

Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift

TORKEL GRAHM-HAGA

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

DESEMBER 2007

Notat 9 - 2007

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	7
EN UTVIKLING I TRE PERIODER; FØR MATTILSYNET, ETABLERINGEN AV MATTILSYNET OG MATTILSYNET I DRIFT	8
Organisering.....	9
Tilsynsstrategi.....	10
Kontrollør og veileder.....	12
Forvalter og forsker.....	14
Reguleringshensyn; folkehelse og marked.....	16
Forbrukerrollen.....	17
HVORDAN FORKLARE UTVIKLINGEN?.....	22
AVSLUTNING	24
LITTERATUR	27

Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til prosjektene ”Regulation, Control and Auditing og ”Flernivåstyring i spenningen mellom horisontal og vertikal spesialisering” begge finansiert av Norges Forskningsråd. Notatet er basert på Torkel Grahm-Haga sin masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Bergen 19.desember 2007

Per Lægveid
Prosjektleder.

Sammendrag

Dette notatet er basert på en detaljert studie av omorganiseringen av matforvaltningen og etablering av et samlet Mattilsyn. Fokus er på utviklingen i policy på sentralnivå under omorganiseringen, men det trekkes veksler på praksis under Mattilsynet i drift. Målet bak studien er å kunne vise hvordan matforvaltningen har utviklet seg, og skissere hva som kan forklare denne utviklingen.

Studien er inndelt i tre perioder; før Mattilsynet, etablering av Mattilsynet og det nye Mattilsynet i drift. I hver av disse periodene studeres utviklingen av variablene organisering, tilsynsstrategi, roller og reguleringshensyn. Hver av disse variablene speiler ulike sider av tilsynsvirksomheten som struktur, metoder og teknikker for tilsyn, roller internt og utad mot forbrukere, samt hvilke hensyn tilsynet skal ivareta. Studien er gjennomført ved dokumentanalyse av strategiske dokument og rapporter, som er supplert med intervjuer av sentrale aktører fra tidligere tilsyn, omorganiseringsprosessen og det nye Mattilsynet.

Utviklingen av matforvaltningen og matkontrollen er preget av samordning, standardisering og et behov for bedre koordinering. I forkant av etableringen av Mattilsynet var matkontrollen opplevd som fragmentert med uklar fordeling av myndighet og ansvar på matområdet. Utviklingen har gått i retning av samordningen av både struktur og prosess, og følger et fra fjord/jord til bord perspektiv. Alle tidligere etater er samlet i Mattilsynet og det er etablert en felles tilsynsstrategi for alle leddene i matkjeden. Utviklingen av et enhetlig tilsyn og en helhetlig strategi gjenspeiler seg i oppfatningen om at sluttproduktet er et resultat av de samlede påvirkninger produktet utsettes for i hele produksjonsprosessen. Et annet gjennomgående prinsipp ved overgangen til Mattilsynet er et klarere skille mellom fag, forvaltning og politikk, noe som ledet til etableringen av en uavhengig Vitenskapskomité og fokus på forvalterrollen.

Flere av endringene som kom ved omorganiseringen kan spores tilbake til EUs egen matlov og matreform, men også til metoder og teknikker fra de tidligere tilsynene. Gjennomgående for flere av endringene initiert under omorganiseringen er deres mangel på å nedfelle seg i tilsynets praksis. Håndteringen av E.coli saken viste et mangelfullt enhetlig og helhetlig tilsyn to år etter samordningen, og denne krisen forsterket kraftig Mattilsynets iboende utfordringer fra sin normale driftssituasjon.

Summary

This paper is based on an in-depth study of the reorganizing of the Norwegian Food Control Administration and the establishment of the Norwegian Food Safety Authority. The study concentrates on policy development at the central level during the food reform, but includes practice during the first few years of operation for the Food Safety Authority. The goal of the study is to describe and explain the course of development for Food Safety in Norway.

The study is divided into three periods of time; before the Food Safety Authority, the establishment of a Norwegian Food Safety Authority, and its first years of operation. In each of these periods the variables organization, strategy, roles and regulation are studied and compared. Each variable reflects different aspects of the regulatory agencies activities such as structure, methods and techniques for regulation, internal roles and roles towards consumers, and what the agency is meant to be regulating. The study is conducted through detailed document analysis, and in addition key actors from both former agencies and the Food Safety Authority have been interviewed.

The development of the Norwegian Food Control Administration is characterized by co-ordination and standardization. Before the establishment of the Food Safety Authority the food control was viewed as fragmented with an unclear allocation of authority and responsibility. The course of development has been co-ordination in both structure and process, within a “from farm to fork” framework. All the former agencies are joined together in the new regulatory body, and there is a new joint control strategy that covers all the levels of the food chain. This development of a uniform agency and a joint strategy reflects a change in opinion where the end product is the result of all the influence the product is exposed to during the whole process from farm to fork. Another key principle during the reorganization was a more clear cut distinction between scientific risk assessment and risk management. In this case it led to the establishment of the Norwegian Scientific Committee for Food Safety and a shift in focus towards more administrating and controlling and less science based activity such as laboratories.

Many of the changes initiated during the reorganization can be traced back to the EU's own Whitepaper on Food Safety and Food Law, but also former agencies methods and techniques are found in the new Food Safety Authority. However, many of the changes introduced by the food reform have had difficulty in settling in practice. The handling of the E.coli incident in 2006 in Norway revealed a lack of co-ordination two years after the establishment of the Food Safety Authority. Reports indicate that this food crisis enhanced the underlying problems of co-ordination that the authority struggles with during periods of normal operation.

Innledning

Matforvaltningen i Norge har økt betydelig i omfang de siste hundre årene. Denne prosessen har skjedd parallelt med et økende fokus på styring og kontroll i samfunnet generelt. Fordi den offentlige matforvaltningen har vokst frem over tid har saksfeltet blitt fragmentert og preget av mange organisasjoner med overlappende mandat. Matkontrollen har blitt beskrevet som et resultat av en tilfeldig utvikling, og bestod i 2003 av fem tilsyn som forvaltet fem hovedlover (NOU 1996:10). I St. prp. 1 (2001-2002) varslet regjeringen en fullstendig gjennomgang av matforvaltningen. Etableringen av et samlet Mattilsyn skjedde 1.1.2004, samtidig trådte den nye matloven i kraft. Dette var resultatene av gjennomgangen og varsler en ny era for matforvaltningen.

Dette notatet har som siktemål å beskrive og forklare denne utviklingen ved å ta utgangspunkt i problemstillingen ”*Hvordan har matforvaltningen utviklet seg ved overgangen til et samlet Mattilsyn? Hva kan forklare denne utviklingen?*” Jeg har valgt å studere utviklingen gjennom de avhengige variablene organisering, tilsynsstrategi, roller og reguleringshensyn. Disse beskriver viktige nøkkeldimensjoner ved tilsynsvirksomheten og gjør meg i stand til å se likheter, forskjeller og utvikling som har direkte og indirekte betydning for tilsynsvirksomheten. Studien følger utviklingen fra 2000 til 2006. I denne perioden har tilsynene operert selvstendig, planlagt omorganiseringen, og gjennomført omorganiseringen. Studien avgrenses videre til å gjelde tilsynenes sentralnivå. Hovedbegrunnelsen for dette er at utvikling og planlegging av policy hovedsakelig skjer i sentrallet, mens lokale og regionale ledd er preget av utøvende tilsynsvirksomhet. Notatet baserer seg på min masteroppgave ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap (Grahm-Haga 2007). Studien er gjennomført med bruk av kvalitativ metode, og det er foretatt dokumentanalyse av plan- og strategidokument inklusiv intern rapportering. De muntlige kildene består av kvalitative intervju med 7 informanter fra Mattilsynet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Tidligere forskning benyttes som supplement til egne data og som sammenligningsgrunnlag. Jeg har valgt å bruke flere ulike typer kilder for å få et helhetsbilde av utviklingen. Gjennomgående i både datainnsamling og analyse er avgrensingen mot sentralnivå av de undersøkte tilsynene.

Tilsynsbegrepet har ingen overordnet felles definisjon, men beskrives gjerne ut i fra hvilken kontekst det brukes i. Tilsynsbegrepet kan bredt defineres som ”*styresmaktens innsats for å kontrollere atferd*” (Helgøy og Serigstad 2004). Ofte brukes begrepene tilsyn og kontroll om hverandre siden tilsyn kan sees på som en kontrollmekanisme. Kontroll på matområdet er ofte tilknyttet begrepet næringsmiddelkontroll, og kan defineres slik ”*Næringsmiddelkontroll er overvåkning av at maten er helsemessig trygg og at produksjonen foregår redelig og uten svindel*” (Elvbakken 1997:47). Matkontrollen har tradisjonelt vært preget av kontrollhensynene helse, redelighet og kvalitet. *Helsehensynet* er primært opptatt av helseaspektene ved mat og matvarer, deriblant bekymring over bedrevet mat, helseskader ved forfalsket mat, helseproblem tilknyttet bruk av tilsetningsstoff og genmanipulering med mer.

Redelighetsbetydningen gjelder ”den allmenne orden, på markedspllassen og i handel med matvarer generelt.” (Ibid:255) Dette hensynet oppstod med den intensjon å forhindre kaotiske forhold på markedspllassen. Aktuelle tema i redelighetsproblematikken i dag er blant annet merking av matvarer og sporbarhet. *Kvalitetsbetydningen* har lenge vært et omstridt reguleringshensyn innenfor næringsmiddelkontrollen. Kvalitetsbetydningen kan være vanskelig å skille fra de andre hensynene ved at helsemessig trygg mat og redelig frambud kan lede til god kvalitet. I den tradisjonelle debatten har en oppfatning vært at kvalitetsregulering utover helse og redelighet er næringsansvar. Slik dreier debatten seg om hvilke hensyn det er legitimt at staten regulerer.

Der er flere grunner til at det er interessant å studere matforvaltning. Matkontroll har stor samfunnsbetydning, både for politikere og for befolkningen generelt. Det er et aktuelt tema etter gjentatte kriser på matområdet slik som BSE-kugalskap, fugleinfluensa og E.coli. Krisene har ført til økt fokus på forvaltningen, og det stilles større krav enn tidligere. Omorganisering av Mattilsynet har også dels vært et forsøk på ”å forberede seg på morgendagen”, og det er derfor viktig å se om dette faktisk har skjedd. Har tilsynet endret seg slik at det er mer robust i krisesituasjoner, eller er statusen som før?

Hverdagen er preget av økende internasjonalisering, også innenfor produksjon og handel med mat og dyr. Økt handel med mat og dyr over landgrenser øker også risikoen for spredning av smitte og sykdommer. Dette er forhold som øker viktigheten av en godt fungerende matforvaltning, og det øker viktigheten av studier omkring organiseringen av matforvaltningen og konsekvenser av endret organisering. En annen dimensjon er etableringen av et helhetlig og enhetlig tilsyn. Samordning var ment å løse problemene forvaltningsområdet opplevde ved overlappende roller og fragmentert struktur. Å kunne få en enhetlig kontrollstrategi med næringsmidler fra fjord/jord til bord var også et overordnet mål matreformen. Hvorvidt dette er tilfellet i dag har stor betydning for hvorvidt reformen kan sies å være vellykket eller ikke. Prosjektet ”Regulation, Control and Auditing” fremhever viktigheten av empiriske studier av hvordan regulerings og kontrollorganer er organisert og fungerer. De funn som er gjort i denne studien vil også kunne være relevant for studier av andre forvaltningsreformer eksempelvis NAV reformen, hvor siktemålet er samordning og fusjonering av flere ansvarsområder og offentlige etater.

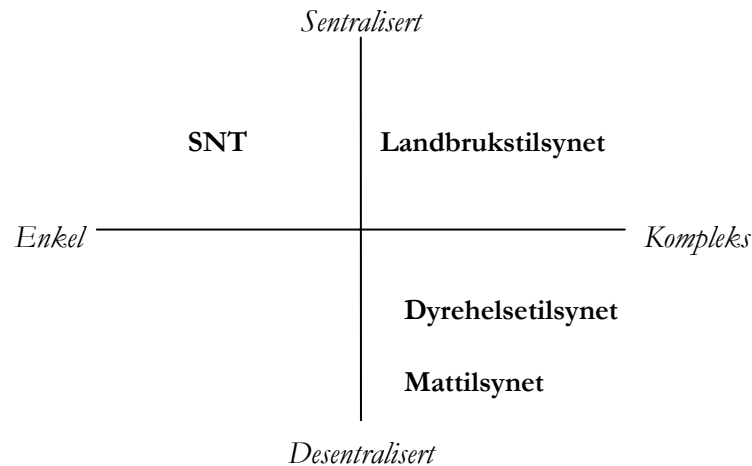
En utvikling i tre perioder; før Mattilsynet, etableringen av Mattilsynet og Mattilsynet i drift

I løpet av perioden 2000-2006 har det skjedd store endringer innen matforvaltningen og matkontrollen. Dette presenteres gjennom studiens variabler, og beskrives fra perioden med tidligere tilsyn, omorganiseringen og deretter Mattilsynet i drift. Utviklingen oppsummeres i en helhetlig tabell i slutten av fremstilling.

Organisering

Organiseringen av matkontrollen har blitt beskrevet som fragmentert og overlappende, og tanken om å samle alt tilsyn i en virksomhet var gjenstand for diskusjon lenge før det formelle vedtaket som ledet til etableringen av et statlig mattilsyn. Figur 1 gir en oversikt over hvordan de tre tidligere tilsynene og Mattilsynet ble organisert i henhold til ressursfordeling og antall organisasjonsnivå.

Figur 1. Organisering



Som figuren viser hadde de tre tidligere tilsynene Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT), Statens Landbrukstilsyn (SLT), og Statens Dyrehelsetilsyn (SDT) vidt forskjellige organisasjonsmodeller. Næringsmiddeltilsynet var et sentralisert tilsyn bestående kun av sentralenheten. Landbrukstilsynet bar også preg av en sentralisert modell med flertallet av ressursene fordelt på sentralnivå, men hadde til forskjell fra SNT et distriktsnivå inndelt i tre regioner. Dyrehelsetilsynet var formet etter en desentralisert modell hvor flertallet av ressursene tilfalt lokalnivå. Styringslinjen mot departementene var også forskjellig blant tilsynene hvor Landbrukstilsynet og Dyrehelsetilsynet sorterte under Landbruksdepartementet, mens Næringsmiddeltilsynet hadde tre eierdepartement; Helse-, Landbruk- og Fiskeridepartementet. De tidligere tilsynene hadde ansvar og oppgaver tilknyttet hver sin del av matkjeden, og tilsynsaktiviteten var lite koordinert og tidvis overlappende. Slik kunne det forekomme at en virksomhet som uken før hadde blitt kontrollert av Dyrehelsetilsynet ble neste uke kontrollert av Landbrukstilsynet. Selv om inndelingen ikke var absolutt var Dyrehelsetilsynet og Landbrukstilsynet ansvarlig for de første leddene i næringsmiddelkjeden for eksempel dyrehold og landbruksproduksjon, mens Næringsmiddeltilsynet førte tilsyn med siste delen av kjeden eller sluttproduktkontroll.

Ved etableringen av Mattilsynet i 2004 var organisering og virksomhetsstyring fundamentert på prinsippet om ”Nærhet – lokal frihet – lokalt ansvar” (Landbruksdepartementet 2002: punkt 6.2.6). Mattilsynet ble formet etter en desentralisert modell hvor myndighet og ressurser ble delegert til lokalnivå, som hadde nærhet til bruker og forbruker. Mattilsynet fikk en mer kompleks organisering med

sentral-, regional-, og lokalnivå. Regionkontorene fikk en dobbeltfunksjon ved at de på ene siden ivaretar en koordinerings- og styringsfunksjon, og på den andre siden skulle være nasjonale kompetansesentre for et spesifikt område eksempelvis fisk og sjømat. Mattilsynet sin eierstruktur er i dag delt mellom to næringsdepartement Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruk- og matdepartementet, samt Helse- og omsorgsdepartementet. Hvert departement er ansvarlig for sin del av matkjeden ved at næringsdepartementene har ansvar for de tidligere leddene i matkjeden, mens Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for kontroll av produksjon og frambud av næringsmidler i de senere ledd. Til forskjell fra tidligere tilsyn er matkontrollen forankret i grunnsynet om at "... kvaliteten på et sluttprodukt er et resultat av de samlede påvirkninger produktet utsettes for i hele produksjonsprosessen" (Landbruksdepartementet 2002: 29). Denne tankegangen kan spores tilbake til EUs omorganisering av matforvaltningen og innføringen av Food Law (EC/178/2002) med slagordet *from farm to fork*. Ved etableringen fremhevet Mattilsynet at matkontrollen strakk seg *fra fjord/jord til bord*, og at helkjedeperspektivet skulle sikre et enhetlig og helhetlig tilsyn langs matkjeden. For å sikre en forankring og ivaretagelse av disse nye tankene om matkontroll var det nødvendig å endre på regelverket som tilsynene forvaltet og kontrollerte. Alle de 5 lovene på matområdet ble forenklet til en felles Matlov (Ot.prp. nr. 100 2002-2003), som blant annet lovfestet helkjedetankegangen. Ved etablering av Matloven ble EUs Food Law inkludert som en forskriftshjemmel og det ble fremhevet at "... Food Law – forskriften blir en naturlig presisering av Matloven " (Ibid: 48). Slik ledet Matloven til en harmonisering mellom internasjonal matkontrolls standarder og prinsipper og den norske matkontrollen. En forklaring på harmoniseringen er at "I og med Norges tilslutning til EØS-avtalen fikk EU retten stor betydning for den rettslige utviklingen på matområdet" (Ibid:46).

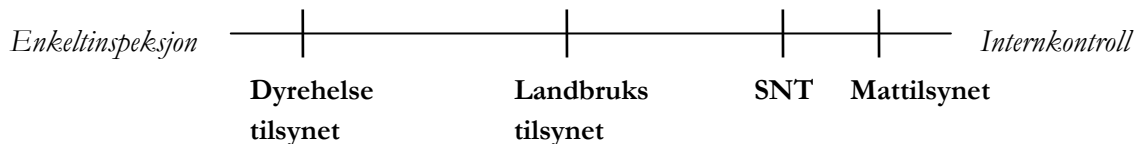
Matkontrollens nye strukturer og organisering ble satt på prøve under E.coli saken i 2006. Denne matskandalen innebar en omfattende jakt etter den aggressive E.coli 0:103 bakterien, som smittet totalt 18 personer og ledet til 1 dødsfall. I etterkant ble Mattilsynet sin håndtering av saken vurdert av Det Norske Veritas (DNV) og et offentlig E.coli utvalg. Rapportene avdekket en manglende integrering av enhetlig og helhetlig tilsyn hos Mattilsynet to år etter sammenslåingen. Strukturen og de nye styringslinjene ble heller ikke brukt ved at ansatte i Mattilsynet falt tilbake til gamle kommunikasjonslinjer og organisasjonsmodeller fra tidligere etater. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike nivåene i Mattilsynet, særlig hovedkontor og lokalnivå, visste seg også å være problematisk (E.coli utvalget 2006).

Tilsynsstrategi

Ved tilsynsstrategi sees det nærmere på hva slags arbeidsmetoder og teknikker tilsynene bruker ved kontroll av tilsynsobjektene. Tradisjonelt har kontrollmetodene innebefattet inspeksjon og stikkprøvekontroll, men det har også vært brukt et internkontrollsystem som er basert på egenkontroll hos virksomhetene. Strategibruk påvirker også forholdet mellom regulator og den kontrollerte virksomhet. Ved inspeksjon oppsøker inspektører virksomheten for å måle om regelverket etterleves, og hvorvidt det som står i

retningslinjene er tilfelle i praksis. Ved internkontroll er rollen mer interaktiv ved at regulatorens arbeid krever at virksomheten lager egne kontrollsystem, og produserer dokumentasjon som viser at deres kontrollsystem etterlever retningslinjene. Figur 2 gir en oversikt over tidligere tilsyns og Mattilsynets strategibruk.

Figur 2. Tilsynsstrategi



Strategibruken blant de tidligere tilsynene var noe variert i henhold til hvilken hovedstrategi hvert tilsyn anvendte mest i sitt arbeid. Dyrehelsetilsynet var det tilsynet som fremstod som mest rettet mot enkeltinspeksjoner og stikkprøvekontroller av de tre tilsynene. Landbrukstilsynets strategibruk endret karakter fra 2001 da det ble en omlegging til internkontroll som hovedstrategi ved blant annet en ressursprioritering av internkontroll fremfor tradisjonell stikkprøvekontroll. Statens Næringsmiddeltilsyn var det tilsynet hvor internkontrollen var mest integrert, og hvor internkontrollen ble innført ved forskriften IK-MAT allerede i 1995. SNT arbeidet aktivt for å få virksomheter til å innføre internkontroll, og uttrykker at *”Det er ønskelig at tilsyn i stor grad retter seg mot hvordan rutinene i bedriftenes system for IK-MAT ivaretar bruk av tilsetningsstoffer”* (SNT 2003b: 9). Felles for alle tilsynene var et økende fokus på risikobaserte prioriteringer og kontroller. Selv om alle tilsynene rapporterte om økt risikobasert tilsyn så var arbeidet kommet lengst hos SNT, hvor de brukte HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) risikoprinsippet ved tilsyn med virksomhetenes internkontroll. I tillegg til dette var tilsynene pålagt å ha kontroll- og overvåkningsprogram av EØS-avtalen. Disse programmene brukes blant annet som dokumentasjon på situasjonen på et utvalgt område eksempelvis gris og storfe i internasjonale forhandlinger hvor Norge eksporterer matvarer og dyr til EU.

I samsvar med etableringen av et enhetlig tilsynsapparat skulle omorganiseringen presentere en samordnet tilsynsstrategi. Helkjedetankegangen fremhevet at sluttproduktkontroll var ineffektiv og lite målrettet, og det var derfor viktig å få et enhetlig tilsyn med alle ledd i kjeden, som la de samme faglige og forvaltningsmessige kriterier til grunn for sine vurderinger. Det fremgår av høringsnotat 1 at Mattilsynet skulle bli et risikobasert tilsyn, som konsentrerer sine ressurser mot de deler av matkjeden med størst betydning for å sikre trygg mat (Landbruksdepartementet 2002). Tilsynets arbeid skulle inneholde risikoanalyser, og en klar rolledeling mellom risikovurderer og risikohåndterer. Dette ledet til utviklingen av en uavhengig Vitenskapskomité, som skulle fylle rollen som risikovurderer. Risikoanalysen som metode dikterer at risikovurderer eksempelvis Vitenskapskomiteen vurderer risikoen ut i fra vitenskapelig og faglig kunnskap, mens risikohåndterer, departement og tilsyn, fremmer tiltak og iverksetter. Siden Food Law ble innlemmet i Matloven var risikobasert forvaltning tiltenkt en sentral plass i det nye Mattilsynet (Ot. prp. nr. 100 2002-2003).

Også HACCP prinsippet ble videreført som en del av det risikobaserte tilsynet. Internkontroll ble utnevnt som hovedstrategi for Mattilsynet og det ble uttrykt at "... aktørene gjennom sin internkontroll kan dokumentere at er seg sitt ansvar bevisst og håndterer de ulike risikoer på en måte som innebærer at målene i matpolitikken blir nådd" (St. prp. nr. 1 - Tillegg nr. 8 2002-2003: punkt 4.3.3). Dette innebar ikke en utelukkelse av tradisjonell kontroll, men bruk i mindre omfang enn før. Synliggjøring av næringens eget ansvar for regelverksetterlevelse var en viktig del av matreformen. Erfaringene fra tidligere matskandaler i Europa hadde vist at tradisjonelle kontroll metoder var sårbare og hadde en rekke svakheter deriblant at de var ressurskrevende, lite forebyggende og at tilsynene ble kvalitetssikrere for virksomhetene. Utviklingen ved etableringen av Mattilsynet er blitt beskrevet som en overgang fra detaljtilsyn til systemtilsyn.

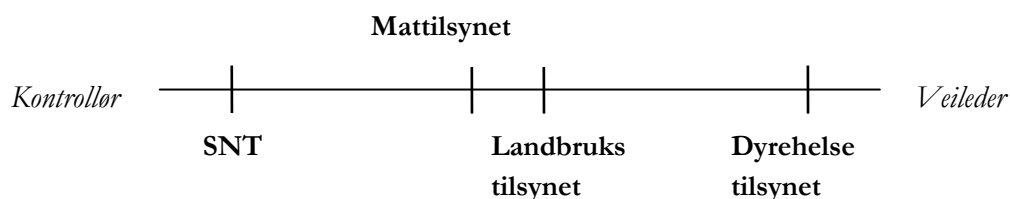
Mattilsynets første år i drift ble preget av opplæring og innarbeiding av den nye tilsynsstrategien, og sikringen av et enhetlig og helhetlig tilsyn langs matkjeden. Det ble også viet mye tid til å få etablert internkontroll hos flest mulig av virksomhetene som Mattilsynet førte kontroll med. Mattilsynet arbeidet også med å skape en felles risikoforståelse hos de ulike leddene i organisasjonen slik at tilsynet kunne fleksibelt styre ressursene sine der risikoen var størst. Mattilsynets rapporter fra første driftsår 2004 indikerer en rekke utfordringer med å få på plass nye tilsynsstrategier og arbeidsrutiner. Det vises til at ulik tilsynspraksis, saksebehandlingsrutiner og kultur hos de fusjonerende tilsynene gjør det utfordrende å få innarbeidet en enhetlig og helhetlig tilsynsstrategi. På alle nivå i tilsynet ble det iverksatt flere samordningstiltak for å få på plass et enhetlig tilsyn, og oppstartsfasen beskrives slik av en informant "... selv om man har omorganisert slik at de som driver med plantebelse sine nå nærmeste kollegaer jobber med dyrehelse, så er de veldig rettet ut mot sine kanaler og sine nettverk". Utfordringene med å få tilsynspraksis og rutiner enhetlig forklares slik "... at noen er vant til å jobbe på enkelte måter kan kreve en betydelig avlæring for å få forandring". I tilsynets seneste rapporter fra 2007 gies det uttrykk for at overgangen til en samordnet strategi vil kreve tid og ressurser, og at "Mattilsynet vil halde fram arbeidet med å utvikle eit einskapleg og heilskapleg tilsyn" (MT 2007:5). Også evalueringsrapporten fra E.coli utvalget påpekte et mangelfullt enhetlig og helhetlig tilsyn, og viste konkret til saker hvor skille mellom risikovurderer og risikohåndterer ikke ble overholdt.

Kontrollør og veileder

Kontrollør og veileder, har ved flere anledninger blitt brukt i forskningsarbeid tilknyttet statlige tilsyn (Elvbakken 1997, Hommen 2003, Helleren 2004). Rollene kan forstås som to ulike virkemidler for å nå målet om regelverksetterlevelse hos tilsynsobjektene. *Kontrollørrollen* har flere synonym som blant annet politi (Halgunset og Svava 1980) og dommer (Lonsdale, Mul, og Pollitt 1999). Rollen i rendyrket form er grunnleggende pessimistisk overfor tilsynsobjekt, og følger logikken om at kun sanksjoner vil sikre målet om etterlevelse av regelverket. Beslutninger følger en regelorientering hvor kontrolløren har en sterk tro på rasjonaliteten i de lovene og reglene som forvaltes innenfor sitt område. Kontrolløren har en karakteristisk fremgangsmåte overfor kontrollobjektene ved å først vise til lovverkets krav, før kontroll med

regelverksetterlevelse, og deretter sanksjonere eventuelle lovbrudd. *Veilederrollen*, også kalt konsulent (Elvbakken 1997) og ekspert (Pollitt 1999), har en mer optimistisk grunntanke. Dette synet har større tro på kontrollobjektene vilje til å følge lover og regler. I motsetning til kontrolløren arbeider veilederen etter en målrasjonalitet hvor det er flere veier til målet, og hvor regelverket ikke er et mål i seg selv. I veilederrollen erstattes den formalistiske regelorienterte atferden med en konsekvensorientering hvor fagkunnskap står i sentrum. Figur 3 gir en oversikt over tilstedeværelsen av kontrollør og veileder

Figur 3. Kontrollør og veileder



Rollekategoriene i figur 3 er ikke gjensidig utelukkende slik at man ikke finner en rendyrket kontrollør eller veilederrolle hos tilsynene, men figuren viser om tilsynene trekkes i en retning eller begge. Dyrehelsetilsynet er blant de tidlige tilsynene den med mest tilknytning til veilederrollen. Til tross for at det gies uttrykk for bruk av både kontroll og veiledning i deres rapporter, så blir Dyrehelsetilsynet fremhevet av flere informanter som en eksponent for veilederrollen. En informant utdyper om bruken av virkemidlene hos Dyrehelsetilsynet "... *De var ikke så mye ute og førte tilsyn, og når de var ute på et tilsyn så var de veldig mye veiledere*". Landbrukstilsynet fremhever både i sine rapporter og gjennom informanter at de var opptatt av å anvende begge rollene i sitt arbeide og uttrykker for at "... *politirollen og veilederrollen skulle vi ha med oss begge to*". Landbrukstilsynet brukte også rollene ulikt ut i fra kjennetegn og behov hos virksomheten. Statens Næringsmiddeltilsyn fremstår som det tilsynet med mest draging mot kontrollørrollen. I tilsynets rapporter kommer kontrollørrollen til uttrykk ved tilsynet fremgangsmåte ved først å kontrollere regelverksetterlevelse, og deretter foreslå bruk av sanksjonsmidler som tvangsmulkt ved avvik. I SNT sitt eget internblad, Nærkontakt, gir virksomhetene tilsynet førte kontroll med uttrykk for "... *inspektørene er i for liten grad innstilt på å veilede produsentene i forhold til hva forskriftene krever og hvilke løsninger som bør velges for å oppnå hygienisk sikker produksjon*." (SNT 2002: 11). Dette hang sammen med SNT sin frykt for at en konsulentrolle ville frata virksomheten eget ansvar og at tilsynet endte opp som problemeier. Informanter fra SNT gav også uttrykk for at tilsynet hadde en glidning over mot kontrollørrollen.

Ved etableringen av Mattilsynet var det behov for en klarere rolleoppfatning enn det som hadde vært hos de tidligere tilsynene. I diskusjoner under omorganiseringen kom det frem at det begge rollene skulle være en del av Mattilsynets virkemiddelbruk for å sikre en god regelverksetterlevelse. Et sentralt tema under omorganiseringen var synliggjøring av næringsens eget ansvar for regelverksetterlevelse. I tidligere lovverk var næringsansvaret ikke tydelig nok slik at det ble oppfattet at tilsynene hadde ansvaret for

mattryggheten. Dette la begrensninger i bruk av veilederrollen ved at Mattilsynet ikke måtte gå for langt i veilederrollen og komme i fare for å bli problemeier. Det politiske dokumentet, Tilsynsmeldingen, går nærmere inn på bruken av kontroll og veiledning og understreker at *”Tilsynene bør ikke nøye seg med en påpekning av at et gitt forhold ikke er i overensstemmelse med regelverket.” ... ”tilsynene bør(...)også kunne gi faglig veiledning til tilsynsobjektene”* (St. meld. nr. 17 2002-2003:15). Slik var det meningen at kontroll og veiledning inngikk i et dynamisk samspill i tilsynsarbeidet.

I Mattilsynets rapportering fra de første årene i drift fremgår det at både kontroll og veiledning inngår i tilsynets arbeid. Dynamikken i bruken av rollene er derimot ikke helt uproblematisk ved at inspektørene møter mer krevende situasjoner hvor de skal avdekke regelverksavvik og samtidig komme med tips om hva som kan gjøres uten å frata virksomheten ansvaret for hva som må gjøres. En informant forklarer bruken av rollene med utgangspunkt i Mattilsynets ressursituasjon. Veiledning er ofte mer tidkrevende og ressurskrevende, og med færre ressurser har man mindre tid til å drive veiledning. Etableringen av en felles rolleforståelse utfordres av en annen informant som viser til at flere i tilsynet *”... føler seg som en veileder mye mer enn som en inspektør”* slik at rolleoppfatningene fra tidligere tilsyn lever videre i Mattilsynet.

Forvalter og forsker

Studien av disse rollene er ment å undersøke forholdet mellom politikk, forvaltning og vitenskap i matforvaltningen. Synet på forholdet politikk, forvaltning og vitenskap har siden matskandalene i Europa på 1990-tallet vært i endring, og det er interessant å se om dette har påvirket organiseringen av norsk matforvaltning (Elvbakken, Læg Reid, og Rykkja 2006). Figur 4 gir en oversikt over hvor de tidligere tilsynene og Mattilsynet rangerer i henhold til forvalter og forskerrollen.

Figur 4. Forvalter og forsker



Som det fremgår av figuren hadde Dyrehelsetilsynet et klart skille mellom forvalter og forskerrollen, og har gjennom sine rapporter gitt uttrykk for at de ønsket et slikt skille ved å blant annet la Veterinærinstituttet ta på seg forskningsoppgavene. Også Landbrukstilsynet var opptatt av å kjøpe forskningstjenester fra eksterne FOU- miljøer. I tilsynets rapporter fra 2001-2003 ble det uttrykt at de ønsket å skille mellom forskningsbasert risikovurdering og tilsynets daglige risikohåndtering. Et ledd i denne prosessen var å skille ut den resterende laboratorievirksomheten, deriblant Såvarelaboratoriet, fra tilsynet innen 2003. Statens Næringsmiddeltilsyn er av disse tre tilsynene det tilsynet som ligger nærmest en forskerrolle. SNT kjøpte også en rekke

FOU-tjenester eksternt og tilsynet hadde et nettverk av vitenskapelige institusjoner. Samtidig hadde SNT et eget ekspertorgan tett tilknyttet tilsynsstrukturen. SNTs vitenskapelige komité beskrives av tilsynet som eksperter fra ulike fagområder som vurderer helserisiko i forbindelse med næringsmidler (SNT 2003a). Muntlige kilder gir uttrykk for at tilsynet var opptatt av å bevilge penger til forskning og det ble satt av 6.9 mill kroner fra 2001-2002 til næringsmiddelfaglige prosjekter. Disse midlene ble fordelt av Norges Forskningsråd. Tilbakemeldinger fra muntlige kilder spriker i ulik retning ved spørsmål om SNT hadde en forskerrolle. En informant fremhever at de var opptatt av forskning, men at SNT selv ikke hadde en forskerrolle. En annen informant fra SNT uttrykker at tilsynet var for mye forskningsaktig, og at enkelte ansatte i tilsynet gikk veldig mye inn i faglig utvikling, og at forvalter- og forskerrollen ikke var klart nok atskilt.

Ved etableringen av et samlet Mattilsyn ble det ført diskusjoner omkring den økte oppmerksomheten matforvaltningen hadde fått av forbrukere og næringen, og behovet for tillit i moderne forvaltning. Verdiene som stod i fokus var åpenhet, innsyn og deltakelse, og for å realisere disse verdiene var det behov for et klarere skille mellom fag, politikk og forvaltning. Et av trinnene for å sikre en klarere rolledeling var å opprette en uavhengig Vitenskapskomité, basert på modellen fra SNTs vitenskapskomité med ulike faggrupper. Komiteen ble lagt under Helsedepartementet og bygget på prinsipper som faglig uavhengighet, styrke og åpne prosesser, hentet fra EUs eget organ European Food Safety Authority (EFSA). Komiteens mandat var å "... sikre uavhengige vitenskapelige vurderinger for Mattilsynet" (St. prp. nr. 1 2002-2003 – Tillegg nr. 8: punkt 5.4.1.2). Den faglige uavhengigheten skulle sikres ved en rolledeling mellom risikovurderer, og risikohåndterer.

Vitenskapskomitens risikovurdering innebar å gjøre vitenskapelige beregninger av gitt risiko i ulike situasjoner med bakgrunn i faglige kriterier. Risikohåndteringsrollen var tiltenkt departementene som på bakgrunn av risikovurderingen skulle fatte nødvendige tiltak for å sikre folke-, dyre-, og plantehelsen. Tilsynets rolle var blant annet å iverksette disse tiltakene og føre risikokommunikasjon ut mot næringen og forbrukerne om risikofaktorene og hvilke tiltak som måtte iversettes. Neste steg i prosessen med et klarere skille mellom forvalter- og forskerrollen var å fristille alle laboratoriene som var integrert i strukturen hos de tidligere tilsynene. En mer rendyrket forvalterrolle var ment å ivareta hensynet til objektivitet og uavhengighet hos Mattilsynet. Tilsynet var ment å ha et klarere skille mellom fagkyndighet og politisk autoritet slik tendensen var i EU.

I Mattilsynets første driftsår var styringssignalene fra departementet klare på at tilsynet i første rekke skulle ha fokus på de forvaltningsrelaterte oppgavene, og skulle ikke "... bygge opp faglig spisskompetanse utover det forvalterrollen krever, men innbente den eksternt" (HOD, FKD, LMD 2005: 3). Tilsynet følger dette opp i egne rapporter som viser til at de ansatte har fått en mer rendyrket rolle som forvaltere ved at tilsynet kjøper FOU tjenester og laboratorietjenester eksternt. En informant fra SNT viser til at en konsekvens av denne inndelingen er at det er mindre interesse til å bevilge penger til forskning enn tidligere. Funn fra rapportene i etterkant av E.coli saken viser derimot at skille mellom risikovurdering og risikohåndtering ikke er like godt integrert i Mattilsynets praksis. E.coli utvalget påpekte at der oppstod rolleklarhet mellom Mattilsynet og Vitenskapskomitén. I ett tilfelle oppfordret Mattilsynet om å få på plass "... bestemte formuleringer om råd og anbefalinger i Folkebelviseinstituttets rapport...", noe som

bryter med prinsippet om at risikohåndterer ikke må blande seg direkte inn i risikovurderingen (E.coli utvalget 2006: 76). Vitenskapskomitén på sin side opptrådte også i flere tilfeller som risikohåndterer ved å gå ut og gi råd til allmennheten, som etter risikoforvaltningsmodellen kun skal gjøres av Mattilsynet. Funnene indikerer at Mattilsynet også her som med andre samordningstiltak eksempelvis enhetlig og helhetlig tilsyn har utfordringer med å få nye roller nedfelt i tilsynspraksis. I tillegg møter tilsynet utfordringer ved å få rolleklarhet mot eksterne organ som Vitenskapskomitén.

Reguleringshensyn; folkehelse og marked

Fremveksten av næringsmiddelkontrollen har gitt opphav til varierende forståelse av hvilke problemer kontrollen skulle hansktes med. Det har utviklet seg tre sentrale reguleringsverdier; helse, redelighet og kvalitet. *Helsehensynet* er primært opptatt av helseaspektene ved mat og matvarer, men har over tid hatt forskjellig fokus. *Redelighetshensynet* gjelder ”den allmenne orden, på markedsplassen og i handel med matvarer generelt.” (Elvbakken 1997: 255). Dette hensynet oppstod med den intensjon å forhindre kaotiske forhold på markedsplassen, men gikk senere over til å inkludere likhet ved at alle produsenter måtte være underlagt kontroll. *Kvalitetshensynet* har lenge vært et omstridt reguleringshensyn innenfor næringsmiddelkontrollen. Kvalitetshensynet kan være vanskelig å skille fra de andre hensynene ved at helsemessig trygg mat og redelig frambud kan lede til god kvalitet. Konflikten omkring regulering av kvalitet retter seg mot reguleringsområder som ligger utenfor helse og redelighet, som oppfattes som næringens eget ansvar. Tradisjonelt fastsettes reguleringshensyn av lovgivning, politiske styringssignaler, og tilsynets egne prioriteringer og oppgaver.

I de tidligere tilsynene finner man regulering av samtlige av disse verdiene. I Dyrehelsetilsynet ble det ført kontroll med dyrehelse ved bekjempelse av smittsomme dyresykdommer, samtidig som tilsynet konsentrerte sine ressurser om ”... *forvaltningsoppgaver knyttet til bærekraftig produksjon av trygg mat med riktig kvalitet*” (St. prp. nr. 54 1999-2000: 4.4). Landbrukstilsynet på sin side fremhever at de vil regulere og prioritere ”... *områder og produkter som har betydning for menneskers og dyrs helse...*” (SLT 2003: 13). Men dette tilsynet regulerte også kvalitet ved å plassere trygg mat av god kvalitet som et av sine hovedmål. Landbrukstilsynet endret strategi fra 2001-2003 ved å ta opp diskusjonen om utviklingen av reguleringshensyne ”... *forbrukerne og deres krav om matvaretrygghet er kommet sterkere i fokus i forhold til den rolle og de oppgaver Landbrukstilsynet tradisjonelt er gitt gjennom lover, forskrifter og andre bestemmelser, med å føre tilsyn med innsatsvarer som brukes i landbruket*” (SLT 2003: punkt 1.1). I tillegg var Landbrukstilsynet det eneste av tilsynene som regulerte miljøhensyn ved blant annet å sikre at fôrvarer var uten miljøskadelige stoffer. Statens Næringsmiddeltilsyn viser til alle hensynene og rapporterer at de regulerer for at ”... *maten skal være trygg, bli redelig frambudt og kvaliteten skal være slik forbruker forventer i forhold til tradisjoner og pris*” (SNT 2001: 1). Under spørsmål om prioriteringen av disse reguleringshensynene viser en informant til at helse var det høyest prioriterte hensynet.

Ved etablering av Mattilsynet og Matloven ble det diskusjon omkring reguleringshensynene. Det fremgår av lovens formålsparagraf at Mattilsynet skal

regulere helsemessig trygge næringsmidler, kvalitet, miljøvennlig produksjon og plante-/dyrehelse langs næringsmiddelkjeden (Ot. prp. nr. 100 2002-2003). Slik fremstår Matloven med et bredt definert kontrollhensyn som inkorporerer alle aspekter fra tidligere regulering av næringsmiddelområdet. Lovverket presiserer ytterligere prioriteringen mellom disse hensynene slik ”... *I noen tilfeller kan man ta hensyn til alle tre elementene med ett og samme tiltak, mens det i andre tilfeller er helt klart at det forholdet man regulerer kun har med ett av elementene å gjøre. Tar man hensyn til kvalitet i matproduksjonen, kan dette ha innvirkning på helse, og omvendt*” (Ot. prp. nr. 100 2002-2003: 57). Til tross for en slik vag fremstilling er prioriteringen av helsehensynet gjennomgående i Matloven og regjeringen, og departementet er klare på at folkehelse skal veie tyngst blant reguleringshensynene.

Prioritering av folkehelse fra omorganiseringen nedfeller seg i Mattilsynets rapporter og strategier. I tilsynets egne strategidokument vises det til at ”... *hensynet til folkehelse skal alltid komme først*” (MT 2005:1). I tillegg prioriteres hensynet til mattrygghet og kvalitet. Mattilsynet er tillagt markedsregulerende oppgaver ved at tilsynet skal tilrettelegge for internasjonal markedsadgang for sjømat og andre relevante produkter. Dette innebærer blant annet å skape tillit hos tilsynsmyndigheter som Norge driver eksport med. Mattilsynet har også som oppgave å stimulere til økt produksjon av lokale matspesialiteter gjennom veiledning av småskala produsenter. Markeds- og kvalitetsregulering har visst seg problematisk i Mattilsynet, som selv gir uttrykk for at et ønske om ”... *at ansvarsforholdene med hensyn til kontroll med kvalitet blir politisk avklart og at særnorske kvalitetskrav eventuelt blir fjernet fra regelverket*” (MT 2005:8). Grunnet ressursknapphet ønsker Mattilsynet å konsentrere ressursene om mattryggheten, og anser i den sammenheng kvalitetsarbeid som et næringsansvar.

Forbrukerrollen

Et viktig moment ved forbrukerrollen er tillit til den mat som selges på markedet. I sentrale dokument fra perioden før sammenslåingen fremheves det at tilsyn med næringsmidler krever spesielt god legitimitet og tillit i befolkningen (NOU 1996). Forbrukerne kan sies å være en interesserepresentant med sine egne forventninger og krav tilknyttet helse, kvalitet og redelighetsverdier. Matforvaltningens behov for tillit og legitimitet fra forbrukerne gjør dette til en interessant variabel å studere.

Forbrukerrollen var ulikt integrert blant de tidligere tilsynene. Tilstedeværelsen av forbrukerrollen var ulikt fordelt basert på hvilken del av matkjeden tilsynet forvaltet. Dyrehelsetilsynet rapporterte lite om forbrukerretting og viste til at de måtte utvikle et tettere samarbeid med forbrukerorganisasjonene. For Landbrukstilsynet var forbrukerrollen også noe fjern i henhold til tilsynets arbeid. En informant beskriver forbrukerrollen slik ”... *vi hadde dialog mot organer som Forbrukerrådet, våre fagområder var litt perifere for dem, og de sa nærmest rett ut til oss at dere bør som ledere og saksbehandlere i Landbrukstilsynet tenke dere inn i rollen som forbruker, og ivareta på den måten, og noe lenger kom vi egentlig ikke*”. SNT på sin side var nærmere forbrukerne med sin kontroll av næringsmidler og de sluttproduktene av matkjeden. SNT var opptatt av å ta hensyn til og involvere forbrukerne og hadde et eget råd integrert i tilsynsstrukturen. SNTs råd

fremstilles som et forum for kommunikasjon hvor tilsynet og aktører langs næringsmiddelkjeden, deriblant forbrukere, kunne diskutere og fremme synspunkt om prioriteringer og planer i det offentlige næringsmiddeltilsynet (SNT 2003a). Tilsynet var også opptatt av forbrukernes tillit til mat og næringsmiddelkontrollen, og kartla forbrukertilliten i egne rapporter. I perioden før sammenslåingen fikk forbrukerrollen økt oppmerksomhet av departementene ved lanseringen av St. meld. nr. 19 (1999-2000) med forbrukerretting av tilsynsapparatet. Alle tilsynene ble inkludert i handlingsplanen som omfattet deltakelse i Matportalen, en informasjonskanal ut mot forbrukerne, og forbrukerpanelene hvor forbrukerne diskuterte matpolitikk og gav styringssignaler til styresmaktene.

Ved etableringen av Mattilsynet ble tankegangen fra St. meld. nr. 19 videreført. Det ble fremhevet at det var en grunnleggende forutsetning for tilsynets virke at forbrukernes interesser ble ivaretatt. Mattilsynet skulle også ha en jevn dialog med forbrukerne i forkant av sine beslutninger, og forbrukerengasjement var ment som et korrektiv for myndighetene. Forbrukerrollen ble ytterligere forankret i Matloven som viser til Mattilsynets plikt til å gi forbrukerne kunnskap og informasjon om de varene de handler og maten de spiser. Forbrukerrollen ble ved omorganiseringen formelt tettere tilknyttet tilsynet ved at forbrukernes tillit fikk direkte sammenheng med tilsynets mål om helsemessig trygg mat.

I Mattilsynets første driftsår indikerer styringssignalene at tilsynet skulle styrke forbrukernes posisjon i markedet og sikre en bedre balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser. Informasjon og involvering av forbrukeren står sentralt i Mattilsynets strategiske planer, først og fremst gjennom Matportalen og forbrukerpanelene. En evaluering av forbrukerpanelene utført av Statskonsult viser derimot at forbrukerrollen ikke har oppnådd de resultater en ønsket, og at forbrukerrollen ikke er like sterkt integrert i Mattilsynet. Funn fra evalueringen viser til at det har vært en holdningsendring i form av sterkere tiltro til forbrukerne og økt kunnskap om forbrukerstandpunkt blant myndigheter og politikere. Evalueringen konkluderer derimot med at det er "... *begrenset i hvilken grad innspillene fra panelene har ført til forslag om nytt regelverk eller endringer av regelverk, noe som ville vært utslag av en konkret atferd fra politikernes og myndighetenes side*" (Statskonsult 2005:64). En informant fra SNT fremhever at forbrukerrollen var mer integrert hos dem enn i Mattilsynet og forklarer dette med SNTs nære samarbeid med Forbrukerrådet. I Mattilsynets rapporter vises det til at det er viktig å opprettholde og styrke arbeidet med forbrukerorientering i årene fremover.

På neste side følger tabell 1 som gir en samlet oversikt over utviklingen av studiens variabler i de tre periodene:

Variabler Utvikling	Organisering	Tilsynsstrategi	Kontrollør – Veileder	Forvalter – Forsker	Regulering	Forbruker
Før Mattilsynet	Fragmentert eierstruktur Ulik tilsynsstruktur Ulik ressursfordeling Fragmentert og overlappende ansvarsområde	Varierende bruk av tilsynsstrategier som enkeltinspeksjoner, og internkontroll Stikkprøver og risikobasert kontroll	Varierende rolleoppfatninger hos tilsynene	Varierende rolleoppfatninger hos tilsynene	Regulering av helse, redelighet, kvalitet og miljøhensyn	Varierende integrasjon av forbrukerrollen hos tilsynene
Etablering av Mattilsynet	Samordnet eierstruktur og tilsynsstruktur Ressurser desentralisert Hele matkjeden som virkeområde	Felles tilsynsstrategi. Risikobasert forvaltning og internkontroll	Rollebalanse – dynamisk bruk av begge rollene i tilsynsarbeidet. Næringsansvar	Klarere rolleskille mellom fag, politikk, forvaltning Risikovurdering /risikohåndtering	Styrket fokus på helsemessig trygg mat. Bred reguleringsplattform; helse, redelighet, kvalitet og miljø langs hele matkjeden	Styrket forbrukerrolle Forbrukerretting av tilsyn Fokus på tillit til matforvaltningen og matkontrollen
Mattilsynet i drift	Tre nivå; sentral, regional, distrikt. Desentralisert forvaltningsmodell Fra fjord/jord til bord Manglende enhetlig og helhetlig tilsyn; uklar myndighet, roller og kommunikasjon	Detaljtilsyn → Systemtilsyn Mangel på enhetlig og helhetlig tilsyn virket negativt på etablering av felles tilsynsstrategi for Mattilsynet	Avgrenset veilederrolle for å synliggjøre næringsansvar. Krevende for inspektører å balansere behovet for kontroll og veiledning hos virksomheter	Rendyrket forvalterrolle Uklart skille mellom risikohåndtering og vurdering under E.coli saken	Helsehensyn overordnet reguleringshensyn, i tillegg redelighet og kvalitet. Ønske om å fjerne kvalitetsregulering	Styrket forbrukerrolle, men ikke like integrert som i SNT. Langsiktig arbeid med forbrukerretting av Mattilsynet

Tabell 1 viser en utvikling preget av samordning, spesialisering, standardisering og et behov for bedre koordinering.

I forkant av etableringen av Mattilsynet var matkontrollen opplevd som fragmentert med uklar fordeling av myndighet og ansvar på matområdet. Som det fremgår av tabell 1 var samordning løsningen på disse problemene innenfor matforvaltningen. Samordningen retter seg mot både struktur og prosess, og følger et fra fjord/jord til bord perspektiv. Den tidligere tilsynsstrukturen med fem tilsyn langs næringsmiddelkjeden ble fusjonert inn i et samlet Mattilsyn. Samordningen omfattet også eierskap og utviklingen gikk i retning av en standardisering av styringsdialogen mellom departementene. Utfallet av omorganiseringen bærer preg av en kompromissløsning hvor Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, og Helse- og omsorgsdepartementet nå deler eierskap, og har ansvar for hver sin del av matkjeden. Evaluering av E.coli saken avdekket at Landbruks- og matdepartementet fremdeles har ressurser og interesser investert i næringsmiddelkontrollen, og har beholdt en sterk posisjon i matforvaltningen til tross for forslag om å legge alt ansvar over til et næringsnøytralt Helse- og omsorgsdepartement. Utviklingen av virksomhetsområde har vist seg å videreføre mesteparten av de tidligere oppgavene, både innenfor og utenfor matproduksjon, i det nye Mattilsynet.

Tilsynsstrategien har også utviklet seg i retning av samordning ved etableringen av en felles tilsynsstrategi for hele matkjeden. Den nye tilsynsstrategien vektla en overgang til internkontroll, og en risikobasert forvaltningsmodell. Risikoprioritering var ment å skulle konsentrere ressursene til de områdene hvor konsekvensen av regelbrudd var størst. Internkontrollen medførte økt krav til egenkontroll hos virksomhetene, og understreket et viktig prinsipp i omorganiseringen, nemlig at næringen selv hadde ansvar for å sikre at regelverket etterlevs. Utviklingen i tilsynsstrategi ved etableringen av Mattilsynet beskrives som en overgang fra detaljtilsyn til systemtilsyn. Utviklingen av kontroll og veiledning viser en standardisering av bruken av disse virkemidlene i tilsynsarbeidet. Diskusjoner omkring rollene under omorganiseringen ledet til konklusjonen om at en dynamisk bruk av både kontroll og veiledning var mest hensiktsmessig. Dette utfallet ble påvirket av fokus på næringens eget ansvar, og det ble vektlagt at Mattilsynets inspektører ikke måtte gå for langt i veilederrollen, og stå i fare for å bli problemeier.

Etableringen av Mattilsynet innebar en spesialisering av tilsynet, ved et skille mellom forvalter(risikohåndtering) og forskerrollen(risikovurdering). Dette medførte en klarere inndeling mellom politikk, forvaltning og fag, med den hensikt å skille vitenskapelige råd, og politiske valg og tiltak. En direkte konsekvens av dette var en strukturell fristilling av laboratoriene, og plassering av vitenskapelige risikovurderinger hos Vitenskapskomiteen. Deler av utviklingen i matforvaltningen bærer også preg av en fokusendring hvor etablerte reguleringshensyn og roller fikk økt betydning. Næringsmiddelkontrollen har tradisjonelt vært opptatt av å regulere helse, redelighet og kvalitet, og disse reguleringshensynene ble videreført ved etableringen av Mattilsynet. Et sterkt helsefokus fra EU har vært med å forsterke helsehensynet i matforvaltningen, og fremtidige debatter vil avgjøre hvorvidt kvalitetsregulering forsvinner fra matforvaltningen, slik det har gjort i andre europeiske land (Elvbakken, Lægroid, og Rykkja 2006).

Forbrukerhensyn var ulikt integrert i de fusjonerende tilsynene, hvor Statens Næringsmiddeltilsyn fremstod med en sterkt integrert forbrukerrolle. Bakgrunnen for denne variasjonen var plasseringen langs matkjeden, hvor SNT førte kontroll med næringsmidler som lå nært forbrukernes interesseområde. Ved etableringen av Mattilsynet, som dekket hele matkjeden, kom forbrukerrollen i fokus, og det ble initiert en rekke politiske handlingsplaner og tiltak for å forbrukerrette matforvaltningen. Fokus på tillit utviklet seg sterkere i Mattilsynet ved at tilsynets mål om helsemessig trygg mat ble tett knyttet opp mot forbrukertillit.

Ved et nærmere blikk på Mattilsynet i drift har studiens funn avdekket en manglende integrering av endringene fra omorganiseringen. Evaluering av Mattilsynets håndtering av E.coli saken viste at den nye samordningen av tilsynet ikke var fullt integrert, og at Mattilsynet hadde en uklar ansvars- og oppgavefordeling internt (E.coli utvalget 2006). Mattilsynet gir selv uttrykk for at det etter etableringen har vært utfordrende å skape et enhetlig og helhetlig tilsyn, og at det har vært behov for avlæring av gamle rutiner for å komme inn i nye. Rolleoppfatningene fra tidligere tilsyn har blitt videreført i Mattilsynet, og informanter gir uttrykk for at enkelte fremdeles identifiserer seg med tidligere rolleoppfatninger. Mattilsynets rolleutøvelse i E.coli saken viser også en manglende integrering av nye rolleoppfatninger ved for eksempel at Mattilsynet tok på seg rollen som risikovurderer. Styrking av forbrukerhensyn synes også å være mer symbolsk enn reell, ved at der har vært en holdningsendring i forhold til forbrukerne, men forbrukerinnspill har ledet til få konkrete endringer (Statskonsult 2005). Mattilsynet selv viser til at forbrukerretting av tilsynet er et langsiktig arbeid, og informantene fra SNT fremhever at forbrukerrollen stod sterkere hos dem enn den gjør i Mattilsynet.

Utviklingen av matforvaltningen ved etableringen av Mattilsynet utgjorde ikke et radikalt brudd. Tankene omkring samordning av matkontrollen var kjent flere år i forkant av omorganiseringen. Mange av omstillingstendensene var alt sterkt til stede i de tidligere tilsynene og mange av løsningene valgt for Mattilsynet kan sees på som en videreførelse av kjente strategier og rutiner fra tidligere tilsyn. Et eksempel er valg av risikobasert tilsyn og internkontroll som fra tidligere av var til stede hos SNT og Landbrukstilsynet. Også opprettelsen av Vitenskapskomiteen var formet etter en velkjent modell fra SNT med inspirasjon fra EUs eget organ EFSA. Ser man nærmere på karakteristikaene til de tidligere tilsynene fremstår Statens Næringsmiddeltilsyns profil nærmere Mattilsynets profil enn de andre tilsynene. På lik linje med Mattilsynet hadde SNT flere eiere, internkontroll som tilsynsstrategi og en risikobasert forvaltningsmodell. Utviklingen antyder at Mattilsynet er en videreføring av SNT modellen på enkelte områder. Landbrukstilsynet begynte også å tilpasse seg de nye standardene i 2001. SNT og SLT var tidlig ute med endringene som preget omorganiseringen. Den største endringen ved etableringen av Mattilsynet var skillet mellom risikovurderer og risikohåndterer, som ledet til strukturell fristilling av laboratoriene. Samordningen av fem tilsyn var en stor endring i matforvaltningen til tross for at dette hadde blitt debattert tidligere.

Hvordan forklare utviklingen?

For å forklare utviklingen har jeg brukt et instrumentelt, et kulturelt og et omgivelsesperspektiv. Disse er knyttet til interne og eksterne forhold, nasjonalt og internasjonalt. Perspektivene er brukt utfyllende for å i størst mulig grad kunne forklare de endringene som skjer og eventuelt fravær av endringer. Et instrumentelt perspektiv legger vekt på organisasjoner som redskap for å oppnå mål. Organisasjonen har en normativ struktur forstått som ”... *stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon*” (Egeberg 1984:20). De formelle rollestrukturene kommer til uttrykk ved regler, lovverk og stillingsinstrukser. Den formelle organisasjonsstruktur er med på å begrense den individuelle handlingsvalg i organisasjonen, og skaper rasjonalitet ved å kanalisere handlinger og ressurser mot gitte mål. Endring skjer umiddelbart og er en direkte konsekvens av bevisste valg og rasjonell kalkulasjon (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2004).

Et kulturelt perspektiv er annerledes ved at organisasjonen oppfattes som en institusjon snarere enn bare et instrument for måloppnåelse. Organisasjonen får egenverdi og blir et mål i seg selv (Egeberg 1984). Etter hvert som organisasjonen utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle kan man si at organisasjonen etablerer en egen organisasjonskultur. Kulturen som utvikler seg kan blant annet komme til uttrykk ved historie, tradisjon, rolleforståelse, verdistandpunkt og identitet (Krasner 1988). Kulturperspektivet følger logikken om det passende som sier noe om hva som er passende atferd innenfor rammene av et normativt og institusjonelt grunnlag (March og Olsen 1989). Endring skjer som en gradvis tilpasning og institusjonalisering, og organisasjonsendring forventes å være sti avhengig ved at tidligere valg og handlinger legger begrensninger på fremtidige valgmuligheter (Ibid).

Et omgivelsesperspektiv vil i denne studien legge vekt på eksterne faktorer i omgivelsene for å forklare endring og utvikling. Perspektivet er opptatt av normer, verdier og såkalte myter som sirkulerer i organisasjonens omgivelser. Organisasjonen oppleves som mer åpen ved at interaksjon mellom organisasjonen og aktører i omgivelsene over tid kan påvirke den institusjonelle identiteten (Brunsson og Olsen 1990). Perspektivet følger en kontekstuell logikk om det passende, hvor endringer i rollerelasjoner kan sees på som en tilpasning til kontekstuelle forhold og omgivelsesfaktorer generelt, både nasjonalt og internasjonalt (Christensen og Lægreid 2002).

I tråd med forventningene til et instrumentelt perspektiv er utviklingen og endringer et resultat av klare mål, bevisste valg og rasjonell kalkulasjon. Ledelsen brukte Mattilsynet som et verktøy for å nå bestemte mål. Ledelsen har gjennom formelle virkemidler som lovverk og styringsdialog styrt utviklingen i retning av de nye målene presentert ved omorganiseringen. Ledelsen har vist at de har politisk og sosial kontroll til å iverksette sine beslutninger. Endringene i den normative strukturen var et bevisst valg med sterk mål-middel tankegang for å kanalisere adferd og handlinger i retning tilsynets mål. Det har også vært tilfeller hvor ledelsen har deltatt i forhandlinger med andre interesser og måttet inngå kompromiss. Jeg finner innslag av både en hierarkisk og forhandlingsvariant av perspektivet under omorganiseringsprosessen.

Utviklingen er i tillegg preget av tidligere tilsyns institusjonelle identitet. Tidligere arbeidsrutiner og rolleoppfatninger er videreført i Mattilsynet, og indikerer en institusjonell treghet ved gradvis opptak av endringer. Strukturen endres, men rolleoppfatningen henger etter. Utviklingen karakteriseres av et brudd ved omorganiseringen etterfulgt av likevekt og inkrementell endring. Dette utviklingsforløpet gir utslag i mindre fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. Opphav til institusjonelle trekk i Mattilsynet kan spores til et indre press på organisasjonskulturen. Indre press stammer fra uformelle normer, verdier og rolleoppfatninger som organisasjonsmedlemmene har med seg fra tidligere tilsyn og viderefører inn i Mattilsynet. Utviklingen preges sterkt av sti avhengighet ved at tidligere kjente og vellykkede strategier, rutiner og rolleoppfatninger ble videreført i Mattilsynet. Der er også spor av handlinger basert på logikken om det passende ved at organisasjonsmedlemmer har bedrevet ”matching” ved kobling av situasjoner med tidligere identitet.

Flere av endringene kan også spores tilbake til kontekstuelle forhold, og nasjonale og internasjonale impulser. Omgivelsene påvirker ved regler, lover og prosedyrer som EUs forordninger og Food Law, og ved normativt press i form av normer og verdier som forbrukernes økte krav til mattrygghet. Funn viser også at Mattilsynet har adoptert flere oppskrifter for matkontroll og mattrygghet fra EU. Disse oppskriftene har blitt implementert gjennom lovgivning. I tråd med forventningene søker Mattilsynet legitimitet fra omgivelsene og tilpasser seg omgivelsene for å oppnå tillit. Dette kan sees på som et produkt av Mattilsynets ønske om å overleve som institusjon. Mattilsynet er også et åpent system hvor interaksjon med aktører i omgivelsene er med på å forme den institusjonelle identitet, så vel som strukturelle og oppgaverelaterte forhold hos tilsynet. De to mest sentrale aktørene i omgivelsene som har påvirket utviklingen er EU/EØS og forbrukerne.

Det instrumentelle perspektiv har middels forklaringskraft, og kan delvis forklare utviklingen fra omorganiseringen til Mattilsynet. Policyendringene er dels et produkt av bevisste valg og rasjonell kalkulasjon fra ledelsen for å nå mål. Fokus på institusjonalisering gjør det kulturelle perspektivet også lite egnet til å forklare policyendring. Omgivelsesperspektivet har stor forklaringskraft på den utviklingen til ett samlet Mattilsyn. Mattilsynet tilpasset seg til endrede krav og forventninger fra omgivelsene, og inkorporert institusjonaliserte oppskrifter for hvordan tilsynet bør se ut. Dette har vært begrunnet i behovet for legitimitet. Samlet sett har perspektivenes ulike innfallsvinkler bidratt til en god forklaringskraft av policyendring. Det instrumentelle perspektivet har gjennomgående liten forklaringskraft på utviklingen i praksis. Etter etableringen av Mattilsynet ble ikke praksis endret i tråd med nye mål og strukturer presentert under omorganiseringen. Kulturperspektivet har gjennomgående stor forklaringskraft på endringene i praksis. Institusjonalisering av kultur og institusjonell treghet gir god forklaring på manglende endring i praksis etter omorganiseringen og videreføring av tidligere identiteter. Et institusjonelt omgivelsesperspektiv gir liten forklaringskraft på manglende endring i praksis.

Samlet sett viser analysen at utviklingen av matforvaltningen er et resultat av samspill mellom flere ulike faktorer, slik at utviklingen kan attribueres til bevisste og strategiske valg fra ledelsen, kulturelle faktorer og forhold i omgivelsene.

Avslutning

Studien viser at matforvaltningen har gjennomgått en fullstendig omorganisering, og har endret organisering, strategi, roller og regulering ved overgangen til Mattilsynet. Organiseringen av tilsynsapparatet har utviklet seg i retning av et samordnet kontrollapparat, hvor alle tidligere tilsyn langs matkjeden er samlet i én organisasjon – Mattilsynet. Utviklingen i matforvaltningen har gått fra ett fragmentert og tidvis overlappende tilsynsapparat mot et enhetlig og helhetlig tilsyn. Tilsynsstrategien har fulgt samme utvikling ved at alle ledd i matkjeden nå er gjenstand for den samme tilsynsstrategien. Tradisjonelle tilsynsmetoder har i større grad blitt erstattet av internkontroll (IK), som beskrives som en utvikling fra detaljtilsyn til systemtilsyn. Utviklingen har gått i retning av et skille mellom politiske valg og tiltak, og vitenskapelige råd ved inndelingen i rollene som risikohåndterer og risikovurderer. Utviklingen har også gått i retning av mer næringsansvar ved krav om egenkontroll og ansvar for regeletterlevelse. Fusjoneringen av tidligere tilsyn har medført endringer i kontroll og veiledning i retning av en mer balansert rolleutøvelse. Regulering på matområdet har utviklet seg i retning av et sterkere fokus på helsemessig trygg mat, samtidig som andre reguleringshensyn som redelighet og kvalitet er videreført i Mattilsynet. Matforvaltningen har i økende grad lagt vekt på tillit til forvaltningen og matkontrollen, slik at forbrukerrollen har kommet mer i fokus hos Mattilsynet blant annet forbrukerretting av matforvaltningen. Studien viser en sterk policyendring ved overgangen til Mattilsynet, samtidig som iverksetting og utøvelse har vært mangelfull. Et eksempel på manglende endring av praksis er E.coli saken hvor det ble avdekket et svakt integrert enhetlig og helhetlig tilsyn, samt flere tilfeller av rolleklarheter og sviktende ansvars- og oppgavefordeling innad i Mattilsynet. Andre studier av nyere reguleringsretninger sitt inntog i Norge viser en løs kobling mellom reguleringsreformer og reell endring (Christensen og Læg Reid 2006b).

Endringene ved omorganiseringen påvirker i tillegg en rekke forhold utover de målsettingene og hensiktene som er skissert i matreformen og den nye Matloven. Mattilsynets bruk av både kontroll og veiledning gir fordeler men vekker også en del problemstillinger for tilsynsvirksomheten. Utstrakt bruk av flere roller med dels motstridende fokus kan medføre økte interne og eksterne spenninger. Dette har imidlertid ikke nødvendigvis blitt opplevd som problematisk og begrensende, selv om det har blitt åpnet opp for at dette medfører økt risiko for kritikk (Jacobsen 1960, Hellen 2004). Nyere OECD anbefalinger hevder en slik rolletvetydighet vanskeliggjør måloppnåelse fordi forventningene er motstridende (Pollitt og Bouckaert 2000). Mattilsynet forfekter rolleklarhet, men opererer samtidig med ulike roller med ulike sett av forventninger. Studien viser at bruken av begge rollene først og fremst gir Mattilsynet en større verktøykasse i sin tilsynsvirksomhet. Tilsynsvirkemidlene kan tilpasses etter hva slags kontrollobjekt Mattilsynet møter. Hvilken rolle som hovedsakelig tas i bruk kan da varieres etter tilsynsobjektens behov, deres størrelse, ressurser, kompetanse og erfaring. Samtidig krever bruk av flere rolletyper mer ressurser hos tilsynet. Det stiller også krav til de ansatte om at de må beherske kryssende forventninger, og det kan oppleves at den strategien som blir brukt kan være avhengig av de ansattes ønsker og kompetanse. I tillegg øker sjansen for at tilsynet ikke blir oppfattet som enhetlig og

integret ved at tilsynsvirksomheten utføres på mange måter spredt gjennom et desentralisert og autonomt distriktsapparat.

Utviklingen av matforvaltningen viser også et klarere skille mellom vitenskapelig råd og politiske valg og tiltak. Et av målene med omorganiseringen var rolleklarhet mellom fag, forvaltning og politikk eksemplifisert ved inndeling i risikohåndtering og risikovurdering. Denne inndeling har store forvaltningspolitiske implikasjoner i henhold til politikken som prosess og politikkenes fornuft. Audun Offerdal (2000) fremhever at politikk og fornuft ofte blir sett i motsetning til hverandre. Offerdal viser til at politikkenes fornuft og handlinger ofte koples mot rasjonelle handlinger, og en konsekvens av dette er at politikken kan oppfattes som irrasjonell fordi politiske løsninger skiller seg fra faglige prefererte løsninger. Han påpeker at politikken ikke dreier seg om sannhet, men om meningsdanning og opinion (Offerdal 2000: 96). Sannheten peker bare på ett handlingsalternativ som det rette og fornuftige, mens politikken er preget av problem uten sikre svar og tekniske løsninger. Hvis politiske vurderinger blir erstattet med fagkunnskap blir politikken en ren formalitet, og en står i fare for en politisk profesjonalisering tilknyttet profesjoners fagkunnskap. Et skarpere skille mellom politiske avgjørelser og vitenskapelige råd kan minke faren for en slik profesjonalisering av politikken, og medføre klarhet i hva som er politiske verdivalg og hva som er vitenskapelige råd i politiske vedtak. Rolleklarhet kan derved forhindre konflikt mellom de ulike kravene til fornuft mellom vitenskap og politikk.

Etter etableringen av et samlet Mattilsyn har det blitt et større fokus på den helhetlige matforvaltningen. Dette gjelder både politisk, hos næringen selv og hos allmennheten. Mattilsynet er i langt større grad blitt en fremtredende part i all debatt om mattrygghet, matforvaltning og dyrehelse. Dette har ført til et mer helhetlig perspektiv på denne sektoren enn tilfellet har vært tidligere. Utfordringen i denne sammenheng er å fremdeles kunne ivareta sektorhensynet slik at mindre områder innen Mattilsynet for eksempel dyrevelferd blir ivaretatt på en god måte. Mattilsynet oppfattes som mer aktivt og tilstedeværende enn de tidligere tilsynene. Dette gjelder hovedsakelig i den offentlige debatten, hvor fem stemmer nå er slått sammen til en kraftig stemme med solid ressursmessig og faglig oppbakking. Styrking av Mattilsynet som uavhengig faglig – administrativt organ i matforvaltningen reiser spørsmål om politisk styring, faglig autonomi og ansvar. Potensielle implikasjoner av et mer uavhengig Mattilsyn er svekket politisk styring og kontroll. Ettersom myndighet flyttes lenger vekk fra et politisk valgt lederskap vekker det spørsmål om ansvar, og hvem som står ansvarlig for vedtak og handlinger, politikeren eller byråkraten.

Fokus på samordning stod også sterkt ved omorganiseringen av matkontrollen. Mattilsynet er en kombinasjon av samordning av struktur, ved fusjonering av tidligere tilsyn, og av prosess ved at alle ledd i matkjeden ble samlet under ett, kjent som helkjedeperspektivet. Slik har organisering blitt brukt som virkemiddel for å sikre bedre koordinering av matkontrollen. Mattilsynet er også samordnet på en måte som innebærer en etablering av mer effektive rutiner for å hankses med tilbakevendende problem (Serigstad 2003). Økende utfordringer og matskandaler som kugalskapen i Europa truet mattryggheten, og påkrevde en annen tilnærming til matkontrollen enn tidligere ved at mattrygghet ble ansett som et produkt av kontroll langs hele matkjeden, og ikke sluttproduktkontroll. Etableringen av Mattilsynet kan sies å være en måte å

organisere seg vekk i fra fragmentert og tvetydig ansvar, manglende koordinering, og en upassende organisasjonsstruktur i forhold til nye utfordringer og problemstillinger på matområdet. Samtidig ser man at organisering av reguleringsorgan som Mattilsynet etter bestemte prinsipp og koordineringshensyn kan bidra til å løse problemer, men kan samtidig føre med seg uventede problemstillinger på andre områder for eksempel ved Mattilsynets rolleklarhet mot Vitenskapskomiteen under behandlingen av E.coli saken (E.coli utvalget 2006).

Ved et nærmere blick på omorganiseringen fremgår det at Mattilsynet er et produkt av en kombinasjon mellom single purpose modellen og en samordningsmodell. Gjennom single purpose modellen var fokuset på autonomi og rolleklarhet, slik en ser ved inndeling i risikovurdering og risikohåndtering. Samtidig var omorganiseringen et klart uttrykk for horisontal samordning ved at tidligere tilsyn ble fusjonert inn i Mattilsynet. Samordning som forvaltningspolitisk virkemiddel har også blitt tatt i bruk i Storbritannia ved ”Whole of government”(WOG). Hensikten bak WOG var at offentlige organ skulle arbeide på kryss av virksomhetsområder for å nå et felles mål (Christensen og Læg Reid 2006a). En av årsakene til innføringen av WOG var den økte fragmenteringen, og manglende koordinering og samarbeid mellom etater, ikke ulikt situasjonen for matforvaltningen i Norge.

Studiens funn indikerer også at endringene i matforvaltningen i stor grad skjedde på bakgrunn av EU sin påvirkning. Denne påvirkningen må sees i sammenheng med den økte internasjonaliseringen av mathandel og matproduksjon, og et tvingende krav om harmonisering og standardisering av regelverk og kontroll. Dette er en grunnleggende forutsetning for et fungerende internt marked. Norge deltar i det indre marked gjennom EØS, og er dermed bundet til å inkorporere lover og forskrifter tilknyttet EØS-avtalen. Samtidig påvirkes Norge også til å tilpasses seg utover det lovverket legger opp til. Norge er f.eks. et av de første landene som organiserer matforvaltningen etter ”fra fjord/jord til bord” tankegangen som er dagens norm. Dette viser at EU og internasjonale omgivelser i stadig økende grad påvirker utviklingen av vår hjemlige forvaltningspolitikk.

Litteratur

- Brunsson, N., og J.P. Olsen (red.). 1990. *Makten att reformere*. Stockholm: Carlssons.
- Christensen, T., og P. Læg Reid. 2002. *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid. 2006a. *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance and Public-Sector Reform*. Bergen: Rokkansenteret. Notat 6/2006.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (red.). 2006b. *Modern regulatory agencies - professional and judicial objectivity or increased complexity in decision-making?*. Bergen: Rokkansenteret. Notat 12/2006.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K.A. Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- E.coli utvalget. 2006. *E.coli saken - Evaluering av myndighetenes og næringsens håndtering*. Rapport fra regjeringsoppnevntevalueringsutvalg.WWW:
http://www.ecolicutvalget.no/Aktuelt/149/ORIGINALRAPPORT_TIL_WWW151206.pdf
- Egeberg, M. 1984. *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Elvbakken, K.T. 1997. *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemann*. Doktoravhandling. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
- Elvbakken, K.T., Læg Reid P. og Rykkja L.H. 2006. *Regulation for safe food. Five European Countries Compared*. Working Paper RCA-project. Bergen: Rokkansenteret.
- European Commission. 2002. *Food Law. Regulation EC/178/2002*. Brussel: DG Health and Consumer Protection.
WWW: http://eurlex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201en00010024.pdf
- Grahm-Haga, T. 2007. *Myten om et integrert tilsyn; En studie av Mattilsynets etablering og drift*. Bergen: Masteroppgave ved Institutt for administrasjons- og administrasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Halgunset, J. Og A. Svava. 1980. *Arbeidstilsynet – politi eller rådgiver? Konsekvenser av den nye arbeidsmiljøloven*. Trondheim: SINTEF IFIM. Rapport STF82 A80004.
- Helgøy, I. og S. Serigstad. 2004. *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 9/2004.
- Helleren, S. 2004. *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i arbeidstilsynet 1989-2002*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 7/2004.
- Hommen, K.O. 2003. *Tilsynsroller i staten. En studie av luftfartstilsynet og statens jernbanetilsyn*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 2/2003.
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), og Landbruks- og matdepartementet (LMD). 2005. *Tildelingsbrev under kap. 1115/4115 – Mattilsynet*.
- Jacobsen, K.D. 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 231-248.
- Krasner, S.D. 1988. Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21 (1): 66-94.
- Landbruksdepartementet. 2002. *Organisering av et nytt statlig mattilsyn. Formål og oppgaver for det nye Mattilsynet. Høringsnotat 1*. 01.03.2002.
- March, J.G., og J.P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Mattilsynet 2005. *Strategidokument 2005-2008*.
- Mattilsynet 2007. *Budsjettforslag fra Mattilsynet 2007*.
- NOU 1996:10. *Effektiv matsikkerhet. Én lov - ett departement - ett statlig tilsyn*. Nærings- og energidepartementet. Rapport fra Næringslovutvalget.

- Offerdal, A. 2000. Politikk og fornuft. I Audun Offerdal: *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget, 89-105.
- Ot. prp. nr. 100 (2002-2003). *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*. Helsedepartementet.
- Pollitt, C, og G. Bouckaert. 2000. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa og M. Wærness. 1999. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Serigstad, S. 2003. *Samordning og samfunnstryggleik – Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2000*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 16/2003.
- Statskonsult. 2005. *Matnyttige matpaneler? Evaluering av det treårige prøveprosjektet med matpolitiske forbrukerpaneler*. Oslo:Statskonsult.Rapport4/2005. WWW: <http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/2005/2005-04.pdf>
- Statens Landbrukstilsyn 2003. *Budsjettforslag 2003*.
- Statens Næringsmiddeltilsyn 2001. *Resultatrapport 2001?*
- Statens Næringsmiddeltilsyn 2002. *Nærkontakt 01-2002*.
- Statens Næringsmiddeltilsyn 2003a. *Dette er Statens Næringsmiddeltilsyn*.
- Statens Næringsmiddeltilsyn 2003b. *Tilsynskampanje for tilsetningsstoffer*. Rapport 3/2003.
- St. meld. nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. nr. 19 (1999-2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2001-2002). *For budsjettermin 2002*. Landbruksdepartementet.
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003). *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.* Landbruksdepartementet.
- St. prp. nr. 54 (1999-2000). *Om faglige, juridiske og økonomiske rammer for dyrebelseforvaltningen og virksomheten til veterinærer og annet dyrebelsepersonell*. Landbruksdepartementet.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,

e-post: post@rokkkan.uib.no, <http://www.rokkkansenteret.uib.no>

2007

- 1-2007** Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær: «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.
- 2-2007** Kari Ludvigsen og Reidun Faye: «Botilbud for ressurskrevende brukere innen lokal helsetjeneste i omstilling. Evaluering av prøveprosjektet Bufellesskapet Vik i Jondal kommune». Mai 2007.
- 3-2007** Tom Christensen and Per Læg Reid: «NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography». June 2007.
- 4-2007** Tord Skogedal Lindén: «Unearthing a European Union Family Policy. The Impact of Social Protection Policies». August 2007.
- 5 -2007** Tom Christensen and Per Læg Reid: «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations». Oktober 2007.
- 6-2007** Tom Christensen and Per Læg Reid: « The Regulatory Orthodoxy in practice» November 2007
- 7-2007** Hilde Randi Høydal« Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning» November 2007
- 8-2007** Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid: « Crisis management – The Case of Internal Security in Norway. » December 2007
- 9-2007** Torkel Graham-Haga: «Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift» Desember 2007

2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». Mai 2006
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». Juni 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knudsen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». Juni 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». Juni 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Even Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
- 10-2006 *Rune Ervik*: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». December 2006.
- 11-2006 *Kaia Christina I. Graham-Haga*: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». Desember 2006.
- 12-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?». December 2006.
- 13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
- 14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.

- 16-2005 *Monica Skjold Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Lægreid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Rauneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Lægreid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Lægreid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Lægreid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». Desember 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». Desember 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». Desember 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.

- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sjørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Undervisningsrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis f Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.

- 28-2002** *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland:* «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002** *Dag Arne Christensen og Jacob Aars:* «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002** *Jacob Aars:* «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002** *Hjørdis Grove:* «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.