. The interim study had shown that the regional office's supervision and management of the KNTs was characterised by management by goals and framework. They had their focus on general framework and guidelines, rather than on particular issues. The responses to the questionnaire indicated moreover that the regional offices set up clear objectives for and communicated clearly with the KNTs under their management. However, we found no evidence of any difference in the way this regional office fulfilled its monitoring and guidance duties in individual cases in comparison with the other regional offices. We found no direct impact on frequency, standardization or productivity in the KNTs' work that we could ascribe to the trial.

A sectoral model was tested in Finnmark County. There the regional office was located at the offices of the County Governor, though there were no formal ties between them. It was its function as SNT's external branch that gave it legitimacy. There were indications that KNTs in this region were gradually integrating with the agency or inspectorate. For example we found a higher level of inter-KNT contact in the region and vertical contact with SNT's regional and central offices and a lower level of contact with other control authorities. Second, the regional office provided largely useful guidance to the KNTs and monitored them closely. An increase in the

frequency of inspections in this region can also be seen as a result of this integration. The project did probably contribute to the increase in activity levels in the region to levels commensurate with, and in some cases exceeding, those of other regions.

A sectoral model was also tested in Nordland/Troms. Here the regional office was located together with the regional veterinary authorities. The interim study showed that the regional office approached its tasks from a veterinary or food safety point of departure. The questionnaire indicated enhanced contact between the KNTs and other veterinary bodies in the region, which was in line with expectations.

That said, the results in this region did not compare with the results in the two other regions. The cause, we believe, had less to do with the organisation model and all the more with the size of the region and the widely varying capacities of the KNTs. In addition, these variations in the number and type of KNTs were not compensated by augmented staffing at the regional office. The result was fewer resources to meet the challenges. It is difficult to conclude with certainty whether the decisive factor was the number of KNTs or their constitution: it is probably a combination of both. Finally, both the number of KNTs and the widely differing tasks facing them can explain why the experiment did not have any impact on the declining frequency of inspections in this region.

The experiment in Rogaland/Hordaland had less positive results than in the three other regions. Given the resources set aside for the project in this region, and its content, results could not be expected to compare with results from regions with regional offices.

The findings of the evaluation, based on different sources, support one another. The impression gained during the 2001 interviews was confirmed by the results of the questionnaire conducted in the winter of 2002. The results regarding the main objectives (ultimate goals); increased standard, harmonisation and efficiency, is less unambiguous. Immediate results could neither be expected. KNTs performance is also influenced by a large number of other factors, factors independent of the experiment. The interregional differences we found can be understood, however, in the light of the other results from the regionalisation project.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Om regionaliseringsforsøket og problemstillinger for evalueringen

1. september 1999 vedtok Regjeringen at det skulle settes i gang et toårig prøveprosjekt med regionalisering av Statens næringsmiddeltilsyn. Det ble opprettet regionkontorer i tre regioner, der det ble valgt ulike modeller for samlokalisering og samarbeid med andre fagetater på regionalt nivå, og med fylkesmannen. I tillegg ble det prøvd ut en modell med forsterket sentral styring og oppfølging fra SNTs side overfor kommunale næringsmiddeltilsyn i en fjerde region. Forsøket ble igangsatt 1. september 2000, og har vart ut 2002.

Våren 2001 fikk NIBR i oppdrag av SNT å evaluere dette prøveprosjektet, heretter kalt regionaliseringsprosjektet. Denne rapporten er sluttrapporten fra prosjektet. I 2002 er det tidligere laget et upublisert underveisnotat basert på intervjuer i regionene høsten 2001 og et publisert notat basert på en spørreundersøkelse alle KNT-lederne våren 2002.<sup>1</sup>

Hensikten med prøveprosjektet var å skaffe erfaringer med de ulike modellene. SNT ønsket at evalueringen skulle belyse og vurdere fem forhold:

- Effekten av de fire regionmodellene mht styringsdialogen mellom SNT og KNT

---

<sup>1</sup> Heløe, Leif Arne, Sissel Hovik og Inger Marie Stigen (februar 2002): *Sentral styring eller regional oppfølging? En underveisevaluering av SNTs regionaliseringsprosjekt.* (Upublisert arbeidsnotat). Hovik, Sissel, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2002): *Sektor- eller områdestyring? Resultater fra en spørreundersøkelse blant ledere i kommunale næringsmiddeltilsyn.* NIBR-notat 2002:118

- Hvilke samordningsgevinster som kunne oppnås ved de ulike modellene.
- Hvilken effekt de forskjellige modellene ville ha mht. SNTs veiledning, oppfølging, styring og koordinering av tilsynene.
- Hvilken effekt de ulike modellene ville ha med tanke på harmonisering, effektivisering og standardheving av KNT.
- En vurdering av den samlede nytte-effekten av modellene i forhold til kostnadene.

Med unntak av det femte punktet, beskriver de øvrige viktige målsetninger med forsøket. I evalueringen er spørsmålet om harmonisering, effektivisering og standardheving betraktet som endelige mål eller hovedmål, og de tre andre som delmålsetninger og virkemidler for å oppnå hovedmålet. Med utgangspunkt i SNTs spørsmål, ble det skissert tre problemstillinger for evalueringsprosjektet.

- I hvilken grad har de fire modellene for regionalisering av næringsmiddeltilsynet bidratt til bedre oppfølging og styring av de kommunale næringsmiddeltilsynene?
- Hvilke samordningsgevinster er oppnådd med andre regionale tilsynsinstanser gjennom de fire modellene?
- I hvilken grad har de fire modellene bidratt til et bedre, mer ensartet og effektivt tilsyn?

Regjeringen Stoltenberg fattet i slutten av juni 2001 et vedtak som innebærer en radikal omorganisering av matforvaltningen. Dette vedtaket innebærer bl.a. at næringsmiddeltilsynet gjøres statlig i sin helhet, dvs. at de kommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres. Vedtaket innebærer videre at Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbrukstilsyn skal slås sammen til et Mattilsyn fra 1. januar 2004 (Pressemelding fra Landbruksdepartementet 02.07.2001). Senere vedtok Stortinget at Mattilsynet også skulle ha ansvar for tilsyn med sjømat (St.prp. nr.1 Tillegg nr. 8 (2002-2003)).

Dette vedtaket innebar også at regionaliseringsforsøket til SNT ikke videreføres. Regjeringen har imidlertid vedtatt at Mattilsynet skal organiseres med åtte regionkontor (Pressemelding fra Landbruksdepartementet 4. juli 2002). I avslutningskapitlet i denne rapporten gjennomfører vi en drøfting av arbeids- og oppgavefordelingen mellom leddene i tilsynet, med utgangspunkt i lærdommene fra SNTs

---

regionaliseringsprosjekt. Rapporten er for øvrig en oppsummering av hovedfunn fra evalueringen av SNTs regionaliseringsprosjekt.

## 1.2 Data og metode

Datatilfanget som ligger til grunn for analysene og drøftingene i rapporten bygger blant annet på skriftlige dokumenter om og fra regionaliseringsprosjektet, herunder rapporter, loggføringer, m.m. fra regionkontorene som de har skrevet eller ført uavhengig av evalueringen. Det er dessuten gjennomført intervjuer med sentrale informanter innenfor næringsmiddeltilsynet, både sentralt, regionalt og lokalt. Data fra en spørreskjemaundersøkelse og faglige årsrapporter fra kommunale næringsmiddeltilsyn inngår også.

Informasjon om bakgrunnen for forsøket, beskrivelsen av modellene som ble valgt og organisatoriske forhold bygger i hovedsak på skriftlig informasjon fra SNT. Informasjon om den lokale konteksten bygger på faglig årsrapport, spørreskjemamateriale og annen informasjon om/fra kommunale næringsmiddeltilsyn, samlet inn av SNT i forbindelse med prosjektet.

Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført i løpet av 2001. Våren 2001 ble først ekspedisjonssjefer i tre departementer; Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og det daværende Sosial- og helsedepartementet intervjuet. Hensikten med disse intervjuene var å få kunnskap om begrunnelser for og forventninger til prosjektet fra departementenes side. Prosjektet ble vedtatt gjennomført av Regjeringen, og Landbruksdepartementet var aktiv i initieringen av prosjektet.

Høsten 2001 ble deretter så godt som alle ansatte i regionkontorene intervjuet. Da ble det også gjennomført intervjuer med et utvalg kommunale næringsmiddeltilsyn i hver region. Antallet KNT som ble intervjuet varierte mellom tre og fem. I regionen med flest KNT, Nordland/ Troms, ble representanter fra fem KNT intervjuet. I Finnmark og Trøndelag ble tre KNT intervjuet, mens representanter fra fire KNT i Rogaland/Hordaland ble intervjuet. Det var leder i KNT som ble intervjuet, evt. sammen med medarbeidere (inspektør og/eller veterinær). De fleste intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt. Unntaksvis ble det foretatt telefonintervju, av økonomiske årsaker.

Det ble i samme tidsrom også gjennomført fire intervjuer med ansatte i SNT i Oslo: prosjektleder og lederne av de tre seksjonene i tilsyns-avdelingen (før omorganiseringen i SNT høsten 2001). Disse ble



intervjuet både som informanter om Rogaland/ Hordaland regionen og prosjektet som sådan. De var alle medlemmer av prosjektgruppa.

Datamaterialet fra intervjuene ble rapportert og drøftet i det upubliserte underveisnotatet fra februar 2002 (jfr. note 1).

Vinteren 2002 ble det så sendt ut en spørreskjemaundersøkelse til lederne av alle landets KNT, for å utdype og komplettere intervju-materialet. I analysene ble materialet delt inn i fem grupper: de fire forsøksregionene samt en referansegruppe bestående av KNTene som ikke var berørt av regionaliseringsforsøket. I alt ble det sendt spørreskjema til 88 KNT. Etter én puring hadde 79 KNT svart, eller en svarprosent på 90%. Dette er svært høgt, sammenlignet med tilsvarende undersøkelser, og med tanke på at KNTene hadde vært gjenstand for to andre spørreundersøkelser like før. Svarprosenten varierte noe mellom regionene, fra 86% i Nordland/ Troms til 100% i Rogaland/ Hordaland og Finnmark. I Trøndelag ble svarprosenten 88%, dvs. at ett KNT ikke svarte, og i referansegruppa 90%. De tre KNTene som ikke svarte i Nordland/Troms var blant de minste, alle med under ett årsverk. De fire KNTene i referansegruppa som ikke svarte varierte noe i størrelse, men ingen hadde under 5 årsverk.

Effektene eller resultatene av forsøket ble målt på tre måter i spørreundersøkelsen. For det første ba vi KNT-lederne i alle gruppene om å "bedømme" hvordan hhv. SNT sentralt og regionkontoret ivaretok sine roller innenfor gitte områder. Dette ga oss en mulighet for å sammenligne hvordan regionkontorene ivaretok sine roller i forhold til SNT, og å sammenligne de ulike regionene. For det andre ble KNT-lederne i de fire forsøksregionene spurt om deres erfaringer fra prosjektet. Dette ga oss muligheter til å sammenligne mellom regionene, samtidig som det ga oss mulighet til å si noe om endringer, – slik KNT-lederne uttrykte de. For det tredje kunne vi for enkelte forhold sammenligne med en forundersøkelse Statskonsult gjennomførte i august 2000 (Statskonsult 2000). Dette ga oss data om enkelte forhold både før og etter forsøket, og vi kunne dermed sammenligne endringer over tid mellom de ulike gruppene. Vi hadde imidlertid bare tilgang på de fylkesvise frekvensfordelingene fra forundersøkelsen. Vi kunne ikke sammenligne besvarelsene til det enkelte KNT. Vi kunne dermed bare måle nettoendringer. Dataene er analysert ved bruk av statistikkprogrammet SPSS. For en nærmere oversikt over metode og presentasjon av spørreskjemamaterialet vises det til NIBR-notat 2002:118.

Høsten 2002 ble regionkontorene og de samme KNTene som ble intervjuet høsten 2001 sendt en henvendelse per e-mail, med et skjema

for oppdatering av noe av den informasjonen som ble innhentet året før gjennom intervjuene. Samtidig ble de bedt om synspunkter på arbeidsfordelingen mellom lokalt, regionalt og sentralt ledd i næringsmiddeltilsynet. Opprinnelig var det meningen å sette søkelys på effekter av ulike modeller for regionkontorene mht. å utvikle samarbeid med andre statlige etater på regionalt nivå. Som følge av vedtaket om å slå sammen ulike tilsyn (Mattilsynsreformen) valgte evalueringsteamet i samråd med SNT sentralt, å dreie fokus mot arbeidsdelingen mellom leddene i den nye organisasjonen - med utgangspunkt i erfaringene med regionaliseringsforsøket. Før dette skjemaet ble utformet hadde evalueringsteamet intervju med ansatte i ett av regionkontorene.

Den siste datakilden som er benyttet er faglige årsrapporter fra KNTene. Disse er også tilrettelagt og analysert ved hjelp av statistikkprogrammet SPSS.

Regjeringens vedtak om omorganisering av næringsmiddeltilsynet har etter evalueringsgruppens mening påvirket regionaliseringsforsøket, fordi oppmerksomheten i etaten gradvis er glidd over fra den interne organisering og over til spørsmålet om hvordan det nye Mattilsynet skal bygges opp. Motivasjonen og interessen for å se resultater av forsøket har tilsynelatende avtatt i takt med debatten rundt organiseringen av det nye mattilsynet. Vi kan selvsagt ikke se bort fra at synspunkt på og forventninger til denne store reformen *kan* ha farget informantenes vurdering av regionaliseringsprosjektet, og at det dermed er en mulig feilkilde. Det er imidlertid ingen ting som tyder på at dette har påvirket svargivningen i noen retning.

### 1.3 Om innhold og struktur i rapporten

I kapittel 2 presenteres og drøftes bakgrunnen for, og innholdet i, regionaliseringsforsøket. Her presenteres dessuten opplegget for evalueringen.

I kapittel 3 og 4 presenterer vi hovedfunnene fra evalueringen. I kapittel 3 fokuserer vi på effektene av etableringen av regionkontor, uavhengig av valgt organisasjonsmodell for det enkelte regionkontor. Det er med andre ord etableringen av et nytt ledd som er i fokus. Har det ført til endret kontaktmønster mellom KNTene og SNT? Har etableringen av regionkontor ført til bedre oppfølging og styring av KNTene og til bedre samarbeid mellom KNTene og med andre organer på regionalt nivå? Og sist, men ikke minst, har forsøket ført til

økt harmonisering, effektivisering og standardheving av det lokale næringsmiddeltilsynet?

Kapittel 4 fokuserer nærmere på de ulike organisasjonsmodellene som ble valgt for regionkontorene. Hvilke forskjeller finner vi, og (hvor-  
dan) har disse påvirket resultatet av prosjektet i de ulike regionene? I  
kapittel 5 diskuterer vi avslutningsvis implikasjonene av våre funn for  
arbeidsdelingen mellom sentralt, regionalt og lokalt ledd i det nye  
Mattilsynet.

---

## 2 Nærmere om forsøket og opplegget for evalueringen

### 2.1 Bakgrunn og problemforståelse

Prosjektet tok utgangspunkt i en oppfatning i SNT om svakheter i næringsmiddeltilsynet, både kvalitetsmessig og effektivitetsmessig. Disse svakhetene eller utfordringene ble både knyttet til egenskaper ved KNTene og til SNTs styring og oppfølging av KNTene. Det ble pekt på et høgt antall lokale kontorer med stor variasjon hva angikk struktur, størrelse og eier-/styringsform. Det ble hevdet at ulik størrelse, kultur, historie og forståelse av oppgavene medførte at arbeidet til KNTene ble preget av ujevn kompetanse, ulik praksis og ujevn kvalitet. Forvaltningspraksisen (kvalitet på vedtak, klagebehandling, m.v.) ble hevdet å være ujevn og til dels svak, og at næringslivet klaget over ulik behandling.

Disse kjennetegnene ved de lokale næringsmiddeltilsynene innebar store utfordringer hva veiledning, styring og oppfølging av KNTene angikk. Det var et betydelig kontrollspenn. KNTene har samtidig vært kommunale organer, underlagt et lokalpolitisk forvaltningsnivå. Også dette har begrenset SNTs muligheter for styring.

SNT trakk også fram svakheter ved egen organisasjon og arbeidsformer, blant annet at det ikke fantes noen samlet nasjonal oversikt over tilsynsvirksomheten, at SNTs forventninger og krav til KNTene var uklare, og at SNT manglet systematisk styring og oppfølging av KNTene. ESAs påpeking av at en manglet en nasjonal styring av tilsynsvirksomheten ble også trukket fram (Veggeland 1998, henviser til Gjønnes 1998).

Regionaliseringsprosjektet ble opprettet som svar på disse utfordringene. Før vi går over til å beskrive hvordan prosjektet konkret ble utformet, skal vi kort komme inn på hva som er oppgavene til

næringsmiddeltilsynet, og hvordan disse har vært fordelt mellom statlig og kommunalt nivå.

## 2.2 Litt om historien og om oppgavefordeling mellom SNT og KNT

Målene for det offentlige næringsmiddeltilsynet (ONT) blir gjerne uttrykt slik:

Gjennom tilsyn, revisjon og veiledning skal en bidra til at næringsmidler (mat og drikke) er og oppleves som trygge med hensyn på helse, riktig kvalitet og redelig frambud.

Tilsyn og kontroll med produksjon, distribusjon og frambud av næringsmidler har tradisjonelt vært en kommunal oppgave, knyttet til helserådene. Det var imidlertid først i 1980 at kommunene ble *pålagt* å ha et næringsmiddeltilsyn.<sup>2</sup> De fleste kommunene har valgt å samarbeide med andre kommuner om oppgaven, og det kommunale næringsmiddeltilsynet har derfor stort sett vært organisert interkommunalt.

I 1988 ble Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) opprettet, som et direktorat underlagt Landbruksdepartementet. SNT har drevet med utvikling og forvaltning av regelverket på næringsmiddelområdet, og har ansvar for samordning av det utøvende tilsynsapparatet. I 1995-96 ble ansvaret for importkontroll, kjøttkontroll og tilsyn med bedrifter av en viss størrelse overført til staten (Veggeland 1997). I praksis innebar det at kommunale næringsmiddeltilsyn har utført disse oppgavene etter delegasjon fra SNT. Det som har avgjort om KNT har utført oppgaver som er delegert fra SNT eller ikke, er om det har vært lokalisert slike virksomheter i området. KNTene har også deltatt i ulike overvåkningsprogrammer drevet av SNT.

Tilsyn og kontroll med næringsmidler innebærer godkjenning eller autorisasjon av virksomheter, systemrevisjon og inspeksjoner i virksomhetene, prøvetaking og laboratorieanalyser, og evt. vedtak. Tidligere var det SNT som godkjente og autoriserte virksomheter underlagt statlig tilsyn, på bakgrunn av utredninger og anbefalinger fra KNT. Fra høsten 2001 ble denne myndigheten delegert til KNTene. Klager på vedtak i henhold til kommunalt tilsyn er blitt behandlet av

---

<sup>2</sup> Fram til 1980 var det i prinsippet opp til kommunene hvordan de gjennomførte kontrollen med næringsmidler, og det var i første rekke i byene at en fant egne næringsmiddeltilsyn (Elvbakken 1997).

---

kommunale klageinstanser, mens klager på vedtak etter delegert tilsyn er blitt behandlet av SNT.

De fleste KNTene har hatt egne laboratorier for analyse av prøver. Det er krav om at analysene må foretas ved et akkreditert laboratorium (Norsk Akkreditering). Om KNTene har hatt laboratorium, om disse er akkrediterte, og hvilke / hvor mange analyser de er akkrediterte for, har variert.

I tillegg har mange kommunale næringsmiddeltilsyn hatt andre oppgaver for eierkommunene. De har ofte hatt oppgaver innenfor miljørettet helsevern og annet samarbeid med kommunehelsetjenesten, mange har gjennomført prøver og analyser for kommunenes tekniske etater, og noen har hatt ansvar for å behandle søknader om skjenkebevilling.

KNTene har gjennomført delegert tilsyn på betaling fra SNT. Bestemmelsene om kjøttkontroll er detaljerte i forhold til tilsynsform og –frekvens. De andre delene av det delegerte tilsynet er også blitt gjennomført etter klare instruksjoner fra SNT. KNTene har fått en rammebevilgning, beregnet etter type og størrelse på aktuell virksomhet, men har selv kunnet prioritere midlene innenfor de delegerte oppgavene. Ut over den generelle årlige rapporteringen (faglig årsrapport), har KNT rapportert bruken av midler til delegert tilsyn.

KNTene har vært langt friere hva angår gjennomføring av de kommunale tilsynsoppgavene. Oppgavene er imidlertid regulert av generelle lover og forskrifter, og tilsynsveileder og andre veiledere har lagt klare føringer på hvordan (både det statlige og det kommunale) tilsynet skal utføres. Oppgavene har vært finansiert av eierkommunene. SNT har i den senere tid engasjert seg stadig mer i forhold til det kommunale tilsynet. Et slikt tiltak er tilsynsnivåprosjektet. Dette resulterte i at virksomheter er delt inn i tilsynsklasser, - etter kriterier som går på helsemessig risiko og etablering av internkontrollsystem i den enkelte bedrift. SNT har kommet med klare anbefalinger overfor KNT om tilsynsfrekvens, dvs. hvor ofte det skal utføres inspeksjoner og revisjoner i bedriftene, relatert til de ulike klassene, både for det kommunale og det statlige tilsynsansvaret.

SNT har i økende omfang drevet tilsyn med KNTene, dvs. såkalte SNT-revisjoner og –inspeksjoner. Disse har begrenset seg til tilsyn med KNTs oppfølging av det statlige tilsynsansvaret. Først høsten 2001 ble det kommunale tilsynsansvaret en del av revisjonsomfanget (SNT-revisjoner).

Ansvar for tilsyn med næringsmidler har altså historisk vært desentralisert til kommunene. Organisatorisk var næringsmiddeltilsynet nært koplet til helserådene, dvs. plassert innenfor bykommunenes helsesektor. I løpet av de siste tiårene har utviklingen gått i retning sterkere sentral styring og en gradvis statliggjøring av oppgavene, som til slutt ender med vedtaket sommeren 2001 om å opprette et statlig ”Mattilsyn”. Etableringen av den statlige næringsmiddelorganisasjonen har, dog ikke uten strid (jfr. bl.a. NOU 1996:10), skjedd innenfor landbruksforvaltningen, og ikke helseforvaltningen. Næringsmiddeltilsynsfunksjonen har altså både skiftet segment og er gradvis blitt sentralisert og statliggjort.

Den historiske konteksten er viktig for å forstå relasjonen mellom SNT og KNT, problemene i styringsdialog mellom nivåene, og bakgrunnen for de utfordringer SNT har stått overfor i sin oppfølging og styring av KNT. I en periode med stor politisk oppmerksomhet omkring matvaresikkerhet, og ikke minst som følge av internasjonale forpliktelser og ESAs krav til den norske staten, har det vært økende behov for å styrke SNTs oppfølging av og tilsyn med KNT.

## 2.3 Organisasjonsmodellene som ble valgt

Regionaliseringsprosjektet har vært et forsøk med fire ulike måter å organisere SNTs virksomhet i forhold til de kommunale næringsmiddeltilsynene i regionene på.

*Region Rogaland / Hordaland:* Forsøk med økt sentral styring og oppfølging av KNTene i regionen. KNTene i regionen skulle få særskilt oppfølging fra SNT, og det skulle legges vekt på å forbedre kommunikasjonen mellom SNT og de lokale KNTene.<sup>3</sup> Ansvar for styring og oppfølging av KNTene ble som før lagt til de aktuelle avdelingene og seksjonene i SNT. Prosjektleder for hele regionaliseringsprosjektet var hovedansvarlig for oppfølging av KNTene i denne regionen, og for samordning av SNTs styring og oppfølging av KNTene. Det ble opprettet en prosjektgruppe, bestående av lederne for de berørte seksjonene i SNT-Oslo. Denne prosjektgruppa hadde ansvar både for oppfølgingen av denne regionen og regionaliseringsprosjektet generelt.

*Region Trøndelag:* Regionkontoret inngikk som egen avdeling hos Fylkesmannen i Sør Trøndelag. Regionkontoret har hatt ansvar for

---

<sup>3</sup> SNTs beskrivelse av regionaliseringsprosjektet, vedlagt tilbudsinnbydelse datert 19.12.00.

---

styring og oppfølging av KNTene både i Nord- og Sør Trøndelag. Myndighet og ressurser ble overført fra SNT til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Regionkontoret var plassert i Trondheim. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ble delegert myndighet av SNT til å føre tilsyn med statlige delegerte oppgaver utført av KNT både i Sør- og Nord-Trøndelag. Det er Fylkesmannen som fører tilsyn med det kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsynet, og dette kan i utgangspunktet ikke delegeres til et annet fylkesmannsembete. Derfor ble det inngått en særskilt samarbeidsavtale mellom fylkesmennene i Trøndelag for at regionkontoret skulle kunne løse tilsynsoppgavene med det kommunale tilsynet i Nord-Trøndelag

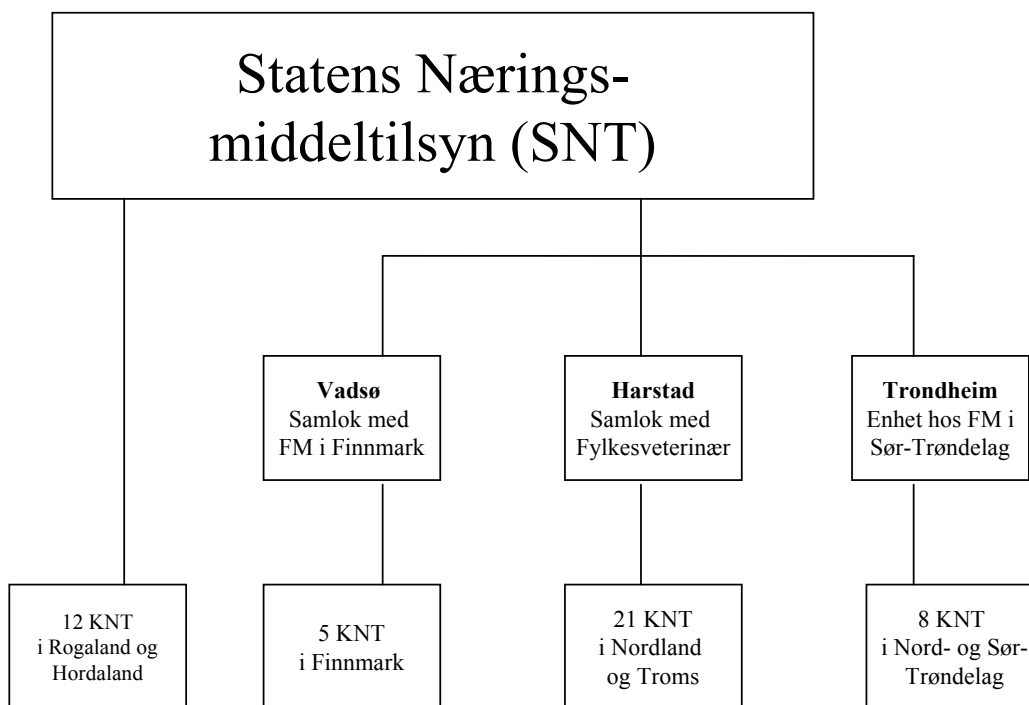
*Region Nordland / Troms:* Regionkontoret var en egen enhet under SNT, samlokalisert med fylkesveterinæren for Troms og Finnmark, og også med KNT for Harstadregionen og Veterinærinstituttet, i Harstad. Regionkontoret har hatt ansvar for styring og oppfølging av KNTene i de to fylkene.

*Region Finnmark:* Regionkontoret var en egen enhet under SNT, samlokalisert med Fylkesmannen i Finnmark, lokalisert i Vadsø. De har hatt kontorfellesskap med Fylkesmannens landbruksavdeling. Kontoret har hatt ansvar for å styre og følge opp KNTene i Finnmark.

Regionkontorene både i Nordland/Troms og Finnmark var egne seksjoner i det som før omorganiseringen i SNT høsten 2001 het Tilsynsavdelingen. Lederne i disse to regionkontorene var seksjonsledere, og direkte underlagt leder i Tilsynsavdelingen. Forskjellene i organisering er illustrert i Figur 2.1.



Figur 2.1 *Illustrasjon av de ulike regionmodellene som prøves ut i Regionaliseringsprosjektet*



Når det gjelder *regioninndelingen* og *stedsvalget* for regionkontorene, har sannsynligvis praktiske og pragmatiske grunner vært utslagsgivende. Interesse for forsøket fra de lokale fagmiljøene var trolig viktig. At det var mange KNT, og mange små KNT i de tre nordligste fylkene, var hovedgrunnen til at SNT anbefalte at disse fylkene ble med i forsøket. Det synes altså som en valgte å inkorporere områder der en anså at behovet for statlig oppfølging var størst. Også i Rogaland og Hordaland var det mange KNT, og også flere relativt små KNT. Modellen som ble valgt i denne regionen, med økt sentral styring og oppfølging av KNTene, kan dels oppfattes som forsøk på å opprette en kontroll- eller sammenlikningsmodell, dels som et forsøk på ”å finne en tredje vei” for videreføring av en to-leddet forvaltningsmodell, men med en sterkere statlig styring av det lokale næringsmiddeltilsynet enn den som så langt hadde vært praktisert.

## 2.4 Regionenes oppgaver og ressurser

I dette avsnittet skal vi kort beskrive hvordan relasjonen mellom SNT og regionene har vært organisert, hvilke oppgaver som har vært lagt til regionkontorene, og hvilke ressurser regionene har rådd over.

Regionkontorene i Harstad og Vadsø ble styrt som ordinære seksjoner i SNT. De to kontorene ble formelt styrt gjennom budsjett og tildelingsbrev, som definerte rammer for ressursbruken og oppgavene til regionkontorene. Aktiviteter, personellressurser og budsjettmidler ble foreslått og planlagt gjennom arbeid med virksomhetsplanen, som ble godkjent i SNTs ledermøte. De rapporterte om status og resultater i SNTs tertialrapporter og årlig resultatrapport. FNT i Trondheim var en egen avdeling under Fylkesmannen, og dermed organisatorisk plassert utenom SNT. Kontoret i Trondheim ble styrt via årlige tildelingsbrev til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, der mål og prioriterte oppgaver ble skissert. Kontoret utarbeidet virksomhetsplan som ble oversendt SNT for tilbakemelding. Kontoret rapporterte om status og resultater i halvårsrapport fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag til SNT. Det var fire faste møter mellom de tre regionkontorene og avdelingsledelsen i SNT i året.

De tre regionkontorene hadde ansvar for tilsyn, koordinering og rådgivning overfor de kommunale næringsmiddeltilsynene. ”Forsøket tar sikte på å utvikle formålstjenlige tilsynssystemer for å styrke oppfølgingen av lokalt næringsmiddeltilsyn og forbedre kommunikasjonen mellom SNT og lokalt næringsmiddeltilsyn”.<sup>4</sup> I disponeringsskriv til regionkontorene i Harstad og Vadsø, og tildelingsbrev til FNT<sup>5</sup> ble dette konkretisert til tilsyn eller revisjon med KNT, veiledning og informasjon overfor KNT, virksomhetsbesøk, autorisasjoner og godkjenninger, samt overvåkning / kartlegging og beredskapsarbeid.

Regionkontorene godkjente / autoriserte virksomheter underlagt statlig tilsyn. De foretok tilsyn av KNTene. Regionkontorene hadde også hovedansvar for veiledning og skolering av KNTene, samt tiltak for samarbeid og koordinering av KNTene i regionen. Regionkontorene overtok med andre ord det meste av SNTs oppgaver og funksjoner i forhold til KNTene. Unntakene var dispensasjoner, tildelingsbrev og overføringer av midler i forbindelse med delegert tilsyn, og rapportering fra KNT i den forbindelse. Faglig årsrapport ble sendt direkte til

---

<sup>4</sup> Disponeringsskriv til de to nordligste regionkontorene for 2000, SNT 21.09.00.

<sup>5</sup> Brev fra SNT, datert 15.08.00.

SNT. Regionkontorene var heller ikke involvert i overvåkningsprogrammene, her hadde SNT direkte kontakt med KNTene.

Modellen med økt sentral styring/oppfølging fra SNT overfor KNTene i Rogaland/ Hordaland ble konkretisert til tre elementer: KNTene i regionen skulle prioriteres i forbindelse med SNT-revisjoner og SNT-tilsyn som SNT sentralt gjennomførte. KNTene i regionen skulle prioriteres hva oppfølging av konkrete saker angikk. Og SNT skulle arrangere egne samlinger for KNTene i regionen. Ut over at prosjektleder og prosjektgruppa hadde et særlig ansvar for oppfølgingen i denne regionen, var ansvaret for disse oppgavene tillagt 'normalorganisasjonen'. Det var den enkelte fagseksjon i SNT som hadde ansvar for styring og oppfølging av KNTene i regionen, innenfor sine ansvarsområder. Det var altså ikke etablert en egen organisasjon eller enhet for dette i SNT.

Det er ikke enkelt å sammenligne modellene hva personalmessige og økonomiske ressurser angår. Hovedproblemet ligger i at innsatsen overfor Rogaland/Hordaland verken var samlet et sted eller eksplisitt fastsatt. Det er derimot mulig å sammenligne dette for de tre andre regionene. Grovt sett var kontorene i Trondheim og Harstad relativt jevnstore, og dobbelt så store som kontoret i Vadsø, både hva stillinger og midler (ekskl. lønnsmidler) angår (jfr. Tabell 2.1).

Tabell 2.1 *Regionkontorenes bemanning og økonomiske ressurser for 2001<sup>6</sup>*

	<b>Bemanning, antall stillinger</b>	<b>Midler, ekskl. lønnsmidler</b>
Finmark	2	550.000
Nordland / Troms	4,4	1.090.000
Trøndelag	4	1.100.000 <sup>7</sup>

Tildelingen til Finnmark og Nordland / Troms for 2001 var nærmere spesifisert. Det mest interessante for oss er midler kontorene kunne disponere fritt til egen virksomhet overfor KNTene i regionen. Dette ble dekket av posten reiseutgifter m.m. som for Finnmark var på

<sup>6</sup> Kilder: For Trøndelag: Tildelingsbrev for 2001, datert 14.12.00. For Nordland / Troms og Finnmark, interne notater datert 29.11.00.

<sup>7</sup> Trøndelag fikk en samlet overføring av 2,8 millioner i 2001. Utgifter til lønn for 4 måneder i 2000 var 559.000. Ut fra det har vi anslått lønnsutgifter for 2001 til utgjør omtrent 1,7 mill.

210.000 og Nordland/Troms 495.000. Regionlederne kunne omdisponere midler i forhold til budsjettet (måtte meldes til avdelingsleder), og forbrukte ressurser kunne være forskjellig fra budsjetterte. Et tilsvarende anslag er ikke mulig å gjøre for Trøndelag, som mottok en rammebevilgning. Siden samlede midler (ekskl. lønn) var på nivå med tildelingen til Nordland/Troms, kan det virke rimelig å anta at Trøndelag disponerte omtrent det samme beløp.

For Rogaland/Hordaland er det umulig å gi anslag over den totale ressursinnsatsen. Dette gjelder særlig arbeidsinnsatsen. Det er derimot mulig å få anslag over hvor stor del av planlagt arbeidsinnsats for *prosjektleder* som var øremerket regionen, og over avsatte midler til samlinger for KNTene i regionen og besøk til / fra SNT. Vel  $\frac{1}{4}$  av arbeidsinnsatsen (årsverket) til prosjektleder var, i følge virksomhetsplanen, avsatt til oppfølging av KNTene i regionen og deltakelse på samlinger i regionen. Hun disponerte 164.000 kroner til hhv. samlinger i Rogaland/Hordaland og reiseutgifter til SNT-ansatte i forbindelse med oppfølging av KNTene i regionen, i følge budsjettet for 2001. I tillegg til denne innsatsen, kom innsatsen til ansatte i SNT i forhold til planlegging av samlinger i regionen, planlegging og oppfølging av tilsynsbesøk, og oppfølging og veiledning i konkrete saker. Reiseutgifter til tilsynsbesøkene ble dekket over andre budsjettposter.

Prosjektleder brukte, i følge virksomhetsplanen, noe mer av sin arbeidstid til oppfølging av regionkontorene.<sup>8</sup> Hun disponerte også midler til egne besøk i regionkontorene, til reiseutgifter til SNT-ansatte i forbindelse med oppfølging av regionkontorene, samt utgifter i forbindelse med møter med ansatte i regionkontorene (til sammen 106.000).

Utdanning, yrkeserfaring og andre personlige egenskaper til ansatte i regionkontorene vil også kunne ha innvirkning på resultatene en oppnår. Vi har kartlagt utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. Andre personlige egenskaper ved de ansatte er det umulig for oss å ta hensyn til, innenfor prosjektets rammer. De ansatte i regionkontorene (per oktober / november 2001) hadde følgende utdannings- og yrkesbakgrunn.

*Regionkontoret i Vadsø:* Leder var utdannet veterinær, med mange års erfaring fra kommunalt tilsyn i Finnmark. Medarbeider ved kontoret var også utdannet veterinær, rekruttert fra tilsynsavdelingen i SNT.

---

<sup>8</sup> Da har vi sett bort fra tid avsatt til møter i prosjektgruppa og innsats i forbindelse med evalueringen.

*Regionkontoret i Harstad:* Leder var utdannet veterinærer med lang erfaring fra KNT. En medarbeider var også utdannet veterinær, en var utdannet mikrobiolog og en var utdannet jurist. Juristen hadde erfaring fra kommunal forvaltning, de andre hadde erfaring fra kommunale næringsmiddeltilsyn. I tillegg hadde kontoret en 40% stilling som ivaretok sekretæroppgaver/ merkantile funksjoner.

*Regionkontoret i Trondheim:* Leder og en av medarbeiderne var utdannet veterinærer. De to andre var utdannet næringsmiddelteknologer. Alle hadde lang erfaring fra kommunale næringsmiddeltilsyn.

Prosjektleder var for øvrig utdannet veterinær, og var rekruttert fra et kommunalt tilsyn (i Østlandsområdet).

## 2.5 Lokal kontekst

Det er rimelig å anta at egenskaper ved de kommunale næringsmiddeltilsynene kunne påvirke de mulighetene en hadde til å lykkes med regionaliseringsforsøket. Jo større regionen var, desto flere ressurser antok vi var nødvendig for å nå målene, alt annet likt. Desto mer forskjellig de kommunale næringsmiddeltilsynene var, hva størrelse og kompetanse angår, jo vanskeligere antok vi det ville være å finne fram til tiltak som hele regionen hadde nytte av. En tidligere studie (Elvebakken 1997) har vist at alder og organisasjonsform var av betydning for KNTenes oppgaveløsning.

Som uttrykk for KNTs størrelse har vi valgt antall årsverk. Alternativt uttrykk for KNTs størrelse er antall tilsynsvirksomheter. Disse to forholdene henger imidlertid nøye sammen, og vi har valgt å benytte ett uttrykk for størrelse. Regionene varierer en del både hva angår antall KNT og størrelsen på KNTene (jfr. Tabell 2.2).

Tabell 2.2 *KNTs størrelse 2002, i årsverk (minus årsverk til miljørettet helsevern), og antall KNT fordelt på regioner. (Aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)<sup>9</sup>*

<b>Gruppe / region</b>	<b>Gj snitt</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maksimum</b>	<b>Antall KNT (N)</b>
Referansegruppe	11,84	4,26	52,00	41
Ro/Ho	12,47	1,65	60,50	12
Trøndelag	15,47	4,70	27,70	8
No/Tro	5,03	0,10	23,30	21
Finnmark	3,91	1,44	8,10	5
Totalt	10,16	0,10	60,50	87

Finnmark var den klart minste regionen, målt etter antall KNT. Det var også her KNTene i gjennomsnitt var minst. Nordland/Troms var den største regionen, målt etter antall KNT. Mange av KNTene var små, og i gjennomsnitt bare litt større enn i Finnmark. Det var imidlertid stor variasjon i størrelsen, - fra 0,1 årsverk til 23,3 årsverk. I de tre andre gruppene var KNTene i gjennomsnitt vesentlig større. I Trøndelag var KNTene store, og størrelsen varierte relativt lite. I Rogaland/ Hordaland varierte KNTene en god del hva størrelse angår. Vi hadde altså to relativt homogene regioner hva størrelse angår, men der Finnmark hadde relativt små KNT, mens Trøndelag hadde relativt store. Rogaland/Hordaland og Nordland/Troms framsto på sin side som to relativt heterogene regioner, den ene med overvekt av relativt store KNT (Rogaland/Hordaland), den andre med overvekt av små KNT (Nordland/Troms). KNTene i referansegruppa, dvs. de som ikke var berørt av regionforsøket, var i gjennomsnitt relativt store. De varierte noe i størrelse, men det var ingen svært små kontorer.

For å beskrive fagsammensetningen i KNTene valgte vi antall utdanningsgrupper ansatt i hvert KNT. Tabell 2.3 viser fagsammensetningen i KNT i gjennomsnitt. Vi finner det samme mønsteret regionene imellom, som for størrelse, noe som er i tråd med forventningene, da fagsammensetning og størrelse henger sammen.

<sup>9</sup> Kilde: Landbruksdepartementets undersøkelse blant alle KNT vinteren 2002. Aritmetisk gjennomsnitt er et gjennomsnittsmål som uttrykker summen verdiene til alle enhetene, dividert på antall enheter, det vil i dette tilfellet si summen av antall årsverk i alle KNT, dividert på antall KNT. Minimum uttrykker hvor lite det minste KNTet er, og maksimum hvor stort det største er. N uttrykker antall enheter til grunn for utregningen.

Tabell 2.3 *KNTs fagsammensetning 2002, uttrykt som antall utdanningsgrupper ansatt i KNT, fordelt på regioner (Aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)*

Gruppe / region	Gj snitt	Minimum	Maksimum	Antall KNT (N)
Referansegruppe	4,45	3	8	37
Rogaland/ Hordaland	4,18	2	8	11
Trøndelag	4,60	3	7	5
Nordland/ Troms	2,58	1	8	19
Finnmark	2,40	2	5	5
Totalt	3,90	1	8	77

Prosentandelen av *tilsynsvirksomhetene* underlagt statlige tilsyn er presentert i Tabell 2.4. Denne varierer en god del mellom regionene. Lavest andel finner vi i Finnmark, høgest andel i Trøndelag. Den interne forskjellen er størst i Nordland/Troms, og minst i Trøndelag. Også hva sammensetningen av *tilsynsvirksomhetene* angår, så framstod Trøndelag og Finnmark som relativt homogene regioner, mens Nordland/Troms og Rogaland/Hordaland framstod som relativt heterogene regioner.

Tabell 2.4 *Prosentandel av KNTs tilsynsvirksomheter som er underlagt delegert tilsyn, fordelt på regioner. (Aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum)<sup>10</sup>*

Gruppe / region	Gj snitt	Minimum	Maksimum	Antall KNT (N)
Referansegruppe	4,21	0,94	9,67	41
Rogaland/ Hordaland	3,42	0,63	9,34	12
Trøndelag	4,31	2,10	7,90	8
Nordland/ Troms	3,05	0,00	11,11	18
Finnmark	1,29	0,00	3,47	5
Totalt	3,68	0,00	11,11	84

<sup>10</sup> Kilde: Faglig årsrapport 2000, SNT

Disse forskjellene i lokal kontekst uttrykker forskjellene i utfordringer som en stod overfor i de ulike regionene. Mulighetene for å møte disse utfordringene antok vi var avhengig av *ressursene de regionale enhetene hadde til rådighet*. Med utgangspunkt i bemanning og driftsmidler avsatt til de ulike regionene, samt variasjoner i utfordringer synes det klart at det var satt av minst ressurser til forsøket i Rogaland/Hordaland. Vi mener også at regionkontoret i Nordland/Troms hadde færre ressurser til disposisjon enn regionkontorene i Trøndelag og Finnmark, når vi tar utfordringer og oppgaver i betraktning. At en i det første året av forsøket hadde problemer med å bemanne alle stillingene i Nordland/Troms forsterker dette poenget. Trøndelag og Finnmark synes mao. å ha fått tildelt mest ressurser. Ut fra de opplysninger vi sitter inne med har det imidlertid vært uråd å rangere disse to regionene.

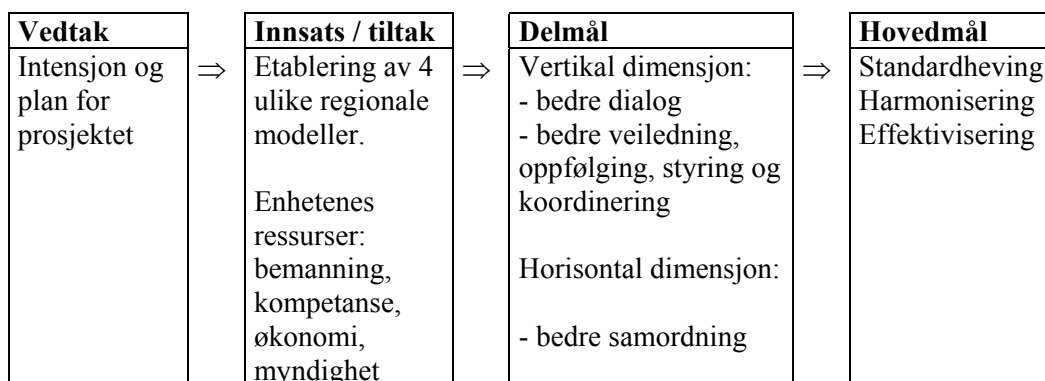
## 2.6 Evalueringsmodell

Når en skal evaluere slike prosjekter, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i ”programteorien” eller ”handlingslogikken” (Vabo 2000; Kleven og Hovik 1992), som indikerer sammenhengen mellom vedtak om prosjekt, tiltak eller innsats, og målsetninger. Nedenfor har vi skissert vår forståelse av programteorien. Det synes rimelig å si at prosjektets hovedmål var standardheving, harmonisering og effektivisering av næringsmiddeltilsynenes virksomhet. De umiddelbare målene (eller delmålene) var å bedre styringsdialogen mellom SNT og KNT, bedre veiledning, oppfølging, styring og koordinering av tilsynene, og å bedre samordning mellom KNTene og andre tilsynsorganer. Hovedmålene skulle nås gjennom bedre oppfølging og styring av KNT, og gjennom økt samordning, dvs. gjennom at en oppnådde delmålene. Aktiviteten eller innsatsen var etablering av de tre regionale enhetene og den sentrale enheten for oppfølging av KNTene i en region, men også den myndighet og de økonomiske og faglige ressurser disse enhetene fikk til disposisjon.

Dette er illustrert i Figur 2.2.



Figur 2.2 *Illustrasjon av regionaliseringsprosjektets handlingslogikk*



En tenkte seg at etableringen av regionkontor, eller et mellomledd mellom SNT sentralt og KNTene, ville bidra til å bedre dialogen mellom nivåene og gi bedre veiledning, oppfølging og styring av KNTene. Gjennom de valgte modellene håpet en også på en bedre samordning KNTene i mellom, og med andre tilsynsorganer.

I analysen var vi spesielt opptatt av de følgende to forholdene:

Regionkontorene kom *nærmere* KNTene. Geografisk kortere avstander er bare ett element her. Mange i regionkontorene var rekruttert fra KNT. Regionkontorene hadde færre KNT å forholde seg til, noe som kunne gjøre det mulig å ha rimelig oversikt over forholdene i det enkelte KNT, og å følge saker over tid. Kontrollspennet ble redusert. Tanken var at nærhet og mindre kontrollspenn kunne bidra både til større kjennskap til lokale forhold og større forståelse for lokale utfordringer. Det var også rimelig å forvente at dette ville bidra til hyppigere kontakt, bedre veiledning og oppfølging av enkeltsaker og raskere saksbehandling. Det var også rimelig å anta at det kunne bidra til bedre opplæring. Åpenhet for KNTs ønsker er ett element her. Et annet er kunnskap om utfordringer en stod overfor i regionen, som kunne gjøre det lettere for regionkontorene å målrette opplæringstiltak i forhold til behov og mangler i regionen. Dette kunne også muliggjøre en langt tettere oppfølging av enkelt-KNT enn det SNT sentralt kunne greie.

Regionkontorene hadde dessuten et *helhetlig ansvar* for veiledning, styring og oppfølging av KNT. Dette betyr også at de hadde ulike virkemidler til rådighet. Dette kunne muliggjøre både en mer helhetlig

og samordnet styring av KNTene, og større fleksibilitet i forhold til å prioritere mellom oppgaver og utfordringer.

Det var vanskeligere å tenke seg hvordan forsøket med økt sentral styring og oppfølging av KNTene i *Rogaland/Hordaland* kunne bidra til måloppnåelse. Samlinger for KNTene i regionen kunne bidra til bedre samarbeid dem imellom, så vel som en generell bevisstgjøring av medarbeidere lokalt. Mer omfattende revisjoner av de kommunale tilsynene kunne tenkes å bidra til bedre oppfølging, og muliggjøre mer målrettet veiledning av KNTene. Det praktiske ansvaret for styring og oppfølging var imidlertid fortsatt lagt til ulike avdelinger og seksjoner. Det var ingen helhetlig overordnet styring av oppfølgingen av KNTenes praktiske tilsynsvirksomhet. Det var derfor usikkert om den kunnskapen SNT ville skaffe seg gjennom samlinger og revisjoner, ville resultere i bedre saksrettet oppfølging og styring.

Begrunnelsene for valget av de fire modellene ble ikke oppgitt i oppdraget eller funnet i det skriftlige materialet som evalueringsgruppen har hatt tilgang til. Heller ikke de departementale informantene kunne angi klare ideologiske eller praktiske forklaringer på hvorfor modellene ble som de ble.<sup>11</sup> ”De kom rekendes på ei fjøl”, sa en av dem spøkefullt. Riktig så tilfeldig var unnfangelsen neppe, selv om ingen påtok seg farskapet. Trolig er forklaringen dels av forvaltningssideologisk art.

Konstruksjonen av de fire modellene må ha skjedd – ubevisst eller helst bevisst - under hensyn til utprøving langs de to dimensjonene: (1) *Sektorforvaltning versus områdeforvaltning* og (2) *grad av faglig, eventuelt også regionalfaglig autonomi*. Mens Regionkontoret i Trondheim må oppfattes å ha vært konstruert som en modell for områdeforvaltning, er de tre andre å oppfatte som sektorforvaltning – modeller tuftet på veterinærmedisinsk/næringsmiddelfaglig autonomi.

Det var særlig i forhold til de *horisontale* relasjonene, til kontakt og samarbeid med andre tilsynsetater og fagmiljøer, at vi forventet forskjellige effekter av de ulike regionmodellene, både ut fra ulike formelle tilknytninger og ulik lokalisering av kontorene. Ytterpunktene forventet vi ble representert av Trøndelag og Nordland/ Troms. Regionkontoret i Trondheim var, gjennom plasseringen hos fylkesmannen, underlagt en regional *områdeforvaltning*. Ut fra dette antok vi at næringsmiddeltilsynet i regionen ville få en bred orientering mot ulike andre tilsyns- og forvaltningsorganer. Vi forventet dermed at

---

<sup>11</sup> Intervjuer med representanter fra Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet sommeren 2001.

KNTene i denne regionen ville ha mer kontakt med forvaltningsorganer som fylkesmann, fylkeslege og kommunehelsetjeneste enn andre KNT. Regionkontoret i Harstad var på sin side direkte underlagt SNT og samlokalisert med fylkesveterinæren (for Troms og Finnmark) og veterinærinstituttet, dvs. en regional *sektorforvaltning*. I tråd med dette forventet vi godt utbygde relasjoner til andre veterinærfaglige miljøer, og mellom ulike KNT. Regionkontoret i Finnmark var direkte underlagt SNT, og samlokalisert med Fylkesmannen i Finnmark. Ut fra det ventet vi oss at regionen plasserte seg i en mellomposisjon.

I utgangspunktet hadde vi altså en forventning om at opprettelse av regionkontor kunne bidra til økt ekstern kontakt, både med andre KNT og andre tilsynsinstitusjoner. Derfor forventet vi også svakere resultater i Rogaland/Hordaland enn i de andre forsøksregionene. En annen mulighet var imidlertid at det å opprette et regionkontor ville bidra til å redusere KNTenes behov for kontakt med andre. Kontakten kunne tenkes å gå via regionkontoret. I så fall ville vi finne en tendens til redusert ekstern kontakt i de tre nordligste regionene.

Når det gjaldt de *vertikale* relasjonene mellom SNT og KNT, var det grunn til å forvente forskjeller i hva regionkontorene ville vektlegge i dialogen med og styringen av KNT. I Trøndelag forventet vi en orientering mot generelle forvaltningsmessige forhold, i tråd med områdeorganiseringen som var valgt i regionen. I Nordland/Troms ville en sterkere faglig orientering ikke være overraskende, i tråd med den faglige sektormodellen som ble valgt i regionen. I Finnmark kunne en forvente at vekten ble lagt på en tett og saksrettet oppfølging av KNTenes virksomhet, sett i lys av at kontoret var en seksjon i SNT, uten formelle bånd til andre forvaltningsorganer eller fagmiljøer.

De fire organisasjonsmodellene varierte med andre ord hva angår autonomi i forhold til SNT sentralt. Trøndelagsmodellen framsto i utgangspunktet som den mest autonome, og Rogaland-Hordalandsmodellen som den minst autonome. Tilknytningen modellen i Nordland-Troms hadde til Dyrehelsetilsynet og dermed til et større faglig fellesskap, kombinert med en bredere kompetanse i form av egen jurist, tilsa på sin side en større autonomi fra SNT enn modellen i Finnmark.

Organisasjonsmodellene er imidlertid bare et av mange forhold som en kan tenke seg kunne påvirke graden av måloppnåelse. Vi vil spesielt trekke fram to andre forhold.

For det første *ressursene de regionale enhetene fikk til rådighet*. Vi bruker her en vid forståelse av ressurser, som bemanningen av

kontorene, faglig kompetanse, økonomiske ressurser, myndighet og oppgaver, handlefrihet, virkemidler, m.m. (jfr. 2.4). Disse forholdene vil kunne påvirke resultatene av regionmodellene. De kan sees som en del av forsøket, siden de beskriver det SNT fylte de ulike regionmodellene med. Det er imidlertid nødvendig å analytisk skille disse forholdene fra de organisatoriske prinsippene for hver modell.

For det andre *den lokale konteksten* (jfr. 2.5). Det som er helt sentralt her er kjennetegn ved KNTene som hver regionmodell skulle betjene. Som nevnt tidligere har KNTene på landsbasis variert i størrelse, kompetanse, organisasjonsform, osv.

Til sammen innebærer dette at forutsetningene en hadde for å oppnå resultater varierte mellom regionene. Vi har derfor studert effektene av forsøket som en funksjon av organisasjonsmodellene, de ressurser som regionene rådde over og kjennetegn ved den lokale konteksten.

Til sist litt om hvordan de ulike delmålene er operasjonalisert og målt i evalueringen:

*Oppfølging av KNT* ble målt både gjennom oppfølging av enkeltsaker eller henvendelser fra KNT til SNT, og gjennom omfanget av tilsynsbesøk, og andre besøk. I forhold til oppfølging av enkeltsaker har vi forsøkt å etterspore endringer både i forhold til saksbehandlingstid og i hvilken grad KNT mener de har hatt nytte av råd og veiledning. Vi har videre skilt mellom *veiledning av KNT* knyttet til enkeltsaker og henvendelser fra KNT, og mer generelle opplæringstiltak. Det er vanskelig å skille mellom oppfølging og veiledning i forhold til enkeltsaker (med unntak av oppfølging av saker KNT oversender SNT for formell behandling). Vi har spurt etter omfang, innhold og erfaringer med opplæringstiltak, og som nevnt KNTenes nytte av råd og veiledning.

Vi har skilt mellom to former for *koordinering*. For det første koordinering gjennom samarbeid, dvs. tiltak for erfaringsutveksling og harmonisering, som samlinger, felles revisjoner og hospitering. For det andre koordinering gjennom samordning, dvs. gjennom retningslinjer, råd og veiledning som SNT har gitt KNT. Også her har vi forsøkt å avdekke ulike tiltak og grep, og informantenes erfaringer med disse. Det er imidlertid heller ikke mulig å operere med et klart og entydig skille mellom oppfølging, veiledning og koordinering, da det å sikre koordinering ofte vil være en hensikt med SNTs veiledning eller oppfølging av KNT.

Med *styring* har vi forstått alle former for aktivitet SNT har gjennomført i den hensikt å påvirke KNTenes prioriteringer og oppgave

løsning. Oppfølging, veiledning og koordinering innebærer eller forutsetter styring. I vår undersøkelse av styringsmessige endringer har vi lagt vekt på endringer i bruk av styringsmidler (virkemidler), og i hvilken grad styringen har hatt preg av å være saksorientert og fragmentert, eller helhetsorientert og koordinert. Vi har altså lagt vekt på formen en har styrt på, heller enn hva en har villet oppnå med styringen.

Mens styring innebærer en asymmetrisk relasjon, der SNT er avsender og KNT er mottaker, har vi valgt å fokusere på dialogen eller det symmetriske, i vår forståelse av begrepet *styringsdialog*. Vi har her etterspurt KNTenes oppfatning om deres mulighet til å påvirke SNT, i hvilken grad SNTs tiltak og ønsker er blitt oppfattet som relevant lokalt, og i hvilken grad SNT har evnet å gripe tak i det som fra lokalt hold har framstått som de viktige utfordringer og problemer.

*Kontaktomfanget* mellom nivåene vil både kunne si noe om styringsdialogen, så vel som andre relasjoner mellom SNT og KNT. Vi har kartlagt omfanget av kontakt og henvendelser mellom partene og omfanget av tiltak for å styrke *samordningen* med andre tilsynsorganer.

Hvorvidt regionaliseringsforsøket har ført til en standardheving, harmonisering og effektivisering av tilsynet er belyst gjennom data fra "Faglige årsrapport" som KNTene sender SNT. Av økonomiske og andre prosjektmessige grunner har vi begrenset oss til å benytte data som er tilgjengelig via faglig årsrapport. Data om KNTs aktivitet som er rapportert der, er benyttet som indikatorer på standarden på KNTs virksomhet, ensartethet og effektivitet.

For å belyse *standarden* på KNTs virksomhet har vi benyttet omfanget av forebyggende og risikobasert tilsyn. Jo større andel av virksomhetene som er godkjente og som har godkjent IK-mat (forebyggende tilsyn), og jo hyppigere virksomhetene revideres og inspiseres (risikobasert tilsyn), desto høyere er standarden på KNTs virksomhet. Hvorvidt det har skjedd en *standardheving* blir dermed uttrykt gjennom endring i tilsynsfrekvens.

Vi har valgt å bruke to tilnærminger til å undersøke resultater i form av *harmonisering* av KNTs tilsynsaktivitet. Den første dreier seg om hvorvidt det har skjedd en utvikling i retning større ensartethet hva tilsynsaktivitet angår innenfor regionene. Den andre tilnæringsmåten tar utgangspunkt i hvorvidt KNTenes tilsynsaktivitet var i tråd med nasjonale normer for tilsynsfrekvens, utviklet gjennom tilsynsnivåprosjektet (SNT 2000). Ensartethet måles her ved avvik fra norm for tilsynsfrekvens.

---

*Effektiviteten* til KNTene måles gjennom produktiviteten, dvs. antall produserte enheter per årsverk. KNTenes produksjon måles som risikobasert tilsyn. Vi har ikke hatt tilgang på KNTenes regnskap, og derfor ikke anledning til å beregne kostnadene per produsert enhet. KNTenes produksjon er imidlertid arbeidsintensiv, og de aller vesentligste av kostnadene må antas å gå til å dekke arbeidsinnsats.

Dette innebærer at vi ikke har sett på kvaliteten på KNTs tilsyn med bedriftene eller hvorvidt ulike KNT benytter samme reaksjonsform på tilsvarende forhold ute i virksomhetene. I tillegg til at slike opplysninger er vanskelig tilgjengelig, så er dette også begrunnet i evalueringsteamets begrensede kompetanse på disse forholdene.

Vi har sammenlignet resultatene for den enkelte forsøksregion med hverandre, og med KNTene som ikke deltok i forsøket. Disse er å oppfatte som en referansegruppe. Der vi har hatt mulighet til det, har vi også sammenlignet utviklingen i de enkelte forsøksregionene med utviklingen i referansegruppa for perioden 1999 til 2001. For noen forhold må vi imidlertid nøye oss med å sammenligne nivået i 2001. Dette er en mindre sikker metode for å avdekke effekter, enn der en har opplysninger fra før forsøket ble startet opp. Data om tilsynet relatert til normene foreligger kun for 2001, og vi har også data om bemanningen i KNT for kun et år.

## 3 Effekter av etablering av regionkontor

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om effektene av å opprette et regionkontor, dvs. forskjellene mellom regionene med regionkontor på den ene siden og Rogaland/Hordaland og KNT som ikke ble omfattet av forsøket på den andre side. I gjennomgangen av effekter vil vi likevel samtidig rapportere forskjellene mellom regionene. I neste kapittel vil vi så drøfte nærmere om forskjeller i aktivitet og innretning kan ha sammenheng med de ulike modellene som ble valgt i de tre nordligste regionene.

Flere av de sentrale målsetningene med regionaliseringsprosjektet gikk ut på å bedre relasjonen mellom SNT og KNTene. En ønsket å bedre styringsdialogen mellom SNT og KNT, og bedre SNTs oppfølging, veiledning, koordinering og styring av KNT. En ønsket også å styrke samarbeidet mellom KNTene i regionen og samarbeidet med andre tilsynsmyndigheter. Dersom en oppnådde disse delmålene, antok en at en ville få til økt harmonisering, effektivisering og standardheving i næringsmiddeltilsynet.

Vi forventet at opprettelse av regionkontor kunne bidra til at målsettingene for prosjektet ble oppnådd. For det første ville etableringen av regionkontor innebære større nærhet til de lokale tilsynene og mindre kontrollspenn. Dialogen med og styringen av KNTene ville i større grad kunne tilpasses lokale utfordringer og forutsetninger. For det andre innebar forsøket en betydelig økning i ressursene SNT satte av til styring og oppfølging av KNTene. Også av den grunn forventet vi at forsøkene med regionkontor ville ha større effekt enn forsøket med økt sentral styring i Rogaland/Hordaland.

Opprettelsen av et regionalt ledd kan imidlertid også tenkes å ha uintenderte negative konsekvenser. Ved oppstarten ble det uttrykt frykt for at innføring av et regionalt ledd ville medføre betydelig dobbel saksbehandling (Statskonsult 2000). Etablering av et mellomnivå kan også medføre uklare eller motstridende styringssignaler overfor lokalnivået. Vi har derfor også forsøkt å undersøke hvorvidt forsøket har hatt slike uintenderte følger.

Først i dette kapitlet skal vi presentere data om kontaktmønsteret mellom nivåene. Økt kontakt mellom KNT og SNT, enten sentralt eller regionalt kan forstås som en hensikt med prosjektet, i den forstand at det kunne bidra til at målene om bedre styringsdialog, veiledning og oppfølging ble oppnådd. Selv om ikke hyppigheten i seg selv sier noe om kvaliteten i kontakten, så kan det forstås som et middel for å oppnå disse målene. I de etterfølgende avsnittene presenterer vi så resultater i forhold til målene om bedre oppfølging, veiledning, koordinering og styring. Deretter presenteres resultatene om forsøkets effekt på samarbeid mellom KNTene og mellom KNTene og andre tilsynsmyndigheter. Til sist ser vi på om en synes å ha oppnådd resultater med hensyn til forsøkets hovedmål: harmonisering, effektivisering og standardheving av næringsmiddeltilsynet.

## 3.2 Bedre oppfølging, veiledning og styring?

### 3.2.1 Endret kontaktmønster?

Hovedproblemstillingen for dette avsnittet er om regionaliseringsforsøket synes å ha hatt noen effekter på hyppighet og innhold i kontakten mellom KNT og SNT. I hvilken grad var det regionkontorene som hadde kontakt med KNTene i de tre nordligste regionene, og ikke SNT sentralt? På hvilke områder overtok regionkontorene eventuelt denne funksjonen fra SNT sentralt? Var det forskjeller i kontaktmønsteret mellom de tre regionene?

Forut for forsøket ble det reist spørsmål om hvorvidt regionkontorene ville bli unødvendige mellomledd mellom KNT og SNT sentralt, heller enn at de overtok SNTs funksjoner (jfr. Statskonsult 2000). I den forbindelse diskuterer vi også om kontakten KNT hadde med regionkontorene ble et alternativ eller et supplement til kontakten KNT hadde med SNT sentralt.

Undersøkelsen Statskonsult gjennomførte i august 2000 viste ingen ”signifikante forskjeller i hyppighet og form på samhandlingen”



mellom fylker (Statskonsult 2000). Endringer fra 2000 til 2001, også for de enkelte regioner og grupper, er derfor i hovedsak illustrert ved å sammenligne våre funn med mønsteret fra det totale materialet fra Statskonsults undersøkelse.

Vi spurte KNT-lederne om *hvor mange ganger* KNT hadde kontakt med SNT og regionkontoret (der aktuelt) i en gjennomsnittsmåned i 2001, fordelt på ulike former for kontakt: telefonsamtale, brev, e-post, møte, kompetanseutviklingstiltak og skriftlig informasjon fra SNT. Dette spørsmålet var en gjentakelse av et spørsmål Statskonsult stilte i sin undersøkelse fra august 2000.<sup>12</sup> For å få et uttrykk for en samlet kontakthypighet, ble det laget en indeks som uttrykte gjennomsnittlig hypighet i KNTs kontakt med SNT/regionkontoret, på tvers av ulike kontaktformer. Den gjennomsnittlige skåren for KNTene i ulike regioner er vist i Tabell 3.1, der også gjennomsnittsskåren for alle som deltok i Statskonsults undersøkelse i 2000 er beregnet.

Tabell 3.1 *Gjennomsnittlig kontakthypighet mellom KNT og SNT sentralt/Regionkontoret, fordelt på ulike grupper av KNT (Aritmetisk gjennomsnitt)*

<b>Kontakt med SNT</b>	<b>Indeks for hypighet</b>	<b>N<sup>13</sup></b>
Alle i 2000	1,96	46-51
Referansegruppe 2002	2,05	37
Rogaland/Hordaland 2002	2.10	12
Trøndelag 2002	1,86	6
Nordland/Troms 2002	1,94	18
Finnmark 2002	2,10	5
<b>Kontakt med regionktr 2002</b>		
Trøndelag	2,05	7
Nordland/Troms	1,84	19
Finnmark	2,30	5

<sup>12</sup> Statskonsult hadde formulert spørsmålet slik: ”I tabellen nedenfor ber vi deg krysse av for hvor mange ganger ditt KNT har ulike former for samhandling med SNT i løpet av en gjennomsnittsmåned”. Vi stilte følgende spørsmål: ”Hvor mange ganger hadde ditt KNT kontakt med SNT i løpet av en gjennomsnittsmåned i fjor?” Det samme spørsmålet ble stilt ang. kontakt med regionkontoret.

<sup>13</sup> N står for antall enheter. I denne undersøkelsen betyr det antall KNT.

Som vi ser av tabellen varierte kontakten KNTene hadde med SNT sentralt overraskende lite mellom regionene.<sup>14</sup> KNTene i Rogaland/Hordaland var blant de som hadde hyppigst kontakt med SNT sentralt, men forskjellen mellom dem og referansegruppa var svært liten. KNTene i Finnmark hadde i gjennomsnitt like hyppig kontakt med SNT sentralt, som KNTene i Rogaland/Hordaland. I de to andre regionene med regionkontor hadde derimot KNTene sjeldnere kontakt med SNT sentralt. Det kan dermed se ut som forsøket har bidratt til reduksjon eller stagnasjon i kontaktnivået mellom KNT og SNT sentralt i to av regionene, men effektene er små.

Antakelsen om at KNTene i de tre nordligste regionene ville ha hyppigere kontakt med *regionkontoret* enn med SNT, og også hyppigere kontakt med regionkontorene enn hva andre KNT hadde med SNT fikk også bare delvis støtte i spørreskjemaundersøkelsen. Men sammenlignet med kontakten med SNT sentralt, så fant vi relativt store variasjoner mellom regionene. KNTene i Nordland/Troms hadde minst hyppig kontakt med regionkontoret, og faktisk i gjennomsnitt mindre kontakt med dem enn de hadde med SNT sentralt. KNTene både i Trøndelag og Finnmark hadde derimot hyppigere kontakt med regionkontoret enn med SNT sentralt. KNTene i Trøndelag hadde imidlertid ikke i gjennomsnitt hyppigere kontakt med regionkontoret, enn KNTene sørover hadde med SNT sentralt.

Hva KNTene oppga som tema for kontakten med SNT varierte (Tabell 3.2). For KNTene som forholdt seg til et regionkontor var administrative spørsmål og overvåkningsprogrammer relativt viktigere årsaker til at de tok kontakt med SNT sentralt, enn hva tilfellet var for KNTene i Rogaland/Hordaland og referansegruppa. Støtte i juridiske og næringsmiddelfaglige spørsmål var omvendt relativt viktigere for KNTene i de to siste gruppene. KNTene i Rogaland/Hordaland uttrykte tilfredshet med nivået på kontakten med SNT, til forskjell fra hva de gjorde i 2000 og til forskjell fra referansegruppa. Det indikerer at selv om kontakten ikke var blitt vesentlig hyppigere, så kan den ha blitt bedre.

---

<sup>14</sup> Svarkategoriene KNT-lederne kunne velge mellom var grove. Dvs. at materialet ikke nødvendigvis fanger opp en nedgang i kontakthypigheten. Vi valgte imidlertid å benytte de samme svarkategoriene som i Statskonsults undersøkelse, for å en muliggjøre sammenligning over tid.

Tabell 3.2 *Rangering av fem vanlige årsaker til at KNT tar kontakt med SNT sentralt og regionalt*

Range ring	Kontakt med SNT sentralt			Kontakt med reg.kontor
	Alle 2000	Ref.gruppe og Ro-Ho 2002	Tre nordligste regionene 2002	Tre nordligste regionene 2002
1	Støtte jus	Støtte jus	Adm spm	Støtte jus
2	Støtte n-fag	Adm spm	Støtte jus	Støtte n-fag
3	Adm spm	Støtte n-fag	Overvåkning/ støtte n-fag	Adm spm
4	Overvåkning	Overvåkning		Opplæring
5	-	Opplæring	Opplæring	Overvåkning

Støtte i juridiske og næringsmiddelfaglige spørsmål var de viktigste grunnene til at KNTene i alle tre regionene tok kontakt med regionkontoret. Det var også denne kontakten som ble oppfattet som mest nyttig. Det kan her synes som om regionkontorene overtok viktige funksjoner SNT sentralt hadde før.

Spørreundersøkelsen indikerte dessuten at kontakten med SNT sentralt var et supplement, heller enn et alternativ til kontakt med regionkontoret. Det var en klar tendens til at det var de KNTene som hadde hyppigst kontakt med regionkontoret som også hadde den hyppigste kontakten med SNT sentralt. Likevel er det grunn til å konkludere med at KNTene i regionene jevnt over hadde en nær og omfattende kontakt med sitt regionkontor. I intervjuene hevdet mange KNTer at det var lettere å ta kontakt med regionkontoret enn det var med SNT.

Regionkontorene i Trøndelag og Finnmark rapporterte om noe færre henvendelser fra KNT i 2002 enn i 2001. En begrunnelse som ble nevnt var at KNTene hadde fått styrket sin kompetanse gjennom prosjektet, og derfor hadde mindre behov for å legge saker fram for regionkontoret. I Nordland/Troms hadde henvendelsene fra KNTene til regionkontoret økt. Dette ble bl.a. begrunnet i at KNTene kjente bedre til medarbeiderne på regionkontoret, og at regionkontoret hadde fått bredere kompetanse på grunn av bemanning av stilling som jurist. KNTene tok stort sett opp det samme med regionkontoret i 2002 som året før.

### 3.2.2 Bedre oppfølging og veiledning av KNT?

Å få til en bedre og tettere oppfølging og veiledning av KNTene var to delmål med forsøket. Oppfølging ble delvis knyttet til SNTs behandling av henvendelser fra KNT, oppfølging av saker KNTene sendte over til SNT (for eksempel autorisasjonssøknader), samt SNT-tilsyn med KNTene. Det siste ble ikke belyst direkte gjennom spørreundersøkelsen.

Ett av ankepunktene mot SNT sentralt var *treg saksbehandling*. I forundersøkelsen ga  $\frac{3}{4}$  av KNTene uttrykk for at de var helt eller delvis uenige i at SNT ga tilbakemeldinger tilstrekkelig raskt på alle typer henvendelser (Statskonsult 2000). I vår undersøkelse fra 2002, fant vi at 84% av KNT-lederne i referansegruppa delte denne oppfatningen (jfr. Tabell 3.3). Vi fant altså ikke noen indikasjon på at SNT sentralt hadde bedret seg i forhold til å gi rask tilbakemelding til KNTene, på tross av at opprettelsen av regionkontor burde ha frigjort ressurser sentralt til oppfølging av KNT i andre fylker. KNT-lederne i Rogaland/Hordaland var imidlertid i gjennomsnitt noe mindre misfornøyd enn KNT-lederne i referansegruppa.

Tabell 3.3 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden: "Vi opplever at SNT sentralt / regionalt gir tilbakemelding tilstrekkelig raskt på alle typer henvendelser" (prosentfordeling)<sup>15</sup>*

Vurdering av SNT sentralt	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	N
Alle i 2000	2	24	49	25	51
Ref.gruppe 2002	0	14	46	38	37
Ro/Ho 2002	0	33	50	17	12
Vurdering av regionkontor					
Trøndelag 2002	71	29	0	0	7
No/Tro 2002	24	47	18	12	17
Finnmark 2002	80	20	0	0	5

<sup>15</sup> Statskonsult hadde inkludert "vet ikke" som svarkategori, noe vi droppet i vår undersøkelse.

KNTene i de tre nordligste regionene var langt mer fornøyde med regionkontoret i så måte, og særlig gjaldt dette i Trøndelag og Finnmark. I Nordland/Troms varierte oppfatningen blant KNT-lederne en del, men i hovedtrekk må det kunne sies at saker som KNTene har sendt til regionkontorene er blitt raskere behandlet enn tidligere. Ifølge informantene gjaldt dette både uformelle henvendelser og forespørsler, og behandlinger av autorisasjoner og plangodkjenninger. ”Tidligere kunne skriftlige henvendelser bli liggende i SNT i et helt år”, sa en av våre informanter i Trøndelag.

En av bekymringene som ble reist i forkant av opprettelsen av regionkontor, var at disse kunne bli forsinkende mellomledd mellom KNT og SNT sentralt (jfr. Statskonsult 2000). En fryktet at regionkontorene ikke kunne betjene en stor del av henvendelsene og sakene fra KNT, men måtte sende de videre til SNT sentralt. Undersøkelsen viser at det var betydelig enighet blant våre informanter om at så ikke var tilfelle (jfr. Tabell 3.4). Et klart flertall i alle gruppene mente at lengre saksbehandlingstid var lite eller ikke dekkende for deres erfaringer fra forsøket.

Tabell 3.4 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden ”Det tar lengre tid å få behandlet / avklart saker vi sender oppover i systemet nå enn før” (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Ro/Ho	0	9	46	46	11
Trøndelag	0	0	14	86	7
No/Tro	6	18	47	29	17
Finnmark	20	0	20	60	5

De fleste KNT-lederne i de tre forsøksregionene med regionkontor mente dessuten at forsøket ikke, eller i liten grad hadde ført til økt dobbel saksbehandling. Et ikke ubetydelig mindretall (ca. ¼) mente imidlertid at påstanden om økt dobbel saksbehandling var helt eller delvis dekkende for deres forsøks erfaringer.

Tabellene ovenfor støttes også av vårt intervjumateriale. I begynnelsen måtte regionkontorene sende en del saker til SNT for avklaring, men dette ble det mindre behov for etter hvert. De fleste informantene fra KNT var fornøyd med saksbehandlingstiden til regionkontorene.

Vi spurte også KNT-lederne om hvorvidt det var blitt *en tettere oppfølging* av KNTenes tilsyn med virksomhetene som et resultat av forsøket (jfr Tabell 3.5). Det var flest KNT-ledere i Trøndelag og Finnmark som sa seg enig i dette. Lederne fra Nordland/Troms og fra Rogaland/Hordaland hadde mer varierende oppfatninger.

Tabell 3.5 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden: "Oppfølgingen av KNTenes tilsyn med virksomhetene har blitt bedre" (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Ro/Ho	17	25	25	33	12
Trøndelag	57	43	0	0	7
No/Tro	6	41	41	12	17
Finnmark	40	40	20	0	5

At oppfølgingen av KNTene var blitt bedre der det var opprettet regionkontor, ble understøttet av KNT-ledernes vurderinger av *hvorvidt SNT sentralt og regionalt brydde seg om det de drev med*. Mens et stort flertall av KNT-lederne i de tre nordligste regionene var uenige i at regionkontoret engasjerte seg for lite i det KNTene drev med, så var et flertall av lederne i alle regionene enige i at SNT sentralt engasjerte seg for lite. I vurderingen av regionkontorene skilte Nordland/Troms seg imidlertid ut, over 40% av KNT-lederne der var enige i at regionkontoret engasjerte seg for lite. I vurderingen av SNT sentralt var det referansegruppa som skilte seg ut, nesten halvparten i denne gruppa var *uenige* i at SNT sentralt engasjerer seg for lite (ikke vist i tabell).

Å bedre SNTs veiledning av KNTene var også et uttrykt mål for forsøket i alle regionene. I de tre nordligste regionene la regionkontorene etter hvert betydelig vekt på opplæring og kompetanseheving av KNTene, mens det var mindre framtrædende i Rogaland/Hordaland-regionen. Spørreundersøkelsen viste da også at KNT-lederne i referansegruppa og i Rogaland/Hordaland var "mellomfornøyd" med de råd og den veiledning de mottok fra SNT sentralt (Tabell 3.6). Halvparten var delvis enige i at de alltid fikk nyttige råd og god veiledning fra SNT.

Tabell 3.6 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Vi får nesten alltid nyttige råd og god veiledning når vi ber SNT sentralt / regionkontoret om hjelp" (prosentfordeling)*

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	N
<b>Vurdering av SNT sentralt</b>					
Ref.gruppe	0	51	38	11	37
Ro/Ho	0	50	50	0	12
<b>Vurdering av regionkontorene</b>					
Trøndelag	86	14	0	0	7
No/Tro	33	50	11	6	18
Finnmark	100	0	0	0	5

KNT-lederne i Trøndelag og Finnmark var derimot, med ett unntak, helt enig i at de alltid fikk nyttige råd og god veiledning fra regionkontoret. I Nordland/Troms var også et klart flertall enige i påstanden, med flere her sa seg 'delvis enig' enn 'helt enig'.

KNTene i de tre nordligste regionene var altså godt fornøyd med den veiledning de mottok av regionkontoret, og vesentlig bedre fornøyd enn det KNTene i andre deler av landet var med den veiledningen de mottok fra SNT sentralt. Dette er klare indikasjoner på at opprettelse av regionkontor bidro til bedre veiledning av KNT.

Noe av forklaringen på dette kan ligge i at regionkontoret fikk bedre *kunnskap om forhold som gjaldt det enkelte KNT*. Mens KNT-lederne i de tre nordligste regionene mente regionkontoret hadde god kunnskap om saker som gjaldt deres KNT, så var oppfatningen om SNT sentralt svært forskjellig blant lederne i Rogaland/Hordaland og referansegruppa (ikke vist i tabell). Også på dette spørsmålet var det noe variasjon i vurderingene blant KNT-lederne i de tre nordligste regionene. Mens KNT-lederne i Finnmark og i Trøndelag stort sett var enige i at regionkontoret hadde god kunnskap om saker som gjaldt deres KNT, så fant vi større variasjon i oppfatningene blant lederne i Nordland og Troms.

Innholdet i opplæringstilbudet ble ikke vurdert vesensforskjellig mellom KNTene i regioner med regionkontor og regioner uten slike, i alle fall ikke i relasjon til KNTenes behov. Hva så med omfanget av

opplæringstilbudet? KNT-lederne i de tre nordligste forsøksregionene ga entydig uttrykk for at tilbudet om opplæring var blitt betydelig bedre som følge av prosjektet (Tabell 3.7)

Tabell 3.7 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden ”Tilbudet om opplæring av KNTene er blitt betydelig bedre” (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Ro/Ho	0	17	58	25	12
Trøndelag	86	14	0	0	7
No/Tro	22	56	0	17	18
Finnmark	60	40	0	0	5

Men også her ser vi at KNT-lederne i Nordland/Troms ga uttrykk for mindre tydelige effekter enn kollegaene i Trøndelag og Finnmark. I Rogaland/ Hordaland var en enig i at et bedre opplæringstilbud var lite eller ikke dekkende for deres forsøks erfaringer. Dette er i tråd med innholdet forsøket ble gitt i denne regionen.

### 3.2.3 Bedre styring og koordinering av KNT?

Å få til bedre styring og koordinering av KNTene var to andre sentrale mål med forsøket for SNT. Vi forsøkte, gjennom en rekke spørsmål, å avdekke om det var systematiske forskjeller i hvordan styringen ble oppfattet mellom ulike regioner. Vi spurte samtidig lederne i KNTene i de tre nordligste regionene om de vurderte at arbeidsdelingen mellom regionalt og sentralt ledd var uklar, og hvorvidt signalene de ga sprikte.

Vi var blant annet interessert i hvorvidt KNTene oppfattet de generelle eller overordnede signalene fra SNT sentralt og regionalt som ulne og uklare. Så synes ikke å være tilfelle (Tabell 3.8).



Tabell 3.8 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden "SNT sentralt/regionkontoret angir klare mål og prioriteringer for KNTs virksomhet" (prosentfordeling)*

<b>Vurdering av SNT sentralt</b>	<b>Helt enig</b>	<b>Delvis enig</b>	<b>Delvis uenig</b>	<b>Helt uenig</b>	<b>N</b>
Ref.gruppe	19	60	19	3	37
Ro/Ho	8	83	8	0	12
Tre nordlige reg.	20	47	33	0	30
<b>Vurdering av regionkontor</b>					
Trøndelag	29	43	14	14	7
No/Tro	19	56	6	19	16
Finnmark	40	0	60	0	5

Et stort flertall av KNTene mente *SNT sentralt* anga klare mål og prioriteringer for KNTs virksomhet. Det var i Rogaland/Hordaland vi fant størst andel KNT-ledere som var helt eller delvis enige i dette, noe som kan indikere en effekt av forsøket med forsterket sentral styring. En relativt stor variasjon i svarene fra de tre nordligste regionene, indikerer at signalene fra *SNT sentralt* kan ha vært mer utydelige for KNTene som forholdt seg direkte til et regionkontor.

Et klart flertall av KNT-lederne i Trøndelag og Nordland/Troms var videre enige i at *regionkontoret* ga klare mål og prioriteringer for KNTs virksomhet. KNT-lederne i de tre nordligste regionene hadde imidlertid ingen klar oppfatning av at regionkontoret var tydeligere enn *SNT sentralt* på dette området.

Hvordan oppfattet så KNT-lederne i de tre nordligste regionene forholdet mellom *SNT sentralt* og regionkontorene? I spørreundersøkelsen kartla vi to slike forhold. For det første i hvilken grad de oppfattet ansvarsdelingen mellom disse leddene som uklare. For det andre i hvilken grad de mente at signalene de mottok fra disse to leddene sprikte.

I en fase like etter at en har opprettet et nytt ledd i organisasjonen, vil det lett kunne oppstå uklarheter og evt. uenigheter om hvilket ledd som har ansvaret for gitte oppgaver. Ikke minst kan det være vanskelig å få formidlet ansvarsdelingen til underliggende nivå. Vår undersøkelse viser imidlertid at KNT-lederne i alle tre regionene mente at påstanden 'ansvarsfordelingen mellom *SNT sentralt* og

regionkontoret er uklar', var lite eller ikke dekkende for deres erfaringer med forsøket. Som vi ser av Tabell 3.9 var det heller ingen tydelige forskjeller i svarene mellom regionene.

Tabell 3.9 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Ansvarsdelingen mellom SNT sentralt og regionkontoret er uklar" (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Trøndelag	0	0	57	43	7
Nordland/Troms	0	18	53	29	17
Finnmark	20	0	20	60	5

Sprikende signaler mellom SNT regionalt og sentralt ble heller ikke oppfattet som noe stort problem i regionene (ikke vist i tabell).

### 3.3 Bedre samarbeid på tvers?

Å bedre samarbeidet mellom ulike KNT og med andre tilsynsmyndigheter var en sentral målsetning med forsøket. I evalueringen undersøkte vi endringer i kontakten med andre KNT, og med andre tilsynsetater. Statskonsult (2000) kartla omfang og innhold av kontakten med andre KNT i og utenfor eget fylke, så vel som kontakten med andre tilsynsetater. Vi gjentok disse spørsmålene våren 2002, og ut fra det kunne vi finne ut om det hadde skjedd en endring i dette, og evt. blant hvilke grupper KNT.

#### 3.3.1 Bedre kontakt og samarbeid mellom KNT?

De kommunale næringsmiddeltilsynene synes å ha hatt omfattende kontakt med hverandre. I 2001 hadde 80% av dem månedlig eller hyppigere kontakt med andre KNT i eget fylke, og ca. halvparten hadde like hyppig kontakt med andre KNT utenfor eget fylke (ikke vist i tabell). Sammenligningen med Statskonsults undersøkelse fra 2000 viser at denne kontakten har økt.

Data om kontakthypighet før og etter forsøket, så vel som KNT-ledernes rapporterte erfaringer, indikerer at regionaliseringsforsøket bidro til bedre kontakt med andre KNT i Trøndelag (jfr. Tabell 3.10). I Finnmark fant vi økt kontakt med andre KNT i fylket og redusert

kontakt med andre KNT utenom fylket. Utviklingen i de to andre forsøksregionene, Nordland/Troms og Rogaland/Hordaland, skilte seg ikke vesentlig ut fra utviklingen i referansegruppa. Her var tendensen noe økning i kontakten. KNTene i Nordland/Troms hadde imidlertid, på begge tidspunkt, vesentlig sjeldnere kontakt med andre, enn KNTene i resten av landet.

Tabell 3.10 *Variasjon i gjennomsnittlig kontakt med KNT i og utenom eget fylke i 2001, samt endringer fra 2000 til 2001*<sup>16</sup>

	Kontakt med andre KNT i eget fylke		Kontakt med andre KNT utenom eget fylke	
	Gj.snittlig kontakt 2001	Endring 2000-2001	Gj.snittlig kontakt 2001	Endring 2000-2001
Ref.gruppe	4,29		3,68	
Ro/Ho	4,17	0,17	3,42	0,24
Trøndelag	4,71	0,58	3,43	0,18
No/Tro	3,67	0,07	2,82	0,22
Finnmark	4,50	0,30	2,50	-0,10
Alle	4,17		3,36	

Kontakthyppheten med andre KNT varierte lite med egenskaper ved KNTene. De store KNTene hadde faktisk noe sjeldnere kontakt med andre KNT enn de små, men sammenhengene var svake (ikke vist i tabell). At kontakthyppheten var lavest i Nordland/Troms kan altså ikke forklares med at regionen hadde relativt mange små KNT.

Mens et flertall av KNT-lederne i Rogaland/Hordaland og Trøndelag mente forsøket hadde ført til mer kontakt og bedre samarbeid mellom KNTene i regionen, var oppfatningene om dette mer delte blant KNT-lederne i Nordland/Troms og Finnmark (jfr. Tabell 3.11).

<sup>16</sup> Skalaen varierer fra 1 (aldri kontakt), via 2 (1-4 ganger i året), 3 (5-10 ganger i året), 4 (månedlig) til 5 (ukentlig). På grunn av at det bare var 7 KNT fra referansegruppa som var med i undersøkelsen i 2000, finner vi det ikke forsvarlig å sammenligne funnene for denne gruppa fra 2000-undersøkelsen til 2002-undersøkelsen.

Tabell 3.11 *KNT-ledernes standpunkt til påstanden "Prosjektet har ført til mer kontakt og bedre samarbeid mellom KNTene i regionen" (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Ro/Ho	25	50	17	8	12
Trøndelag	14	57	29	0	7
No/Tro	6	29	41	24	17
Finmark	20	40	40	0	5

### 3.3.2 Mer kontakt og samarbeid med andre fagetater?

Vi ba også KNT-lederne oppgi hyppigheten av kontakt med andre offentlige tilsynsmyndigheter og faginstanser. Kontakthypigheten er gjengitt i Tabell 3.12. KNTene har hatt hyppigst kontakt med kommunehelsetjenesten, ofte ukentlig eller månedlig. Siden mange KNT enten har vært samorganisert med (inter-)kommunal etat for miljørettet helsevern, eller utfører arbeidsoppgaver for kommunehelsetjenesten, så var det ventet at de hadde hyppig kontakt med denne instansen.

Tabell 3.12 *Kontakthypighet mellom KNT og andre tilsynsetater og fagmiljøer 2001. (Prosentfordeling, alle KNT)*

	<b>Ukentlig</b>	<b>Månedlig</b>	<b>5–10 g/år</b>	<b>1-4 g/år</b>	<b>Aldri</b>	<b>N</b>
Fiskeridirektøren	3	6	5	61	27	79
Fylkesmannen	1	0	14	62	23	78
Fylkesveterinær	1	18	29	49	3	79
SDT sentralt	0	3	5	42	50	78
Veterinærinstitutt	10	20	32	27	11	79
Vet.høgskole	4	1	43	41	11	79
Landbr.tilsyn	1	3	1	22	73	79
Fylkeslege	0	1	13	51	35	79
Kom helsetjen.	22	40	27	10	1	78
Arbeidstilsyn	1	1	8	27	63	78

Nesten alle KNTene hadde kontakt med fylkesveterinæren, men da som regel bare noen få ganger i året. Et flertall hadde også kontakt med fiskeridirektoratet, fylkesmannen, veterinærinstituttet, veterinærhøgskolen og fylkeslegen, men sjelden mer enn noen få ganger i året. Et flertall av KNTene hadde ikke kontakt med Statens dyrehelsetilsyn sentralt, arbeidstilsynet og landbrukstilsynet i løpet av 2001. Statens landbrukstilsyn er den etaten KNTene sjeldnest har hatt kontakt med. Dette mønsteret er svært likt det Statskonsult fant i sin undersøkelse fra 2000.<sup>17</sup>

Vi finner en betydelig økning i kontakten KNTene i Nordland/Troms hadde med andre fagmiljøer fra 2000 til 2001. I 2000 hadde KNTene i denne regionen relativt sjelden kontakt med andre faginstanser. Dette hadde økt betraktelig i 2001. Det var imidlertid KNTene i Trøndelag som hadde hyppigst kontakt med andre faginstanser i 2001, og vi observerte også en viss økning i kontakthyppigheten. I Finnmark, og i Rogaland/ Hordaland fant vi en tendens til reduksjon i slik kontakt i perioden (ikke vist i tabell)

Forsøket synes altså å ha medført økt ekstern kontakt for KNTene i Nordland/Troms. Dette er begrenset til kontakt med andre veterinærmedisinske/næringsmiddelaglige instanser. Forsøket synes også å ha ført til at KNTene i Trøndelag økte kontakten med enkelte instanser, særlig fylkesmannen, samtidig som bredden i tema for kontakten med andre økte betydelig.

Tematisk har kontakten endret seg fra å være dominert av kontakt om faglig støtte, til å gjelde informasjon og spørsmål om regelverk. Omfanget av kontakt om rolleavklaring ble også betydelig redusert. Dette kan indikere at regionkontoret imøtekom noe av behovet for ekstern kontakt, i.e. faglig støtte og rolleavklaring, med eksterne instanser.

Vi ba KNT-lederne i de tre nordligste regionene angi hvorvidt de mente at forsøket hadde ført til bedre eksterne relasjoner. Resultatet er gjengitt i Tabell 3.13. Bedre samarbeid med andre instanser ble oppfattet som en effekt av et flertall av KNT-lederne i Nordland/Troms og i Finnmark. Det ble i mindre grad oppfattet som et resultat fra forsøket i Trøndelag. Dette er noe overraskende, sett i lys av det vi fant om endringer i kontakthyppighet. Det var i Nordland/Troms og Trøndelag vi fant en økning i ekstern kontakt, mens vi fant en reduksjon i Finnmark. Nå kan forsøket i Finnmark ha ført til bedre

---

<sup>17</sup> Statskonsult spurte imidlertid ikke etter kontakt med kommunehelse-tjenesten, landbrukstilsynet og arbeidstilsynet.

samarbeid mellom ONT og andre tilsynsetater og fagmiljøer, selv om ikke KNTene har hyppigere kontakt med disse instansene. Kontakten kan ha gått via regionkontoret. Det er derimot vanskeligere å forklare hvorfor vurderingene til KNT-lederne i Trøndelag passer dårlig med våre funn om økt kontakthypighet.

Tabell 3.13 *Standpunkt blant KNT-lederne i de tre nordligste regionene til utsagnet "Regionkontoret har fått til bedre samarbeid mellom ONT og andre tilsynsetater og fagmiljøer" (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Trøndelag	0	43	43	14	7
Nordland/Troms	13	56	19	13	16
Finnmark	20	60	20	0	5

Vi har inntrykk av at regionkontorene i Nordland/Troms og Finnmark har lagt opp til et mer omfattende samarbeid med andre fagetater enn regionkontoret i Trondheim. Dette er imidlertid begrenset til fagetater utenom fylkesmannsembetet. De to nordligste regionkontorene har spesielt utviklet et bredt samarbeid med dyrehelsetilsynet, og gjerne knyttet til samarbeid om opplæring av ansatte i de lokale tilsynene. Her har det også vært samarbeid på tvers av regionene i næringsmiddeltilsynet. Også i de to nordligste regionene er det samarbeid med fylkesmennene, og regelmessig kontakt med fylkeslege og fiskeridirektoratets kontrollverk.

Regionkontoret i Finnmark har vært mest involvert i tverretatlige samarbeidsprosjekt på fylkesnivå, og har hatt den bredeste kontaktflaten. Felles lokalisering til fylkeshovedstaden Vadsø, og et felles virkeområdet (ett fylke) kan være en viktig forklaring på dette.

## 3.4 Økt harmonisering, effektivisering og standardheving?

### 3.4.1 Problemstillinger for delundersøkelsen

SNT ønsket at evalueringen av regionaliseringsprosjektet bl.a. skulle belyse hvilke effekter de ulike modellene har med tanke på harmonisering, effektivisering og standardheving av KNT.<sup>18</sup>

Disse begrepene har ingen entydig mening. Vi har lagt følgende tolkninger til grunn: Med standardheving har vi forstått at KNTene skal utføre et bedre tilsyn, med harmonisering at tilsynet skal være mer ensartet og bidra til likebehandling, og med effektivisering bedre utnyttelse av økonomiske og personellmessige ressurser.

Noe av utgangspunktet for regionaliseringsprosjektet var en oppfatning av at KNTs aktivitet både var svak og variabel (notat om prøveprosjektet vedlagt SNTs tilbudsbrev av 19.12.00). Evalueringen har tidligere avdekket at prosjektet bidro til en tettere oppfølging og bedre veiledning av KNTene i forsøksregionene der det er opprettet regionkontor (jfr. avsnitt 3.2). Vi antok at dette ville gjenspeile seg i standarden på aktiviteten til KNTene i disse regionene, i form av et mer aktivt tilsyn.

Alle fire forsøksregionene har gjennomført tiltak som har hatt til hensikt å bedre koordineringen mellom KNT. For eksempel gjennomførte regionkontoret i Nordland/Troms for koordinering og harmonisering av meieritilsynet i 2001. KNT-lederne i tre av forsøksregionene (Rogaland/Hordaland, Trøndelag og Finnmark) mente forsøket hadde bidratt til bedre samarbeid mellom KNTene i regionen (jfr. avsnitt 3.3). Få uttrykte frykt for at det var i ferd med å utvikle seg egne regionale normer og standarder, som brøt med de nasjonale. Med dette utgangspunktet, antok vi at aktiviteten i disse forsøksregionene var mer ensartet i 2001 enn tidligere, og at aktiviteten var mer i tråd med nasjonale normer enn hva tilfellet var for KNTene som ikke var berørt av forsøket.

---

<sup>18</sup> Drøftingen i dette avsnittet bygger på en analyse som er presentert i et upublisert arbeidsnotat fra prosjektet: Hovik, S, L. A. Heløe og I. M. Stigen (2003): Har regionaliseringsforsøket ført til et bedre, mer ensartet og effektivt næringsmiddeltilsyn?

Vi antok videre at forsøket har bidratt til å øke produktiviteten i KNTene, som resultat av kompetanseheving og god oppfølging og veiledning.

Undersøkelsen bygger på KNTenes årlige rapporter til SNT, dvs. den såkalte Faglig årsrapport. Det innebærer at vi bruker bare kvantitative mål for standarden, harmoniseringen og effektiviteten i KNTs tilsynsvirksomhet. Tilsynsvirksomheten har andre, mer kvalitative aspekter som vi ikke har data om. Vår undersøkelse sier altså bare noe om begrensede sider ved disse målene. Vi har hatt tilgang på data fra kun et år etter at regionaliseringsprosjektet ble satt i gang, dvs. at siste år med tilgjengelige data er 2001. Det er knyttet stor usikkerhet til hvorvidt det er rimelig å forvente effekter av et slikt forsøk på så kort tid. Siden evalueringen skal avsluttes i 2002 har vi imidlertid ikke hatt noen mulighet til å se på effektene for flere år.

### 3.4.2 Økt standard på tilsynet?

For å belyse standarden på KNTs virksomhet har vi benyttet omfanget av forebyggende og risikobasert tilsyn.<sup>19</sup> Jo større andel av virksomhetene som er godkjente og som har godkjent IK-mat (forebyggende tilsyn), og jo hyppigere virksomhetene revideres og inspiseres (risikobasert tilsyn), desto høyere er standarden på KNTs virksomhet. Hvorvidt det har skjedd en *standardheving* er dermed uttrykt gjennom endring i tilsynsfrekvens.

Undersøkelsen støttet opp om inntrykket av en ujevn standard på tilsynet. Data om omfanget av inspeksjoner i det kommunale tilsynet kan belyse dette. I gjennomsnitt ble nesten halvparten av alle virksomhetene inspisert i 2001. Dette varierte imidlertid fra KNT der ingen virksomheter var inspisert, til ett som i gjennomsnitt hadde inspisert alle virksomhetene 1,5 gang. Selv om en ser bort fra ekstremene, var det en betydelig variasjon fra at 13% av virksomhetene var inspisert til 88% av dem.

Undersøkelsen viste videre at nivået på det statlige tilsynet lå vesentlig høyere enn nivået på det kommunale tilsynet. Mens den gjennomsnittlige inspeksjonsfrekvensen i det kommunale tilsynet var 48%, var den for det statlige tilsynet 150%. Tilsvarende tall for revisjoner var 8% for det kommunale og 55% for det statlige. Det risikobaserte

---

<sup>19</sup> Begrepene forebyggende tilsyn, risikobasert tilsyn, revisjoner, inspeksjoner, m.m. er hentet fra Faglig årsrapport, og vi legger den samme betydning i disse begrepene som gjøres i denne rapporteringen.



statlige tilsynet varierte mer mellom KNTene enn ditto kommunalt tilsyn.

Den samme tendensen fant vi også for det forebyggende tilsynet, men forskjellene var noe mindre. For virksomheter underlagt statlig tilsyn var andelen av både autoriserte virksomheter og virksomheter med godkjent IK-MAT høg, og det var relativt liten variasjon mellom KNTene. For virksomheter underlagt kommunalt tilsyn var nivået på det forebyggende tilsyn lavere, og variasjonen større.

Det er en klar tendens til at de KNTene som hadde et høgt nivå på en form for *kommunalt tilsyn* også hadde høgt nivå på de andre formene for kommunalt tilsyn. Dette indikerer at en tilsynsform ikke erstattet en annen. Tvert om; det var en tendens til at de som var aktive på et resultatmål også var aktive på de andre. Det samme fant vi for det *statlige tilsynet*, men tendensen var svakere.

Utviklingen i det risikobaserte tilsynet har vært negativ fra 1999 til 2001. Dette gjaldt særlig for det statlige tilsynet. Utviklingen varierte noe mellom forsøksregionene (jfr. Tabell 3.14). Utviklingen i Finnmark var vesentlig mer positiv enn utviklingen i referansegruppa, både innenfor det statlige og det kommunale tilsynet. Utviklingen innenfor det kommunale tilsynet i Rogaland/Hordaland og Nordland/Troms var vesentlig mer negativ enn utviklingen i referansegruppa, mens innenfor det statlige tilsynet er forskjellene små. Utviklingen i Trøndelag skilte seg lite fra referansegruppa.

Tabell 3.14 *Relative endringer i ulike former for tilsyn fra 1999 til 2001, fordelt på ulike regioner. (+ indikerer en mer positiv utvikling enn gjennomsnittet, - en mer negativ utvikling, mens 0 indikerer en utvikling på linje med gjennomsnittet for alle KNT)*

	<b>Risiko stat</b>	<b>Risiko kom</b>	<b>Foreb stat</b>	<b>Foreb kom</b>
Gj.snittlig utvikling	(negativ utv)	(negativ utv)	(sabil)	(positiv utv)
Ref. gruppe	0	(+)	0	+
RoHo	+	-	0	(-)
Trøndelag	0	(+)	(-)	0
NoTo	0	-	(-)	-
Finnmark	+	+	+	+

For det statlige tilsynet ble forskjellene mellom regionene redusert fra 1999 til 2001. Dette skyldtes at nedgangen i tilsynsfrekvenser var størst der disse i utgangspunktet var høgest. Utviklingen i det kommunale tilsynet førte derimot til større forskjeller mellom regionene i 2001 enn i 1999. KNTene i Nordland/Troms hadde vesentlig lavere tilsynsfrekvenser enn KNTene i referansegruppa i 2001, innenfor både det statlige og det kommunale tilsynet (jfr. Tabell 3.15). I Finnmark var tilsynsfrekvensene i det statlige tilsynet lavere enn for referansegruppa, mens det motsatte var tilfelle for det kommunale tilsynet. KNTene i Trøndelag og Rogaland/Hordaland skilte seg mindre fra referansegruppa. Det var imidlertid en tendens til at Trøndelag lå noe over referansegruppa for det statlige tilsynet, og Rogaland/ Hordaland noe under for det kommunale tilsynet.

Tabell 3.15 *Regionenes relative nivå på ulike tilsynsformer i 2001. (+ indikerer bedre enn gjennomsnittet, - dårligere enn gjennomsnittet, og 0 på linje med gjennomsnittet for alle KNT. Svake tendenser er indikert med parentes)*

	Risiko stat	Risiko kom	Foreb stat	Foreb kom
Ref. gruppe	0	0	0	+
RoHo	0	-	+	(-)
Trøndelag	+	(-)	(+)	(-)
NoTo	-	-	-	-
Finnmark	-	+	(-)	+

Det er i første rekke utviklingen i Finnmark og i Nordland/Troms som skiller seg fra utviklingen andre steder i landet. I Finnmark ble aktiviteten styrket i perioden, mens den ble svekket i Nordland/Troms, - også relativt til andre regioner. Denne utviklingen bidro til at Nordland/Troms i 2001 hadde lavere tilsynsfrekvenser enn andre regioner. I Finnmark var frekvensene for det kommunale tilsynet høyere enn i andre deler av landet, mens frekvensene for det statlige tilsynet fortsatt var lavere enn gjennomsnittet. Nivået i 1999 var svært lavt i denne regionen.

### 3.4.3 Et mer enhetlig tilsyn?

For å belyse spørsmålet om et mer enhetlig eller harmonisert tilsyn, tok vi utgangspunkt i hvorvidt KNTenes tilsynsaktivitet var i tråd med nasjonale normer for tilsynsfrekvens, utviklet gjennom tilsynsnivå

prosjektet (SNT 2000). Ensartethet ble her målt ved avvik fra norm for tilsynsfrekvens. Som referert over, så gikk utviklingen i retning et mer ensartet statlige tilsyn, og et mindre ensartet kommunalt tilsyn.

Reduksjonene i statlig tilsyn synes å henge sammen med en tilpasning til nye normer for tilsynsfrekvenser, gitt i tilsynsnivåprosjektet (SNT 2000). På tross av betydelig nedgang i tilsynsfrekvenser i de fleste regionene, lå aktiviteten i 2001 vesentlig over normene (jfr. Tabell 3.16). Revisjonsfrekvensene var i 2001 i gjennomsnitt 161% av normen, og inspeksjonsfrekvensene var 285% av normene. En betydelig økning i aktiviteten i Finnmark, bidro til en aktivitet i 2001 som var vesentlig over normen. Tilsynsfrekvensene var laverne, men betydelig over normen i de andre regionene. KNTene i Rogaland/Hordaland ligger i gjennomsnitt nærmest normen.

Tabell 3.16 *Tilsynsfrekvenser i 2001 i prosent av norm for tilsynet, for hver region*

	<b>Revisjon stat</b>	<b>Inspeksjon stat</b>	<b>Revisjon kommune</b>	<b>Inspeksjon kommune</b>
Referansegr	161	289	29	66
RoHo	101	195	18	48
Trøndelag	130	309	30	45
NoTo	176	336	22	34
Finnmark	480	271	22	91
F-verdi <sup>20</sup>	4,27**	0,60	0,61	8,28**

\*\* sign på 0,01-nivået

Frekvensene for det kommunale tilsynet lå vesentlig under normen, særlig gjaldt dette for revisjoner. I gjennomsnitt ble 25% av det normerte antallet revisjoner gjennomført, og 56% av det normerte antallet inspeksjoner. KNTene i Nordland/Troms lå i gjennomsnitt lengst fra normen for inspeksjoner i det kommunale tilsynet. KNTene i Finnmark lå nærmest normen.

<sup>20</sup> F-verdien er et uttrykk for forholdet mellom variasjonen mellom grupper og variasjonen innenfor grupper. Jo høyere verdi, desto større er variasjonen mellom gruppene i forhold til variasjonen innenfor gruppene.

### 3.4.4 Et mer effektivt tilsyn?

Effektiviteten til KNTene har vi målt gjennom produktiviteten, dvs. antall produserte enheter per årsverk. KNTenes produksjon ble målt som risikobasert tilsyn. Vi hadde ikke tilgang på KNTenes regnskap, og derfor hadde vi ikke anledning til å beregne kostnadene per produsert enhet. KNTenes produksjon er imidlertid arbeidsintensiv, og de aller vesentligste av kostnadene må antas å gå til å dekke arbeidsinnsats.

I gjennomsnitt gjennomførte KNTene i 2001 76 risikobaserte tilsyn per årsverk. Da holdt vi årsverk til kjøttkontrollen og laboratoriene utenfor. Det er betydelig forskjeller i produktivitet mellom regionene (jfr. Tabell 3.17). Mens KNTene i referansegruppa i gjennomsnitt gjennomførte 94 tilsyn, var det samme tallet for KNTene i Nordland/Troms 51, og Finnmark 58. Selv om vi ikke har hatt muligheter til å ta hensyn til forskjeller i reiseavstander mellom regionene, så vil vi tro at de store forskjellene vi har avdekket ikke kan forklares ut fra reiseavstander alene.

Tabell 3.17 *Produktivitet i næringsmiddeltilsynet i 2001, fordelt på regioner (gjennomsnittlig antall risikobaserte tilsyn per årsverk)*

	<b>Produktivitet; gjennomsnittlig antall tilsyn per årsverk 2001</b>
Referansegruppa	94
Rogaland/Hordaland	71
Trøndelag	70
Nordland/Troms	51
Finnmark	58
F-verdi	7,56**

\*\* sign på 0,01-nivået.

### 3.4.5 Andre forhold enn regionaliseringsforsøket som påvirket resultatene

Hvilke hensyn KNT-leder rangerte på topp, av hhv. overholdelse av regelverk, kontroll med virksomhetene, likebehandling av bedriftene

og faglig integritet, viste seg å ha sammenheng med flere av resultatmålene. Å vektlegge likebehandling framfor de andre hensynene hadde positiv sammenheng med omfanget av inspeksjoner i det kommunale tilsynet, også relatert til normer for dette tilsynet. Det hadde negativ sammenheng med omfanget av revisjoner i det statlige tilsynet relatert til normer for dette. Siden de fleste KNTene lå over denne normen, kan dette tolkes som en sammenheng med tilpasning til normen. Dette gir mening, da disse normene er et redskap for å få større ensartethet hva frekvensen i tilsynet angår. Å vektlegge faglig integritet viste den motsatte tendensen relatert til omfanget av revisjoner i det statlige tilsynet.

Nivået på aktiviteten varierte, enten den ble målt unormert eller relatert til normene. Dette viste ingen sammenheng med KNTs størrelse (målt i årsverk) eller kontrollspennet (målt i virksomheter per årsverk). Vi hadde forventet både stordriftsfordeler i tilsynet, dvs. at aktiviteten var større i store KNT enn i små, og ikke minst at aktiviteten var høyere i KNT med lavt kontrollspenn. Produktiviteten var imidlertid lavest der kontrollspennet var lite. Det kan forklare hvorfor aktivitetsnivået ikke ble påvirket av kontrollspennet.

Virksomhets sammensetningen viste som ventet sammenheng med aktiviteten relatert til normene. Jo større andel av virksomhetene som hørte heime i en lav tilsynsklasse, dvs. høy helsemessig risiko forbundet med virksomheten, desto lavere var antall utførte tilsyn sammenlignet med normen for aktiviteten. Grunnen til at dette var forventet er at normene tilsier en høyere tilsynsaktivitet jo lavere tilsynsklassene blir.

Antall faggrupper som var ansatt i KNT viste liten sammenheng med resultatmålene. Unntaket var den normerte aktiviteten innenfor det statlige tilsynet. Aktiviteten økte jo flere faggrupper som var ansatt i KNT.

### 3.5 Oppsummert – effekter av regionalt ledd

Vår undersøkelse viser klare indikasjoner på at etablering av regionkontor bidro til å nå målene knyttet til den vertikale relasjonen mellom SNT og KNT. Oppfølgingen av KNT ble tettere, de fikk raskere tilbakemelding og bedre veiledning. Etablering av et mellomledd mellom SNT og KNT bidro ikke til lengre saksbehandlingstid, mer dobbel saksbehandling, uklar arbeidsdeling eller sprikende styrings-signaler. Det var betydelige forskjeller mellom på den ene siden regionkontormodellene og på den andre siden både modellen med økt

sentral styring og oppfølging i Rogaland/Hordaland og referansegruppa. Effektene var ikke like tydelige hva angikk bedre styring og koordinering, men det var ingen tegn på at etableringen av regionkontor bidro til å svekke dette.

Økt nærhet er et stikkord som kan bidra til å forklare funnene. Begrepet innebærer både kortere reiseavstander, færre lokale tilsyn å forholde seg til, dvs. mindre kontrollspenn, og at de fleste medarbeiderne på regionkontorene hadde erfaring fra kommunale næringsmiddeltilsyn. Medarbeiderne på regionkontorene hadde bedre kunnskap om det enkelte KNT og virksomhetene de skulle drive tilsyn med enn det medarbeiderne i SNT sentralt kan ha. Økt nærhet synes å ha bidratt til bedre veiledning og oppfølging av KNT, og raskere saksbehandling. Det kan også ha muliggjort en tettere oppfølging av KNT fra SNTs side. Regionkontorene hadde andre forutsetninger for å styre KNTene enn det SNT har hatt: De hadde et helhetsansvar for KNTene, mens den enkelte saksbehandler i SNT har et spesielt ansvar knyttet til enkelte bransjer og funksjoner. Dette ga regionkontorene en helt annen mulighet til å følge opp KNTene, og bedre forutsetninger til å utvikle en god styringsdialog.

Etablering av et mellomledd synes også å ha bidratt til måloppnåelse langs den horisontale dimensjonen. Regionkontormodellene kom ikke entydig bedre ut enn de andre modellene, men vi fant den mest positive utviklingen i regioner med regionkontor. Kontakten med andre KNT økte i Trøndelag og i Finnmark, i forhold til de andre regionene. Forsøket i Nordland/Troms, og i noe mindre grad i Trøndelag, bidro til økt kontakt og samarbeid med andre tilsynsetater og faginstanser. Forsøket i Rogaland/Hordaland bidro i liten eller ingen grad til utvidede horisontale relasjoner.

På samme tid finner vi indikasjoner på at etablering av regionkontor endret, og i noen grad bidro til å redusere KNTenes horisontale relasjoner. Noe av KNTenes behov for faglig støtte og regeltolkning ble trolig ivarettatt av regionkontorene, heller enn av andre KNT eller andre etater. Noen av koordineringsoppgavene mellom næringsmiddeltilsynet og andre tilsynsmyndigheter ble trolig også løst på regionalt nivå. Dette siste kan også ha medført en effektiviseringsgevinst ved regionkontormodellen, uten at vi har kunnskap om det.

Undersøkelsen basert på faglig årsrapport viste derimot ingen entydige resultater av regionaliseringsforsøket. På tross av at opprettelsen av regionkontor førte til en bedre veiledning og tettere oppfølging av KNTene, så har ikke dette igjen ført til et hyppigere tilsyn, et mer harmonisert tilsyn eller et mer effektivt tilsyn. Det var heller ikke å

vente at forsøket skulle medføre så umiddelbare effekter på KNTs tilsynsvirksomhet. Hvorvidt forskjellene i resultater mellom forsøksregionene kan knyttes til forhold ved forsøket i den enkelte region, skal vi drøfte i neste kapittel.

## 4 Organiseringsen av regionkontorene – områdemodell eller sektormodell?

### 4.1 Klare forskjeller mellom regionene

Ut fra funnene referert i kapittel 3 kan vi oppsummere de ulike regionmodellene i forhold til hvilke resultater som er oppnådd på de enkelte delmål og resultatindikatorer. Forsøket i Trøndelag framstår som vellykket, både med hensyn til styrke og bredde i resultatene. Mye tyder på at en oppnådde en god styringsdialog mellom regionkontoret (FNT) og KNTene, vi finner klare indikasjoner på bedre oppfølging og veiledning av KNTene, og regionkontoret var relativt tydelig i sin styring av KNTene. Kontakten mellom KNTene i regionen ble bedre, og kontakten med andre statlige tilsynsetater regionalt økte også noe.

Forsøket i Finnmark framstår også som vellykket. Resultatene på de tre første indikatorene (styringsdialog, oppfølging og veiledning) er like tydelige eller vel så tydelige som i Trøndelag. Kontakten KNTene mellom i regionen ble også bedre. De overordnede styringssignalene synes imidlertid noe uklare, og den eksterne kontakten med statlige tilsynsetater ble redusert.

Forsøket i Nordland/Troms må også karakteriseres som vellykket, men i noe mindre grad enn de to ovenstående. Det er klare indikasjoner på at det ble oppnådd mindre med hensyn til styringsdialog, oppfølging og veiledning. En oppnådde heller ikke nevneverdig bedre kontakt og samarbeid mellom KNTene i regionen. Det var imidlertid her vi fant de klareste effektene hva angår målet om bedre samarbeid med statlige tilsynsetater.



Vi fant også indikasjoner på positive resultater i Rogaland/Hordaland, men disse var klart svakere enn i modellene med regionkontor. Vi fant først og fremst positive effekter hva angikk kontakt med SNT (styringsdialog) og oppfølging av KNT.

Vår undersøkelse viser altså klare indikasjoner på at en oppnådde mer i Trøndelag og Finnmark enn i Nordland/Troms. Disse funnene er entydige og konsistente. Konklusjonene støttes både av intervju-materialet og spørreskjemaundersøkelsen. Funnene er også konsistente i den forstand at de er sammenfallende på tvers av ulike delspørsmål. Dette innebærer at vi med stor sikkerhet kan konkludere med at de er gyldige.

KNT-ledernes samlede vurdering av forsøket er også helt i tråd med denne oppsummeringen. Lederne i de tre nordligste regionene mente at opprettelsen av regionkontor styrket næringsmiddeltilsynet i regionen (jfr. Tabell 4.1).

Tabell 4.1 *KNT-ledernes mening om hvorvidt opprettelsen av regionkontor har styrket næringsmiddeltilsynet i regionen, alt. at forsøket har styrket KNTenes kontakt med SNTog bidratt til å bedre det lokale næringsmiddeltilsynet (prosentfordeling)*

	<b>Helt dekkende</b>	<b>Delvis dekkende</b>	<b>Lite dekkende</b>	<b>Ikke dekkende</b>	<b>N</b>
Ro/Ho	8	50	25	17	12
Trøndelag	57	29	14	0	7
No/Tro	18	47	29	6	17
Finnmark	100	0	0	0	5

Som ventet var det i Finnmark og Trøndelag at KNT-lederne ga et entydig og klart uttrykk for positive erfaringer. I Nordland/Troms og Rogaland/Hordaland varierte svarene mer, men et flertall ga uttrykk for en positiv erfaring.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> KNT-ledernes oppsummering av forsøkerfaringene varierer ikke med KNTs størrelse, fagsammensetning eller delegerte tilsynsoppgaver.

#### 4.1.1 Hvilken innvirkning har forsøket hatt på hyppighet, ensretting og effektivitet i tilsynet

Undersøkelsen av hyppighet, ensretting og effektivitet i tilsynet, basert på faglig årsrapport, avdekket også klare forskjeller mellom forsøksregionene.

Finmark skilte seg positivt ut på flere av resultatindikatorerne. Når det gjaldt det risikobaserte tilsynet økte frekvensene i perioden, og nivået var i 2001 vesentlig høyere enn for referansegruppa. Det samme gjaldt også forebyggende tiltak i det kommunale tilsynet. Når omfanget av risikobasert tilsyn sees i forhold til normene for tilsyn i ulike tilsynsklasser, var resultatet det samme. Regionen hadde et statlig tilsyn vesentlig over normen, og et kommunalt tilsyn litt under normen. Produktiviteten i regionen var imidlertid lav.

Det var en betydelig økning i antall virksomheter i regionen i perioden 1999-2001. Økningen i den risikobaserte tilsynsaktiviteten var imidlertid større. Vi vet ikke om dette har sammenheng med en økning i bemanningen i KNTene. Det er imidlertid en del som taler for at regionaliseringsprosjektet har hatt betydning, evt. i tillegg til økt bemanning. Prosjektet har bidratt til en tett oppfølging og veiledning av KNTene fra regionkontorets side. Mye tyder på at det har bidratt til at aktiviteten i regionen har kommet på nivå med, og i noen grad overskredet nivået i andre regioner.

Nordland/Troms skilte seg negativt ut fra referansegruppa for en del resultatindikatorer. Det har skjedd en negativ utvikling innenfor det kommunale tilsynet, og nivået var i 2001 vesentlig lavere enn i andre regioner. Dette gjaldt både det risikobaserte og forebyggende kommunale tilsynet. Nivået på inspeksjoner i det kommunale tilsynet lå vesentlig under normen i 2001, og avviket fra normen var størst i denne regionen. For det statlige tilsynet var forskjellene små mellom denne regionen og referansegruppa. Nivået lå godt over normen. Regionen hadde også den laveste produktiviteten, og denne var mye lavere enn for referansegruppa. Store reiseavstander innenfor regionen kan neppe forklare hele denne forskjellen.

Antallet virksomheter i regionen økte i perioden. Den negative utviklingen kan imidlertid ikke bare forklares med at denne veksten ikke er kompensert med økt bemanning, siden produktiviteten var lav. Det er liten grunn til å tro at utviklingen skyldes regionaliseringsprosjektet, særlig da den negative utviklingen hadde startet forut for forsøket. Regionaliseringsprosjektet har imidlertid ikke bidratt til å snu den negative utviklingen i regionen. Vi fant at oppfatningen om

regionaliseringsprosjektet varierte en god del mellom KNTene i regionen (jfr. avsnitt 3.2). Lederne av de største KNTene rapporterte få positive resultater av forsøket, de var relativt misfornøyde med virksomheten til regionkontoret. Enkelte informanter har begrunnet dette i en stor skepsis til forsøket fra disse KNTenes side. De aller minste KNTene har i liten grad tatt kontakt med regionkontoret. Disse forholdene kan være med på å forklare hvorfor regionkontoret ikke evnet å komme i tilstrekkelig inngrep med KNTene, og ikke greide å snu en negativ tendens.

At regionaliseringsprosjektet ikke hadde særlig innvirkning på utviklingen i de to andre forsøksregionene, er ikke overraskende tatt i betraktning tidligere funn fra prosjektet (jfr. avsnitt 3.2). Dette gjelder særlig for Rogaland/Hordaland. Forsøket i denne regionen innebar få vesentlige endringer for KNTene eller for SNTs styring av KNTene.

KNT-lederne i Trøndelag rapporterte, som i Finnmark, positive erfaringer med forsøket, og en klar bedring i oppfølging og veiledning av KNTene. Når prosjektet likevel ikke hadde umiddelbare følger for disse resultatmålene, kan det kanskje forklares med innretningen på regionkontorets aktivitet. Regionkontoret har lagt betydelig vekt på kompetanseheving og ”styring i stort”. En slik generell og mer overordnet styring må en forvente at vil ha mer langsiktige effekter. Det er også sannsynlig at det først og fremst vil ha effekter på kvaliteten på arbeidet som gjøres, og i mindre grad på omfanget.

## 4.2 Alle regionmodellene hadde sine sterke sider

I tråd med områdemodellen som ble valgt i Trøndelag, fant vi at KNTene i denne regionen hadde den bredeste eksterne kontakten. Kontakten var ikke begrenset til andre næringsmiddelfaglige miljøer. I underveisevalueringen fant vi dessuten at regionkontorets (FNT) oppfølging og styring av KNTene var preget av ”styring i stort”, med fokus på rammer og retningslinjer heller enn enkeltsaker. I spørreundersøkelsen fant vi dessuten klare indikasjoner på at regionkontoret var tydelig i sin styring av KNTene, det anga klare mål og signaler. Vi fant derimot ingen tegn til at regionkontoret ivaretok funksjonen som oppfølger og faglig veileder i enkeltsaker på noen dårligere måte enn de andre regionkontorene. Det er som nevnt ikke overraskende at vi ikke finner umiddelbare effekter av forsøket på hyppighet, ensretting og produktivitet i KNTs tilsynsvirksomhet.

I Finnmark prøvde en ut en sektormodell, der regionkontoret var samlokalisert med Fylkesmannen, men uten noen formell tilknytning. Regionkontoret hadde sin legitimitet som SNTs ytre ledd. Utviklingen i regionen kan beskrives som en utvikling i retning av at KNTene ble integrert i etaten eller tilsynet. Økt kontakt mellom KNTene i regionene og oppover mot SNT både regionalt og sentralt, og redusert kontakt utover mot andre tilsynsetater er et uttrykk for dette. En tett og god veiledning og oppfølging av KNTene fra regionkontorets side er et annet uttrykk for dette. At det er i denne regionen vi fant en positiv utvikling i tilsynsfrekvenser, er helt i tråd med innretningen forsøket fikk i denne regionen. Regionaliseringsforsøket har sannsynligvis vært med på å løfte aktiviteten i regionen opp på et nivå på linje med, og i noen grad over, nivået i andre regioner.

I Nordland/Troms innebar forsøket en sektormodell med integrering mot andre veterinærfaglige miljøer. I underveisevalueringen fant vi klare tegn på en næringsmiddelfaglig eller veterinærfaglig tilnærming til oppgavene fra regionkontorets side. Funnene i spørreskjemaundersøkelsen om at KNTene hadde fått økt kontakt mot andre veterinærfaglige miljøer i regionen, er derfor i tråd med det en kunne forvente.

At en systematisk oppnådde mindre i denne regionen enn i de to andre, mener vi har lite med organisasjonsmodellen å gjøre. Dette kan langt på veg forklares gjennom regionens størrelse og at KNTene i regionen var svært forskjellig hva størrelse angikk. Et stort kontrollspenn i form av mange og svært forskjellige KNT ble ikke kompensert for i form av bemanning av regionkontoret, som dermed hadde færre ressurser til rådighet relatert til utfordringene. Dette ble forsterket av at kontoret hadde bemanningsproblemer i starten. En stor spredning hva størrelse, fagkompetanse, næringsstruktur, m.m. angår, vil medføre ulike behov og etterspørsel av ulike tjenester fra regionkontoret. KNTenes utfordringer må møtes med ulike tilnærminger og strategier. Det kan derfor bli vanskeligere å gi alle en god oppfølging. At det var lederne fra de aller største, og i noen grad de aller minste KNTene som var mest kritiske til hva en hadde oppnådd, er med på å underbygge at dette er riktig. Det er vanskelig å konkludere med sikkerhet om det var antallet KNT eller sammensetningen av KNT som var mest avgjørende. Mest sannsynlig var begge viktige for å forklare hvorfor en ikke nådde de samme tydelige resultatene her som i de to andre regionene. Mange KNT med svært variable utfordringer er trolig også én forklaring på at regionaliseringsforsøket ikke har bidratt til å snu en negativ utvikling hva KNTs tilsynsfrekvenser angår i denne regionen.

Det skal ha vært en viss motstand mot forsøket fra enkelte KNT i denne regionen. Vår undersøkelse viser at det gjerne var de største KNTene i denne regionen som var mest kritiske til regionkontoret og forsøkets effekter. Det inntrykket vi fikk i underveisevalueringen var at enkelte ledere ved større KNT mente de ikke hadde behov for det mellomleddet som regionkontoret er. De klarte seg godt uten, i det de mente seg å ha god nok kompetanse og var uavhengige av råd og hjelp fra regionkontoret. Det ble også opplyst at de aller minste KNTene sjelden deltok på samlinger og var lite motiverte til å stille opp i ONT-sammenheng. De som jobbet i disse KNTene hadde sin hovedbeskjeftigelse i en annen stilling. Det er ikke urimelig å anta at de prioriterte å delta i opplærings- og utviklingssammenhenger som var knyttet til deres hovedbeskjeftigelse. Når regionkontoret stod overfor mange og svært forskjellige KNT, og dessuten også overfor motvilje fra enkelte KNT, er det rimelig å anta at utfordringene ble større enn i andre regioner.

Det er i Rogaland/Hordaland vi finner minst resultater. Tatt i betraktning både de ressurser som var satt av til forsøket i denne regionen og det innholdet forsøket her ble gitt, måtte en vente at resultatene ville bli begrensede, i forhold til resultatene i regioner med regionkontor.

Funnene fra de ulike delene av evalueringen støtter hverandre. Inntrykket vi fikk gjennom intervjuene vi gjorde i 2001 ble bekreftet og forsterket gjennom funnene fra spørreundersøkelsen fra vinteren 2002. Analysene av effekter i forhold til hovedmålene med forsøket, effekter i form av standardheving, harmonisering og effektivisering av tilsynet, er ikke like klare som de tidligere funnene. Tydelige funn var heller ikke ventet, siden det må ta mer tid før forsøket kan ventes å ha effekter på KNTs tilsynsaktivitet, og fordi denne aktiviteten vil være influert av mange andre forhold.

---

## 5 Ansvars- og oppgavefordeling i næringsmiddeltilsynet

### 5.1 Innledning

Betingelsene for evalueringen av regionaliseringsforsøket er endret som følge av vedtaket om å opprette Mattilsynet. Det ble derfor enighet mellom oppdragsgiver (SNT) og evalueringsteamet om å avslutningsvis drøfte hva erfaringene med regionaliseringsprosjektet kunne si i forhold til arbeids- og oppgavefordelingen mellom leddene i organisasjonen. SNT ytret også ønske om at evalueringsteamet skulle drøfte spørsmål omkring funksjonsfordeling mellom regionkontorene. Erfaringene fra regionaliseringsforsøket kan imidlertid bare i beskjeden grad belyse spørsmålet om oppgavedifferensiering mellom regionene. Vi har imidlertid bedt lokale og regionale informanter kommentere dette, og vil med utgangspunkt i disse kommentarene drøfte spørsmålet.

Til grunn for drøftingen ligger både resultatene fra evalueringen av regionaliseringsprosjektet og en spørreundersøkelse til regionkontorene i de tre nordligste regionene og et utvalg KNT-ledere i de fire forsøksregionene.

Vi vil i det følgende ikke gå inn på ansvars- og oppgavefordelingen mellom nivåene i organisasjonen i full bredde. Drøftingen tar utgangspunkt i hvor ansvaret for gitte funksjoner skal plasseres. Vi vil kun berøre ansvarsdelingen av oppgaver som per i dag ligger til næringsmiddeltilsynet.

### **Om organiseringen av Mattilsynet**

Mattilsynet er vedtatt organisert som et direktorat, med et hovedkontor i Oslo. Det er videre vedtatt å opprette 8 regionkontorer. Under disse vil det være mellom 50 og 65 lokale mattilsyn. Organisasjonen bygger altså på et geografisk spesialiseringsprinsipp. I dette kapitlet skal vi hovedsakelig drøfte hvilke implikasjoner det kan ha å legge ansvaret for gitte oppgaver til det lokale tilsynet framfor regionkontoret, eller til regionkontoret framfor hovedkontoret.

Av pressemeldingen som Landbruksdepartementet sendte ut 4. juli 2002 i forbindelse med Regjeringens vedtak om opprettelse og lokalisering av åtte regionkontorer (Kautokeino, Sortland, Steinkjer, Bergen, Sandnes, Bø i Telemark, Ringsaker og Ås i Akershus) fremgår at:

det er et overordnet prinsipp at regionkontorene skal utføre oppgaver av nasjonal karakter.

Hovedkontoret, som skal plasseres i tilknytning til både de veterinærvitenskapelige institusjoner og de helsefaglige miljøene i Oslo, skal ha en bemanning på anslagsvis 100- 120 personer. Det innebærer en betydelig reduksjon i forhold til antall ansatte i dag innenfor sentralleddene i tilsynene som skal inngå i Mattilsynet.

Hva som ligger i betegnelsen ”av nasjonal karakter” er ikke opplagt. Betegnelsen eller begrepet kan oppfattes på minst to måter: Det kan bety at regionkontorene får seg tildelt en større eller mindre del av hovedkontorets oppgaver med noenlunde lik tildeling til alle etter et tilnærmet ”ostehøvel- prinsipp”. Alternativt kan tildelingen av oppgaver settes ut til regionkontorene gjennom differensiering, dvs. at noen eller alle regionkontorene blir ”spesialister” på avgrensede arbeidsfelter.

En viss avklaring av hva Regjeringen har hatt i tanken fremgår av St.prp.Nr.1 Tillegg nr. 8 (2002 2003) hvor det fremgår (side 9): ”I tråd med målet om et slankt hovedkontor, kan den kompetanse og kapasitet sentralleddet trenger for å bli en sterk, kompetent og slagkraftig enhet, tilføres ressurser som er lokalisert ved lokalkontorene. Det kan gjennomføres ved at regionleddene under ledelse av sentralleddet, deltar i løsningen av nasjonale oppgaver”. Disse oppgavene kan, som angitt i St.prp.nr.63 (2001- 2002), for eksempel være administrative støttefunksjoner, oppfølging av den utøvende tilsynsvirksomheten og drift og oppfølging av ulike kontroll- og overvåkningsprogrammer. I den sammenheng vil det være aktuelt med spesialisering av regionkontorene.

Meningen er trolig at en del oppgaver skal fordeles til alle regionkontorene, så som ”administrative støttefunksjoner”, mens andre skal tildeles utvalgte kontorer, som forutsettes å ha – eller lett vil kunne skaffe seg – særlig kunnskap på spesielle felter. Eksempler på det siste kan være regionkontoret for Troms og Finnmark (Kautokeino), som sannsynligvis vil få et særlig ansvar for saker som berører reindriftsnæringen, mens regionkontoret i Bergen naturlig vil kunne tillegges spesialfunksjoner innen fiskerinæringen.

Prinsippet med geografisk arbeidsdeling vurderes altså kombinert med en oppgavebasert arbeidsdeling. Med utgangspunkt i synspunkt fra lokalt og regionalt nivå i næringsmiddeltilsynet, vil vi drøfte enkelte sider ved en slik funksjonsfordeling, og kombinasjonen av denne og en geografisk arbeidsdeling.

Av ovenfor nevnte tillegg til budsjettproposisjonen for 2002- 2003 fremgår dessuten at regionkontorene skal tillegges det samlede driftsansvar for virksomheten i sin region og skal som en hovedregel være klageinstans for de førsteinstans forvaltningsvedtak som fattes i de lokale enhetene. Det fremgår ikke av dette dokumentet, eller så vidt vi kan se heller ikke av andre dokumenter som følger saken, om samordning eller annen form for samarbeid med andre regionale, statlige tilsyn er vurdert. Ved utformingen av organisasjonsmodell for regionkontorene er erfaringer fra regionaliseringsforsøket tilsynelatende ikke omtalt eller vektlagt.

Vi vil først drøfte sider ved den vertikale ansvars- og oppgavefordelingen, for deretter å drøfte sider ved den horisontale oppgavefordelingen. Drøftingen tar så langt det er mulig utgangspunkt i erfaringer fra regionaliseringsforsøket.

## 5.2 Vertikal ansvarsfordeling

### 5.2.1 Innledning

Spørsmålene som drøftes i dette avsnittet er knyttet til hvilket nivå som skal ha ansvaret for gitte beslutninger og oppgaver. Mer konkret vil vi først diskutere hva som taler for og imot at det lokale eller det regionale nivået får myndighet til å godkjenne /autorisere næringsmiddelvirksomheter. Vi vil videre drøfte fordeler og ulemper ved å legge ansvaret for oppfølging og veiledning av lokalt tilsyn til regionalt eller sentralt ledd i organisasjonen. I den forbindelse vil vi



også komme inn på spørsmålet om hvorvidt ansvaret for veiledning og klagesaksbehandling bør skilles.

Drøftingen av mulige implikasjoner av ulike løsninger relateres til verdier og hensyn tilsynet skal ivareta. Tilsynet skal ha høy standard (sikre trygg mat), det skal sikre likebehandling av virksomheter, og det skal være mest mulig effektivt. Den vil naturligvis også knytte an til behovet for å sikre en kvalitativt god og effektiv oppfølging og veiledning av de lokale tilsynene.

I flere sammenhenger vil vi komme inn på dilemmaet mellom *nærhet* og kjennskap til virksomhetene, og behovet for *distanse* til de samme virksomhetene. Ofte vil det være slik at noen hensyn taler for nærhet, mens andre taler for en viss distanse. Det illustrerer også at den beste løsningen ikke alltid finnes, og at valg mellom ulike løsninger må gjøres ut fra hvilke hensyn som anses som viktigst å ivareta. En forskningsbasert evaluering kan ikke gi svar på hvilke hensyn en bør prioritere. Vi vil derfor foreta en pro et contra drøfting av ulike løsninger, framfor å gi råd om hvilke løsninger som bør velges.

Spørsmålet om oppgavefordelingen mellom nivåene må også relateres til spørsmålet om kompetansefordelingen, eller hvilke *kompetansekrav* (fagkompetanse) det er mulig eller ønskelig å stille til de lokale tilsynene.

## 5.2.2 Myndighet til å godkjenne virksomheter

KNT har ansvaret for å drive tilsyn med virksomhetene. Tilsynet med de fleste typer næringsmiddelvirksomheter har fram til nå vært et kommunalt ansvar. Statlige myndigheter har satt rammer for tilsynet, gjennom lover, forskrifter og retningslinjer. Hvordan tilsynet skal utøves innenfor disse rammene har kommunene selv bestemt.

I 1995 overtok staten ansvaret for bl.a. kjøttkontrollen og importkontrollen. I praksis er det fortsatt de kommunale næringsmiddeltilsynene som gjennomfører tilsynet, etter nærmere instruksjon fra SNT, mens SNT betaler KNTene for å gjøre arbeidet. Sagt på en annen måte: SNT ivaretar bestillerfunksjonen, mens KNT ivaretar utførerfunksjonen. Innenfor det kommunale tilsynet ivaretar kommunene bestillerfunksjonen.

Ansvaret for å autorisere virksomheter underlagt statlig tilsyn ble først lagt til SNT, men delegert til KNT fra 2001. I de tre forsøksregionene med regionkontor ble oppgaven lagt til regionkontorene, ikke til KNT. I dette avsnittet tar vi opp spørsmålet om hvor ansvaret for å

godkjenne virksomheter som det er knyttet betydelig helserisiko til og/ eller som har stort nedslagsfelt skal ligge. Ansvar for å godkjenne lokale virksomheter/virksomheter med liten helserisiko anser vi det som naturlig å legge til det lokal tilsynet også i framtida. Dette er et tema evalueringsprosjektet ikke kan belyse direkte.

Dette temaet er det ulike oppfatninger om blant våre informanter. Det er bred enighet om at lokalledet fortsatt bør ha ansvaret for å godkjenne de fleste virksomhetene. Et flertall mener lokalledet bør ha ansvaret for å godkjenne / autorisere alle typer virksomheter, mens et betydelig mindretall mener at deler av oppgaven bør tillegges regionkontoret. Det er ikke noe mønster i besvarelsene, i den forstand at et nivå eller en region skiller seg ut.

Argumentene som fremmes for et *lokalt ansvar* kan deles i tre: For det første: De lokale tilsynene har størst nærhet til virksomhetene, og dermed mest kunnskap om dem. Å nyttiggjøre seg tidligere erfaringer med virksomheter og personer, vil kunne bedre beslutningsgrunnlaget og muliggjøre en viss fleksibilitet i vurderingene. For det andre vil det være effektivt, i den mening at en unngår dobbeltarbeid, det er tidsbesparende og virksomhetene kan få avklart spørsmålet raskere. Tidligere, da SNT avgjorde disse spørsmålene, og nå, der regionkontorene gjør det, forberedes sakene lokalt. Ofte finner overordnet instans ut at sakene ikke er godt nok utredet, og de må selv foreta utredninger. Dette leder oss over til det tredje argumentet: Dersom lokale tilsyn får et slikt ansvar, vil det bidra til å ansvarliggjøre dem. Når de selv må stå til ansvar for sin egen vurdering, vil de også gjøre en bedre jobb.

Enkelte informanter mener regionkontoret bør ha ansvar for virksomheter som har et regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nedslagsfelt. Argumentene for å gi ansvaret for godkjenning av noen virksomheter til *regionkontoret* kan også deles i tre. For det første kan hensynet til likebehandling ivaretas bedre, noe som en kan argumentere med er særlig viktig i forhold til virksomheter som opererer på et regionalt, nasjonalt eller internasjonalt marked. Regionkontorene vil på en enklere måte sikre lik behandling av virksomhetene innenfor regionen, og det er lettere for det sentrale leddet å kalibrere 8 regionkontor enn 50 – 65 lokale tilsyn. For det andre kompetansemessige argumenter. Erfaringer med dårlig grunnlagsarbeid fra enkelte KNTs side i slike saker forklares med for dårlig kompetanse lokalt. Dette gjelder ikke bare næringsmiddelfaglig kompetanse, det kan også dreie seg om kompetanse i tolkning av regler m.m. Dette berører det tredje argumentet, som går på å sikre tilsynet tilstrekkelig tyngde og autoritet. Mange virksomheter, både på produksjons- og distribusjonssida, er

medlemmer av nasjonale eller internasjonale kjeder. De har dermed tilgang på betydelig faglig og juridisk kompetanse. Et regionkontor vil kunne 'matche' denne typen virksomheter på en bedre måte enn det mange lokale tilsyn kan.

KNTene i de tre nordligste regionene har erfart at regionkontorene behandler slike saker raskere enn det SNT gjorde. De er gjennomgående fornøyde med regionkontorenes saksbehandlingstid. Behovet for at slike saker avgjøres raskt kan trolig også ivaretas ved et regionalt ansvar.

### 5.2.3 Oppfølging av lokale tilsyn – revisjoner og inspeksjoner

SNT har ansvar for oppfølgingen av de lokale næringsmiddeltilsynene. Dette har særlig vært knyttet til KNTenes utøvelse av delegert tilsyn. Etter hvert har SNT også sett behov for større innsats i oppfølgingen av det som til nå har vært det kommunale tilsynet. Et sentralt virkemiddel i oppfølgingen av KNTene har vært 'overtilsyn', eller revisjoner og inspeksjoner av de lokale tilsynene. I de tre nordligste regionene er dette ansvaret lagt til regionkontorene. Vi vil ta for oss hvor ansvaret for dette bør ligge.

Vår evaluering viste at KNTene i forsøksregionene oftere var gjenstand for SNT-revisjoner og inspeksjoner enn KNT som ikke ble berørt av forsøket. KNTene i de tre nordligste regionene var også mer fornøyd med oppfølgingen fra overordnet nivå enn KNT som forholdt seg direkte til SNT. De mente forsøket hadde ført til en tettere og bedre oppfølging.

Så godt som alle våre informanter mener at regionkontoret bør ha ansvaret for å føre tilsyn med det lokale leddet. Dette begrunnes i at regionkontoret vil ha bedre kunnskap om og oversikt over lokale forhold, og at de dermed kan følge opp de lokale tilsynene på en bedre måte. Dette kommer i tillegg til at det er naturlig at oppgaven legges til nærmeste overordnede ledd.

Det som taler i mot et regionalt ansvar, dvs. for et sentralt ansvar, er viktigheten av å harmonisere tilsynene og nødvendigheten av en ensartet korrigerende av de lokale tilsynene, for å unngå at det utvikles en ulik praksis. En ujevn praksis i det lokale tilsynet er ansett som en betydelig svakhet ved næringsmiddeltilsynet. Ulike tiltak kan imidlertid bidra til å sikre en ensartet korrigerende av tilsynene mellom regionene, så som erfaringsamlinger og god kontakt og oppfølging fra sentralleddets side.

Det er heller ikke nødvendigvis slik at en ensartet tilbakemelding til de lokale tilsynene garanterer en lik tilpasning fra lokale tilsyn som står overfor ulike utfordringer. Regionkontorene vil ha et mindre kontrollspenn. De kan i større grad gi en individuell oppfølging og vil derfor ha bedre forutsetninger for å koordinere de lokale tilsynene på en bedre måte. Et annet moment som vi vil nevne er at det vil være en klar fordel dersom et og samme nivå har ansvaret for den konkrete oppfølgingen av de lokale tilsynene. Det er neppe heldig å skille ansvaret for løpende oppfølging og ansvaret for en formalisert oppfølging.

Evalueringen av regionaliseringsprosjektet har ikke avdekket klare tendenser til at det utvikler seg ulike kulturer eller ulik praksis mellom regionene. KNTene i de tre nordligste regionene mente ikke å oppleve å få motstridende eller sprikende signaler hhv. regionkontor og SNT. Det ser altså ut til at fordelene ved at et regionalt ansvar kan bidra til tettere, bedre og mer individuell oppfølging, overskrider evt. problemer med at det utvikles ulik regional praksis.

#### 5.2.4 Veiledning av lokale tilsyn

Regionkontorene har overtatt ansvaret for veiledning av KNTene. I forbindelse med gjennomføring av veiledningsoppgavene berøres også spørsmålet om hvem som skal avgjøre klager på vedtak fattet av de lokale tilsynene. Klager på vedtak i det kommunale tilsynet har fram til nå vært behandlet av kommunale klageinstanser. Klager på vedtak etter delegert tilsyn har blitt behandlet av SNT. Vi vil drøfte spørsmålet om ansvaret for veiledning og klagesaksbehandling bør skilles, og hvilke nivå som bør ivareta disse. Først skal vi imidlertid ta for oss ansvaret for veiledning av de lokale tilsynene.

Erfaringene fra regionaliseringsprosjektet er også på dette området entydig positive. KNTene i de tre nordligste regionene var betydelig mer fornøyd med veiledningen de fikk av regionkontorene, enn tilsvarende fra SNT sentralt.

Det er også bred enighet blant våre informanter om at hovedansvaret for veiledning av de lokale tilsynene bør ligge til regionkontoret. Dette er en oppgave det er naturlig at nærmeste overordnede ledd ivaretar. Regionkontorene vil ha god kjennskap til både de lokale tilsynene og lokale forhold generelt, og dermed ha bedre forutsetninger for å veilede de lokale tilsynene.

Noen informanter trekker imidlertid fram to momenter som trekker i andre retninger, og som det er verdt å kommentere. For det første et

skille mellom veiledning av enkelttilsyn og veiledning som gjelder hele landet. Det må naturligvis være slik at selv om regionkontorene har ansvar for den løpende veiledningen av lokale tilsyn, så vil sentralleddet ha ansvar for at hele tilsynet får nødvendig veiledning for eksempel i samband med regelendringer og nye retningslinjer. Ansvar for utarbeidelse av veiledningsmaterieell i den forbindelse vil naturlig ligge til sentralleddet.

For det andre framhever enkelte at det viktigste er ikke hvem som veileder, men at de som gjør det er kompetente. At kollegaer i andre KNT har ivare tatt viktige veiledningsfunksjoner nevnes i den forbindelse. Også personer ansatt i andre regionkontorer eller sentralt blir nevnt. Det er to sider ved dette som vi vil kommentere nærmere.

Flere steder er det en god og tett kontakt mellom KNTene. Regionaliseringsforsøket har bidratt til å styrke denne kontakten i forsøksregionene. Gjennom denne kontakten utveksler KNTene informasjon, de lærer hverandre å kjenne, og søker informasjon og veiledning fra hverandre. Andre lokale tilsyn ivaretar i dag viktige veiledningsfunksjoner. Dette er trolig både nyttig og effektivt, samtidig som det bidrar til å styrke båndene innenfor organisasjonen. En bør derfor søke å unngå at statliggjøringen av næringsmiddeltilsynene og sammenlåingen med andre tilsyn svekker denne nære kontakten som i dag eksisterer på tvers av de lokale tilsynene.

Det er naturlig at ansvaret for å sikre at de lokale tilsynene får nødvendig eller tilstrekkelig veiledning legges til regionkontoret, som nærmeste overordnede ledd. Det betyr imidlertid ikke at de personlig alltid skal være de som veileder. Dersom det er snakk om områder regionkontoret mangler kompetanse, bør regionkontoret søke bistand der kompetansen er å finne.

### 5.2.5 Klagesaksbehandling

I ulike sammenhenger har enkelte informanter pekt på det problematiske i at samme instans både ivaretar et veiledningsansvar overfor lokale tilsyn og samtidig er tillagt klagesaksbehandling av vedtak fattet av de samme lokale tilsynene. Informanter fra noen KNT har hevdet at de ikke har fått veiledning og råd fra SNT, begrunnet i SNTs behov for å sikre sin habilitet.

Informantene på lokalt og regionalt nivå synes å ikke være særlig bekymret for dette. De fleste mener regionkontoret bør behandle klager på vedtak fattet i det lokale tilsynet. Flere er inne på at næringsmiddeltilsynet har erfaring med å gi råd og veilede virksomheter de

---

samtidig har tilsyn med. Dette er og vil alltid være en balansegang, der det er viktig å ikke veilede på konkrete løsninger.

Det er særlig to argumenter som nevnes for at regionkontoret skal ha ansvar for behandling av klager på vedtak fattet i det lokale tilsynet. For det første at klagesaksbehandlingen bør foretas nærmest mulig det lokale tilsynet. Et regionalt ansvar muliggjør god kommunikasjon mellom det lokale tilsynet og klagesaksbehandler, på grunn av korte avstander og god lokalkunnskap. For det andre kan det være en fordel at ansvar for klagesaksbehandling og veiledningsansvar følges ad. Resultater av tidligere klagesaksbehandling vil fungere som en rettesnor for veiledningen, og veiledningen er viktig for å sikre lovforståelse lokalt.

Et mulig argumentet mot et regionalt ansvar er viktigheten av å ivareta hensynet til likebehandling av virksomhetene. Dette er minst like viktig i forbindelse med behandling av klager, som i tilsynet med virksomheter. At avgjørelser i klagesaker vil danne rettesnor for framtidig veiledning taler i samme retning. I den forbindelse er trolig formell kompetanse, særlig juridisk kompetanse og uavhengighet vel så viktige hensyn som nærhet og lokalkunnskap. Det er ikke nødvendigvis et argument mot at ansvaret skal ligge regionalt, men det forutsetter at regionkontorene får nødvendig kompetanse, og at sentralkontoret sikrer kalibrering mellom regionkontorene.

Et ytterligere argument for å legge ansvaret for behandling av klager på vedtak fattet lokalt til regionkontoret, er å unngå at sentralledet blir overbelastet med slike saker. Vi har ikke kjennskap til omfanget av slike saker. Dette er imidlertid et moment som en må ta i betraktning. Det kan føres argumenter for at prinsipielle saker bør avgjøres sentralt. På forhånd å avgjøre hvilke saker som er prinsipielle og hvilke som ikke er det, kan derimot være vanskelig. Dette taler for at en bør åpne opp for mulighet til at klager på vedtak fattet lokalt kan behandles sentralt.

## 5.2.6 Fordeling av fagkompetanse

Til nå har vi konsentrert oss om formell kompetanse (eller arbeidsdeling). Flere av våre informanter er også opptatt av faglig kompetanse, og særlig juridisk kompetanse. Flere er opptatt av at regionkontorene bør ha slik kompetanse, for å sikre at de kan ivareta sitt ansvar i forhold til å gi bistand til tolkning av regelverk. Andre mener imidlertid at Mattilsynet bør sikre at de lokale tilsynene har egen juridisk kompetanse.

Hvorvidt alle lokale tilsyn skal ha egen juridisk kompetanse, så vel som tilstrekkelig kompetanse på alle fagområder de kommer i berøring med, er både et spørsmål om kostnader og et spørsmål om mulighetene for å rekruttere denne kompetansen. Selv om det vil være mulig og naturlig at større lokale tilsyn har bred fagkompetanse, inkludert juridisk kompetanse, vil mindre tilsyn / tilsyn i enkelte distrikter ha vansker med å sikre dette. Det vil samtidig være lite hensiktsmessig, sett i forhold til oppgaveomfang og kostnader. Det er derfor viktig at mattilsynet sikrer at regionkontorene besitter juridisk kompetanse, og kompetanse på andre sentrale / kritiske fagområder, slik at de kan bistå de KNTene som mangler dette i regionen.

## 5.3 Funksjonsfordeling mellom regioner?

### 5.3.1 Innledning

De kommunale næringsmiddeltilsynene har alle hatt samme formelle kompetansen innenfor næringsmiddeltilsynet. Alle kontorene har ivaretatt hele bredden i oppgavespekteret.<sup>22</sup> Arbeidsdelingen har vært basert på geografiske grenser alene. Det samme var også tilfelle for regionkontorene som ble prøvd ut i de tre nordligste regionene.

I forbindelse med opprettelsen av Mattilsynet har Regjeringen lagt opp til en viss funksjonsfordeling mellom regionene. Enkelte regionkontorer skal også kunne ivareta nasjonale oppgaver.

Spørsmålet om regional spesialisering eller funksjonsfordeling har to noe ulike aspekter. For det første spesialisering relatert til forskjeller i næringsstrukturen mellom regionene. For det andre om nasjonale oppgaver skal fordeles mellom regionkontor. Det er det første spørsmålet som har blitt aktualisert i forbindelse med regionaliseringsprosjektet, og det er det vi i første rekke vil drøfte. På bakgrunn av kommentarer fra enkelte informanter, skal vi imidlertid også gjøre en kort drøfting av det andre spørsmålet.

---

<sup>22</sup> Enkelte kommunale næringsmiddeltilsyn har ivaretatt andre kommunale oppgaver, som for eksempel innenfor miljørettet helsevern. Om et KNT har delegerte oppgaver i det statlige tilsynet, avhenger av om slike virksomheter er lokalisert i området KNT dekker.

### 5.3.2 Spesialisering i forhold til regionale næringer

Visse næringer er viktige i noen regioner, mens de ikke finnes i andre regioner. Eksempler på slike er reindrift og hvalfangst. Dette er næringer av beskjedent omfang nasjonalt, men som er betydelig i noen få regioner. I forbindelse med evalueringen av regionaliseringsprosjektet trakk informanter, særlig fra Finnmark, fram nytten av at regionkontoret hadde engasjert seg spesielt i tilsynet med reinkjøttproduksjon. Både retningslinjene for dette tilsynet, og kunnskapen om det i SNT, var mangelfull. For nyansatte tilsynsveterinærer i det kommunale næringsmiddeltilsynet var det liten hjelp og veiledning å få fra sentralt hold. Det var derfor særlig nyttig at regionkontoret utviklet kompetanse på området, og bidro til et bedre tilsyn på dette området. På et mer generelt grunnlag mente KNT-lederne i de to nordligste forsøksregionene at regionaliseringsforsøket hadde bidratt til bedre tilsyn med regionalt viktige næringer. KNT-lederne i Trøndelag delte ikke den oppfatningen.

De fleste av våre informanter er positive til en slik spesialisering mellom regioner, men også mellom lokale tilsyn. Spesialiseringen må skje i forhold til hvilke næringer som utøves i regionen. De tema som oftest nevnes er reinkjøtt, hval og sel, småskalaproduksjon (slaktning), men også fisk. Begrunnelsene for en slik spesialisering er at en på denne måten både kan sikre og bygge ut faglig kompetanse i regionene. Det er også effektivitetsmessige argumenter relatert til det å ha denne kompetansen regionalt eller lokalt. Det er ikke hensiktsmessig at sentralledet besitter høy kompetanse på alle typer næringer og produksjonsmåter. De som driver tilsyn med slike næringer lokalt og regionalt, må derimot ha kompetanse på områdene. Det er altså gode argumenter for at kompetansen innenfor slike områder bør finnes regionalt, og at denne regionale kompetansen må engasjeres i forhold til løsningen av nasjonale oppgaver på disse områdene (som regelverksutforming, utviklings- og veiledningsarbeid, m.m). Det kan derfor være argumenter for at spesialkompetanse rundt slike næringer samles i ett regionkontor.

På samme måte kan en tenke seg spesialisering av lokale tilsyn innenfor en region. Et område flere informanter er inne på er importkontrollen. En slik spesialisering kan tenkes gjennomført på to måter, enten ved at ansvaret legges til et lokalt tilsyn eller ved at det etableres en regional tilsynsgruppe med representanter fra ulike lokale tilsyn.

Argumentene mot en slik regional spesialisering er at det kan bli et uoversiktlig system. En slik spesialisering vil medføre at det blir behov for formelle regler for relasjoner mellom regionkontorene med



spesialfunksjoner og andre regionkontor, og mellom dette regionkontoret og lokale tilsyn i andre regioner. Dette er imidlertid problemer som bør kunne løses relativt enkelt. Antallet personer som vil være involvert i tilsyn med slike næringer vil trolig være få, og det vil være relativt enkelt å få etablert et nettverk dem imellom.

### 5.3.3 Regional funksjonsfordeling

Til nå har vi diskutert spørsmålet om faglig spesialisering mellom regioner (og lokale tilsyn) på bakgrunn av variasjon i næringslivet, og hvordan denne regionale og lokale spesialkompetansen bør utnyttes i løsningen av nasjonale oppgaver. Dette innebærer imidlertid ikke at disse regionkontorene har ansvar for å løse nasjonale oppgaver, eller at de bli ilagt nasjonale oppgaver.

Det andre temaet som har vært tatt opp er at nasjonale oppgaver fordeles mellom regionkontor. Det er to begrunnelser for dette: For det første en distrikts- eller regionalpolitisk begrunnelse, knyttet til å beholde eller etablere flest mulig arbeidsplasser utenfor Oslo-området. For det andre å beholde og bygge videre på eksisterende kompetansemiljø, kanskje særlig relatert til sjømattilsynet i Bergen og landbruks-tilsynet på Ås. Det er ikke vår oppgave å vurdere distriktpolitiske hensyn, og derfor skal vi la dem ligge.

Et internt argument (relatert til hensynet til Mattilsynet) for en fordeling av nasjonale oppgaver mellom regionkontor er altså å beholde eksisterende kompetanse, som i dag er lokalisert utenfor Oslo. Flere argumenter kan reises mot et slikt forslag. For det først at det kan bidra til å opprettholde skillelinjer mellom de gamle tilsynene, og vanskeliggjøre utviklingen av en enhetlig organisasjon. Ansvarslinjene i organisasjonen kan også bli både uoversiktlige og uklare. For å oppveie dette kan det være nødvendig å utvikle formelle regler for kommunikasjonen mellom regioner og på tvers av nivåer, som i andre situasjoner ville blitt ansett som tungvinte og unødvendige. Dette for å motvirke faren for at det gis tvetydige signaler fra ledelsen og nedover i organisasjonen, og for å motvirke at en slik funksjonsfordeling svekker sentralleddets autoritet.

Hvor problematisk disse forholdene er, avhenger imidlertid av hva en mener med at ”regionkontorene skal utføre oppgaver av nasjonal karakter” (Landbruksdepartementet 2002). Så langt vi kan se, spesifiseres dette ikke i bakgrunnsdokumentene for reformen. Dersom en mener at sentralleddet bør engasjere og utnytte kompetanse som eksisterer regionalt (og lokalt) i gjennomføringen av nasjonale oppgaver, enten gjennom deltakelse i prosjektgrupper eller på

---

grunnlag av delegasjon fra sentralnivået, vil disse problemene ikke bli sterke. Sentralledet har fortsatt ansvar for og fatter beslutninger i slike saker.

Dersom slike oppgaver overlates til et eller flere regionkontor, vil slike problemer kunne oppstå. Regionkontorene blir både underordnet og likestilt sentralnivået. Dersom det er slik at miljøer lokalisert utenfor Oslo kan og bør ivareta nasjonale oppgaver, er det naturlig å spørre om de da heller bør organiseres som avdelinger under sentralledet i Oslo, framfor som avdelinger eller seksjoner under regionkontorene.

## 5.4 Oppsummering

Hvor en skal plassere ansvaret for ulike funksjoner berører spørsmålet om hvor sentralisert eller desentralisert tilsynet skal være. Skal mest mulig formell og faglig kompetanse legges til de lokale tilsynene, eller skal mest mulig legges til regionkontoret, eller til sentralledet? Det er ingen entydig oppfatning av dette blant de av våre informanter som har uttalt seg. Noen mener regionkontorene bør få minst mulig ansvar, andre mener de bør overta det meste av sentralledets oppgaver, med unntak av forskriftskompetansen.

Både erfaringer fra regionaliseringsprosjektet og mer generelle vurderinger tilsier at ansvaret for oppfølging og veiledning av de lokale tilsynene legges til regionkontorene. Et mindre kontrollspenn gjør det mulig for regionkontorene å skaffe seg bedre kunnskap om forholdene lokalt, og å gjennomføre en individuell så vel som en kontinuerlig veiledning og oppfølging.

Å styrke de lokale tilsynene, både i form av oppgaver og fagkompetanse, vil også være fornuftig. At de som utøver tilsynet med virksomhetene i praksis gjør en god jobb, er det beste, både med hensyn til å sikre at maten som selges er trygg og at den frambyr på en redelig måte. Samtidig vil dette være kostnadseffektivt.

I forbindelse med den vertikale oppgavefordelingen er det to forhold som må tas i betraktning. Spørsmålet om arbeidsdelingen mellom lokalt og regionalt nivå må sees i sammenheng med størrelsen til de lokale tilsynene. Det er rettere sagt et spørsmål om hvor små de minste tilsynene vil bli. Ved store lokale tilsyn med bred fagkompetanse, vil regionkontorenes viktigste rolle være å koordinere og kalibrere de lokale tilsynene. Dersom de lokale tilsynene blir så små at det blir uhensiktsmessig at hvert tilsyn kan dekke kompetansebehovet

sitt på alle områder, vil regionkontorene måtte delta aktivt i tilsynsarbeidet lokalt. Mye tyder på at geografiske avstander i store deler av landet gjør at det siste alternativet er mest sannsynlig.

For det andre berører spørsmålet om vertikal fordeling av oppgaver også avveiningen mellom nytten av nærhet og behovet for distanse. Desentraliserte løsninger gjør det mulig å nyttiggjøre seg lokal kunnskap og erfaringer. Det vil også kunne anføres at de vil bidra til raskere saksbehandling, og på den måte være kostnadmessig effektive. Hensynet til likebehandling krever på sin side større vektlegging av regler og faglige standarder. Det krever en viss distanse, i den mening at beslutningen må tas ut fra generelle regler, og ikke ut fra lokale særtrekk og forhold ved det enkelte tilfellet.

Hvor ansvaret for å autorisere virksomheter med et nedslagsfelt som er større enn det lokale bør ligge, vil vi ikke gi noe entydig råd om. Det er bl.a. et spørsmål om behovet for (det nyttige og effektive i) å utnytte lokal erfaringsbasert kunnskap og kjennskap til lokale forhold. Det er imidlertid også et spørsmål om i hvilken grad en kan ivareta hensynet til likebehandling på tvers av lokale tilsyn gjennom koordinerende tiltak fra overordnet nivå. Hvorvidt de lokale tilsynene har nødvendig distanse, kompetanse og tyngde i forhold til virksomhetene, er forhold som også må tas i betraktning.

I forhold til spørsmålet om en funksjonsfordeling mellom regionene, har vi valgt å skille mellom en kompetansemessig spesialisering og en fordeling av nasjonale oppgaver. Mye taler for at det er hensiktsmessig med en kompetansemessig spesialisering mellom regionene, og at denne blir utnyttet i løsningen av nasjonale oppgaver. Å fordele nasjonale oppgaver mellom regionene er imidlertid en løsning som kan skape en rekke problemer i form av uoversiktighet, uklare styringslinjer og ulike kulturer innenfor tilsynet. Det er ikke opp til oss å vurdere om disse hensynene veier tyngre eller lettere enn hensynene som taler for en funksjonsfordeling mellom regionene.

---

# Litteratur

- Elvbakken, K. T. (1997): *Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Rapport nr. 50. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Gjønnes, K. (1998): ”Stortingsmelding nr. 40 (matmeldingen) – oppfølging og utfordringer”. Foredrag holdt 15. april 1998 på Matpolitisk forum
- Heløe, L. A., S. Hovik og I. M. Stigen (2002): *Sentral styring eller regional oppfølging? En underveisevaluering av SNTs regionaliseringsprosjekt*. Arbeidsnotat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S., L. A. Heløe og I. M. Stigen (2002): *Sektor- eller områdestyring? Resultater fra en spørreundersøkelse blant ledere i kommunale næringsmiddeltilsyn*. NIBR-notat 2002:118. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S., L. A. Heløe og I. M. Stigen (2003): *Har regionaliseringsforsøket ført til et bedre, mer ensartet og effektivt næringsmiddeltilsyn?* Arbeidsnotat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. og S. Hovik (1992): *Staten styrer og kommunene bestemmer*. NIBR-notat 1992:113. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Landbruksdepartementet (2001): ”Organiseringen av matforvaltningen”. Pressemelding 02.07.2001
- Landbruksdepartementet (2002): ”Mattilsynet organiseres i 8 regioner”. Pressemelding 04.07.2002

SNT (2000): "Tilsynsnivå Delprosjekt 1&3". SNT Rapport 5 2000

Statskonsult (2000): "Regionalisering av SNT. Delrapport om samhandlingen mellom SNT og KNT". Vedlegg til tilbudsinnbydelse til evaluering av regionaliseringsprosjektet

St.prp.nr.1 Tillegg nr. 8 (2002 2003): *Om ny organisering av matforvaltningen, m.m.*

St.prp.nr.63 (2001- 2002): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*

Vabo, S. I. (2000): "Kritiske faktorer for evaluering av kommunale reformer", i Foss, O. og J. Mønnesland (red.): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs Pluss-serie 4-2000. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Veggeland, F. (1998): "Internasjonalisering og regulering. Institusjonelle tilpasninger i forvaltningen av veterinær- og næringsmiddelsektoren", i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 4/1998 (390-413)