

Den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet

*En kvalitativ studie av Helse- og omsorgsdepartementet,
Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og
matdepartementet sin samordnede etatsstyring av Mattilsynet*

Eirik Bredal Eriksen



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Høst 2021

Antall ord: 26 504

Den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet

En kvalitativ studie av Helse- og omsorgsdepartementet,
Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og
matdepartementet sin samordnede etatsstyring av Mattilsynet

© Eirik Bredal Eriksen

2021

Den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet: En kvalitativ studie av Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet sin samordnede etatsstyring av Mattilsynet.

Eirik Bredal Eriksen

<http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

Etatsstyring av underliggende virksomheter er et populært studiefelt i statsvitenskapen. Majoriteten av denne forskningen tar for seg relasjonen mellom ett departement og en underliggende virksomhet. Det er kanskje ikke så rart at majoriteten av forskningen tar for seg den type relasjoner, da majoriteten av underliggende virksomheter i den norske statsforvaltningen styres av kun ett overordnet departement. Denne oppgaven tar imidlertid for seg et tilfelle der det er flere overordnede departementer involvert i etatsstyringen. Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet har alle et ansvar for etatsstyringen av Mattilsynet.

Gjennom analyser av informantintervjuer, tildelingsbrev, årsrapporter og referater av etatsstyringsmøter forsøker jeg å forklare hvordan den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet fungerer. Oppgavens empiriske materiale blir analysert med utgangspunkt i prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. De to teoriene er konkurrerende til hverandre, og det utredes derfor konkurrerende hypoteser til empirien med utgangspunkt i de to teoriene. Fordi Mattilsynet styres av tre departementer, med ulike interesseområder, forventer jeg å finne eksempler på flerprinsipal-problematikk fra prinsipal-agent-teori i etatsstyringen av Mattilsynet.

Studien viser imidlertid at samarbeidet mellom de tre departementene kan beskrives som konstruktiv og godt, og at de tre departementene driver en enhetlig etatsstyring av Mattilsynet. Dette er imot oppgavens teoretiske forventning om at etatsstyringen av Mattilsynet ville være preget av flerprinsipal-problematikk fra prinsipal-agent-teori. Det at samarbeidet mellom de tre departementene kan beskrives som godt, og at de opptrer enhetlige i etatsstyringen, kan best beskrives ut ifra stewardship-teori. Når det er sagt så har studien avdekket at det er flere forhold ved etatsstyringen som best kan beskrives av prinsipal-agent-teori. Studien avdekker blant annet at Mattilsynets tildelingsbrev har en høyere detaljeringsgrad enn det som er vanlig i den norske statsforvaltningen, og at Mattilsynets rapportering i årsrapporten er mer omfattende enn hva som er tilfellet i de andre underliggende virksomhetene til Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Forord

Da var fem års studier ved Universitetet i Oslo over, og i dag, på 25-årsdagen min, er jeg endelig i mål med min masteroppgave i statsvitenskap. Årene som student ved Universitetet i Oslo har vært fantastiske, og jeg sitter igjen med mange uforglemmelige minner. Jeg har mange å takke for at jeg nå endelig er i mål. Min veileder, Tobias Bach, fortjener en stor takk for god veiledning underveis. Ikke minst setter jeg pris på at han inviterte meg til å holde foredrag om den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet på Partnerforum sin høstkonferanse 2. september 2021. Denne opplevelsen var både gøy, spennende og lærerik. Informantene fra Mattilsynet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet som stilte opp til intervju bør også trekkes frem. Jeg er svært takknemlig for at dere ville gi meg et verdifullt innblikk i etatsstyringen av Mattilsynet.

Mine venner og min familie fortjener også en stor takk. Jeg setter stor pris på at jeg har gode venner som jeg alltid har det utrolig gøy med. Gutteturen vi hadde sammen til Portugal for 1,5 måned siden var den beste oppladningen jeg kunne fått til innspurten av denne masteroppgaven. En stor takk til mamma, pappa, mormor og morfar for både moralsk og økonomisk støtte gjennom studieårene mine. Jeg kunne ikke ha klart dette uten dere. Ikke minst vil jeg takke søsteren min, Emilie. Jeg har satt utrolig stor pris på alle falafelmiddagene vi har hatt sammen det siste året. Jeg håper vi kan fortsette med det videre, selv om jeg nå ikke lenger er student. En ekstra takk til mamma for at du har korrekturlest oppgaven min.

Jeg er alene ansvarlig for eventuelle feil og mangler ved oppgaven.

Kristiansand, 21. november 2021

Eirik Bredal Eriksen

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Introduksjon	1
1.2 Hvorfor det er relevant	1
1.3 Problemstilling	3
1.4 Teoretisk rammeverk.....	4
1.5 Metode.....	7
1.6 Struktur.....	9
2 Bakgrunn	10
2.1 Mattilsynet.....	10
2.2 Mattilsynets overordnede virksomheter.....	11
2.3 Etatsstyring.....	13
2.4 Mål- og resultatstyring.....	14
3 Teori	17
3.1 Prinsipal-agent-teori.....	18
3.2 Stewardship-teori.....	23
3.3 Oversikt over denne oppgavens hypoteser.....	33
3.4 Mattilsynet som case.....	33
4 Metode	35
4.1 Casestudie.....	35
4.2 Metodisk fremgangsmåte.....	37
4.3 Datakvalitet.....	48
5 Empiri	52
5.1 Tildelingsbrev.....	52
5.2 Etatsstyringsmøter.....	61
5.3 Årsrapport.....	63
5.4 Aktørene sitt syn på etatsstyringen.....	68
6 Analyse	77
6.1 Tillit.....	77
6.2 Autonomi.....	81
6.3 Samarbeid.....	84
6.4 Mattilsynets prioritering.....	86

7 Konklusjon	90
7.1 Hovedfunn.....	90
7.2 Generalisering	93
7.3 Videre forskning	95
Litteraturliste	98
Vedlegg	106

Figurer

Figur 3.1 Valg mellom prinsipal-agent-forhold eller prinsipal-steward-forhold i et fangens-dilemma spill.....	26
Figur 5.1 Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i Mattilsynets tildelingsbrev 2016-2021.....	54
Figur 5.2 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og rapporteringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev 2016-2021.....	54
Figur 5.3 Mattilsynets tildelingsbrev sammenlignet med nasjonale median i 2015.....	59
Figur 5.4 Antall ord i kapittel 3 i årsrapporten til Mattilsynet sammenlignet med andre underliggende virksomheter	67

Tabeller

Tabell 3.1 Oversikt over oppgavens hypoteser	33
Tabell 4.1 Kodeskjema for den kvantitative innholdsanalysen av Mattilsynets tildelingsbrev.....	39
Tabell 4.2 Kodeskjema for den kvalitative innholdsanalysen av Mattilsynets tildelingsbrev	41
Tabell 4.3 Kodeskjema for referatene fra etatsstyringsmøtene med Mattilsynet.....	43
Tabell 5.1 Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og rapporteringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev 2016-2021	54
Tabell 5.2 Innholdsanalyse av referatene fra etatsstyringsmøtene til Mattilsynet	62
Tabell 5.3 Analyse av årsrapportene til Mattilsynet fra 2018-2020.....	65
Tabell 5.4 Analyse av kapittel 3 i årsrapportene til Mattilsynet fra 2018-2020.....	66

1. Innledning

1.1 Introduksjon

1. januar 2021 var det 70 direktorater i den norske statsforvaltningen (Direktoratet for økonomistyring, 2021). Ett av disse direktoratene er Mattilsynet. I den «tradisjonelle» oppbygningen av statsforvaltningen er et direktorat underlagt ett departement. Slik er tilfellet for majoriteten av de 70 direktoratene i norsk offentlig sektor. Eksempelene er derfor mange, blant annet Norad, som er underlagt Utenriksdepartementet, Helsedirektoratet, som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet og Valgdirektoratet, som er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette er imidlertid ikke tilfelle for Mattilsynet. Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet deler alle på styringsansvaret for Mattilsynet.

1.2 Hvorfor det er relevant

Et viktig tema i statsvitenskap er studier av statsforvaltningen, administrasjon og offentlig politikk. Forskning på statsforvaltningen kan for eksempel ta for seg hvordan direktorater, altså underliggende virksomheter i statsforvaltningen, blir styrt. Som nevnt i introduksjonen til dette kapittelet finnes det underliggende virksomheter som kun blir styrt av ett departement. Dette er den vanligste styringsstrukturen mellom direktorat og departement i norsk statsforvaltning. Det finnes også enkelte underliggende virksomheter i norsk statsforvaltning der det er flere overordnede virksomheter som deler på styringsansvaret. Som allerede gjort rede for er Mattilsynet ett av disse.

Hvordan flere departementer styrer en underliggende virksomhet, vil i denne oppgaven bli undersøkt med nettopp Mattilsynet som case. Det at flere

departementer deler på styringsansvaret for en underliggende virksomhet, vil jeg videre i denne oppgaven omtale for samordning. Erna Solbergs første regjering gjorde samordning til et viktig satsingsområde i forvaltningspolitikken i forbindelse med opprettelsen av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2013. Solberg-regjeringen valgte, i tillegg til å opprette departementet, å iverksette et program for styring og ledelse i statsforvaltningen. Samordning på tvers av etater og sektorer ble fremhevet som et sentralt satsingsområde (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Det er derfor rimelig å hevde at denne studien er relevant da samordning, som etatsstyringen av Mattilsynet er en case av, har vært et satsingsområde for Solberg-regjeringen.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger undersøkt hvordan slike styringsrelasjoner, som baserer seg på samordning, fungerer. Riksrevisjonen har undersøkt flere deler av norsk sentralforvaltning der styring ved samordning er sentralt, for eksempel petroleumsvirksomhet (Riksrevisjonen, 2019), integreringsområdet (Riksrevisjonen, 2019) og Innovasjon Norge (Riksrevisjonen, 2008). En tendens, ifølge Riksrevisjonen, er at slik styring ikke er problemfri. Et siste eksempel er Mattilsynet, som er denne oppgavens case. Riksrevisjonen stilte i 2012 spørsmålet om Mattilsynets tre oppdragsgivere, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, i tilstrekkelig grad hadde sikret et «enhetlig og effektivt» tilsyn på tvers av de tre fagområdene. Mattilsynets tre overordnede departementer uttalte den gang til Riksrevisjonen at *«det generelt er vanskelig å finne parametre som gir et godt grunnlag for å måle faktisk enhetlighet i Mattilsynet»* (Riksrevisjonen, 2012, s. 57).

1.3 Problemstilling

Med bakgrunn i at samordnet etatsstyring er en relativt uvanlig styringsrelasjon i norsk offentlig sektor, og at Mattilsynet styres gjennom en samordnet etatsstyring, er denne oppgavens problemstilling følgende:

Hva kjennetegner Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet sin samordnede etatsstyring av Mattilsynet?

Ut ifra problemstillingen kan det forstås slik at denne oppgaven vil se på tre ulike fenomener i studiet av offentlig politikk. 1) Forholdet mellom overordnet og underordnet virksomhet i offentlig sektor. 2) Forholdet mellom flere overordnede virksomheter og én underliggende virksomhet i offentlig sektor. 3) Forholdet mellom de overordnede virksomhetene som sammen deler på styringsansvaret av den underliggende virksomheten.

Flere studier innen statsvitenskap har hatt fokus på forholdet mellom overordnet og underliggende virksomhet i den norske statsforvaltningen (Fimreite & Læg Reid, 2008, Christensen, Læg Reid & Stigen, 2006, Kjærvik & Askim, 2015, Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Rørvik, 2015 og Askim, Bjurstrøm, Kjærvik, 2019). Askim et al. (2019) ser for eksempel på hvordan departementer målstyrer underliggende virksomheter i det norske byråkratiet, et arbeid som bygger videre på Askim og Kjærvik sin studie fra 2015. Christensen, Fimreite og Læg Reid ser i sin artikkel (2013) blant annet på styringsprosessen fra departement til Nav-kontor. Når det gjelder statsvitenskapelige studier som ser på statsforvaltningen i andre land enn Norge, er særlig Pollitt kjent for sin forskning på styringsrelasjonen mellom overordnet og underliggende virksomhet i offentlig sektor. Dette er studier han har gjort både alene, men også i samarbeid med andre

(Pollitt & Bouckaert, 2004, Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2005, Pollitt 2006).

I forskningen på norsk statsforvaltning er det gjennomført forholdsvis få studier av styringsrelasjonene mellom flere overordnede oppdragsgivere og én underliggende virksomhet, slik tilfellet er med Mattilsynet. Aars og Christensen (2011) er dog ett bidrag i slik forskning på norsk statsforvaltning. De undersøker styringen av det lokale Nav-kontoret, som styres av både stat og kommune. De skriver at da NAV-kontoret har to eiere, med ulike interesser, så kan dette skape grobunn for konflikt (Aars & Christensen, 2011, s. 11). Fimreite og Læg Reid (2008) har også NAV som case da de studerer samordningsutfordringer i NAV. Forholdet mellom flere overordnede aktører og én underliggende aktør er mer studert, og skrevet om, i den engelskspråklige litteraturen. Hammond & Knott (1996), Snyder & Weingast (1999), West & Cooper (1990) sine studier viser alle at delt ansvar og styring for underliggende virksomhet i offentlig sektor, riktignok i USA, ofte fører til konflikt mellom de overordnede virksomhetene, i tillegg til at underliggende virksomhet får økt autonomi. Fenomenet med flere overordnede virksomheter er også mye studert innen økonomifaget under navnet «common agency problem», slik for eksempel Bernheim & Whinston (1986) gjør.

1.4 Teoretisk rammeverk

Denne oppgaven vil benytte de to konkurrerende teoriene prinsipal-agent-teori og stewardship-teori for å undersøke styringsrelasjonen mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet.

Prinsipal-agent-teori er et analytisk rammeverk for å forklare forholdet mellom underliggende (agent) og overordnet virksomhet (prinsipal). Teorien stammer fra det private næringslivet der økonomer var interessert i å undersøke utfordringer ved samarbeid hvor involverte aktører hadde ulike holdninger til risiko. Teorien

ble i senere tid utvidet til også å forklare situasjoner der ulike aktører i et samarbeid jobber mot ulike mål (Eisenhardt, 1989), som inkluderer analyse av hierarkisk styring i offentlig sektor (Waterman & Meier, 1998). Teorien viser til at prinsipalen bestiller tjenester av den underliggende agenten. Prinsipalen inngår et kontraktsforhold med agenten og forventer, ved kontraktsinngåelse, at agenten vil produsere tjenestene slik prinsipalen ønsker (Moe, 1984). Teorien forventer dog at agenten vil følge sin egeninteresse, og at det som følge av dette vil oppstå en spenning mellom aktørene fordi egeninteressen til agenten skiller seg fra prinsipalen sin egeninteresse. Begge aktørene vil være opptatt av å maksimere sin egen nytte, noe som kan føre til at oppgaver ikke iverksettes i henhold til hva som er kontraktsfestet i samarbeidet (Eisenhardt, 1989).

Et sentralt element i prinsipal-agent-teori er antakelsen om at det eksisterer en mistillit mellom underordnet og overordnet virksomhet. Dette er i strid med den norske statsforvaltningen, som er preget av høy grad av tillit mellom aktørene. Denne høytillitskonteksten påvirker i stor grad handlingsmønsteret i byråkratiet (Christensen & Lægreid, 2007, Pollitt, 2006, Christensen et al., 2006). Det er og andre kritiske innvendinger mot prinsipal-agent-teori. Blant annet mener Perrow (1986) at teorien er for snever og sliter med å fange realiteten godt nok (Eisenhardt, 1989, s. 58). I likhet med Perrow hevder også Hirsch, Michaels & Friedman (1987) at teorien sliter med å reflektere virkeligheten (Eisenhardt, 1989, s. 71). I forbindelse med dette anbefaler derfor Eisenhardt (1989, s. 71) å komplementere prinsipal-agent-teori med andre teorier. Som følge av at den norske statsforvaltningen er preget av nettopp høy grad av tillit mellom aktørene, og at enkelte kritiske stemmer hevder at prinsipal-agent-teori sliter med å fange realiteten, vil jeg i denne oppgaven også benytte det teoretiske rammeverket stewardship-teori.

Stewardship-teori er en nyere, og mindre brukt, teori enn prinsipal-agent-teori. Teorien ble utviklet som et alternativ til nettopp prinsipal-agent-teori. Teorien har sitt utgangspunkt i at det ikke nødvendigvis foreligger en interessekonflikt og mistillit mellom overordnet og underliggende virksomhet i offentlig forvaltning, slik prinsipal-agent-teori hevder. Stewardship-teori forneker dog ikke at det kan foreligge en slik interessekonflikt mellom prinsipal og agent, men Davis, Schoorman & Donaldson skriver at stewarden vil velge å følge prinsipalens mål fordi dette også vil tjene stewarden sine interesser (Davis et.al, 1997, s.26-27). Teorien antar at forholdet mellom overordnet og underliggende virksomhet vil være preget av en gjensidig tillit, i motsetning til en gjensidig mistillit, som prinsipal-agent-teori antar (Van Slyke, 2007, s. 167).

Prinsipal-agent-teori og stewardship-teori vil ha motstridende antagelser og forventninger om hvordan forholdet vil være mellom de overordnede og den underliggende virksomheten, men også for hvordan relasjonene mellom de tre overordnede departementene vil være. Med utgangspunkt i disse to konkurrerende teoriene vil det bli utledet hypoteser for denne oppgaven med Mattilsynet som case. Disse hypotesene vil bli presentert i teori-kapittelet. Mattilsynet vil i denne oppgaven bli behandlet som to ulike caser med tanke på at oppgaven tar utgangspunkt i to ulike teorier. Basert på prinsipal-agent-teori vil Mattilsynet bli behandlet som en most-likely-case, og basert på stewardship-teori vil Mattilsynet bli behandlet som en least-likely-case. De teoretiske implikasjonene som forekommer av disse case-valgene vil bli drøftet i denne oppgavens teorikapittel. De metodologiske implikasjonene som kan forekomme som følge av denne type case vil drøftes i oppgavens metodekapittel.

1.5 Metode

Denne oppgaven tar for seg den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet der Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet deler på styringsansvaret. I denne oppgaven vil jeg analysere en rekke dokumenter. Jeg har vurdert det slik at å analysere Mattilsynet sine årlige tildelingsbrev og årsrapporter er relevant for å svare på denne oppgavens forskningsspørsmål. I tillegg til årsrapporter og tildelingsbrev vil jeg også analysere referater fra ulike etatsstyringsmøter som er blitt holdt mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet. For å forsøke å svare på oppgavens forskningsspørsmål vil jeg også gjennomføre informantintervjuer med byråkrater involvert i etatsstyringen av Mattilsynet. Da jeg har brukt intervjuer som datakilde for denne oppgaven har prosjektet blitt meldt til Norsk senter for forskningsdata.

Jeg finner det naturlig å analysere dokumenter fra flere årstall for å kunne vise til resultater over tid, og samtidig er det en forsikring mot at jeg analyserer dokumenter med store skjevheter sammenlignet med «normalen». Jeg vil derfor studere det årlige tildelingsbrevet Mattilsynet har mottatt fra de tre departementene fra 2016 frem til det siste tildelingsbrevet for 2021. Jeg vil også analysere Mattilsynets årsrapporter fra de samme årene. Videre vil jeg analysere referatene fra ulike etatsstyringsmøter mellom Mattilsynet og de tre departementene.

Jeg benytter ulike tilpassede analysemetoder til de ulike typene dokumentene jeg analyserer. Jeg går nærmere inn på de ulike analysemetodene i oppgavens kapittel 4, metode. I tillegg til å analysere relevante dokumenter har jeg også gjennomført informantintervjuer med ansatte som er involvert i etatsstyringen av Mattilsynet.

Jeg har gjennomført intervjuer med ansatte både på overordnet nivå i departementene involvert i etatsstyringen, og på underliggende nivå i Mattilsynet.

Dokumentene som analyseres, er blant annet det årlige tildelingsbrevet Mattilsynet mottar fra de tre departementene. Det er som kjent tre departementer som deler på ansvaret for etatsstyringen av Mattilsynet. Ved slike tilfeller er det ett departement som har det overordnede administrative ansvaret, og dette departementet er ansvarlig for å samordne styringssignaler fra flere departementer. I Finansdepartementets *Veileder i etatsstyring* står følgende:

«Det departementet som har det overordnede administrative ansvaret, bør tenke nøye gjennom hvordan styringssignaler fra flere departementer best kan samordnes, og hvordan konsekvensene av de ulike styringssignalene virker inn på hverandre» (Finansdepartementet, 2011, s. 20-21).

I Mattilsynet sitt tilfelle er det Landbruks- og matdepartementet som har det overordnede administrative ansvaret. Det innebærer blant annet at Mattilsynet får sitt tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet. Når det er sagt så inneholder tildelingsbrevet styringssignaler fra alle de tre departementene. Dette vil bli nærmere kommentert i oppgavens kapittel 4, metode.

Gerring (2007. s. 20) skriver at selve formålet med casestudier er at en case skal generere kunnskap som en kan bruke til å generalisere et bredere sett av caser. Studien har derfor som formål å kunne generalisere et univers med samordningsstyring av etater i norsk offentlig sektor. Et casedesign med Mattilsynet som kritisk case vil i dette tilfellet danne grunnlaget for en slik generalisering. Dette vil drøftes i oppgavens metodekapittel.

1.6 Struktur

Denne oppgaven er delt inn i syv kapitler. Kapittel 2 tar for seg bakgrunnen for denne oppgaven, i tillegg presenteres Mattilsynet og direktoratets oppdragsgivere. I kapittel 2 vil jeg også gjøre rede for etatsstyring og mål- og resultatstyring. Det er mål- og resultatstyring som er det overordnede styringsprinsippet i norsk offentlig sektor. I kapittel 3 vil oppgavens teoretiske rammeverk, prinsippal-agent-teori og stewardship-teori bli presentert. Med utgangspunkt i disse to konkurrerende teoriene vil det bli utledet hypoteser, altså forventninger, for denne oppgaven med Mattilsynet som case. I kapittel fire går oppgaven inn på metoden som senere blir anvendt for å svare på oppgavens problemstillinger. I metodekapittelet vil også valget av casestudie bli begrunnet, casens utvalg vil bli gjort rede for, og det vil bli gjort en gjennomgang av opplegget rundt både intervju- og dokumentanalysen oppgaven senere tar fatt på. En vurdering og gjennomgang av reliabiliteten og validiteten foregår også i metodekapittelet. I kapittel 5 presenterer jeg oppgavens empiri. Funnene fra dokumentgjennomgangen og intervjuene med informantene fra virksomhetene presenteres her som empiri for den senere analysen. Kapittel 6 er oppgavens analysekapittel. Kapittelets formål er å undersøke hvorvidt hypotesene, altså oppgavens forventninger, fra teorikapittelet støttes eller ikke. Analysene gjennomføres med utgangspunkt i empirien som blir presentert i det foregående kapittel 5. Kapittel 7 er oppgavens siste kapittel. Her kommer det en oppsummering, basert på oppgavens problemstillinger, av hovedfunnene i analysen. I tillegg kommer det forslag til videre forskning basert på det oppgaven konkluderer med.

2. Bakgrunn

2.1 Mattilsynet

Mattilsynet er et direktorat med sitt hovedansvar å sikre trygg mat og trygt drikkevann, og ansvar for dyre- og plantehelsen. Dette hovedansvaret skal ses i sammenheng med andre hensyn, som for eksempel næringsaktørens verdiskapning og interesser. Eksempelvis skal Mattilsynet ta hensyn til sjømateksport (Mattilsynet, 2020). Mattilsynet ble opprettet i 2003 for å sikre en felles forvaltning av matproduksjonen fra både land og sjø. I 2004 overtok Mattilsynet arbeidsoppgavene til følgende tilsynsmyndigheter: Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsynene og fiskeridirektoratets tilsynsvirksomhet for sjømatproduksjon (Riksrevisjonen, 2011, s. 21). Ingunn Midtun Godal har vært Mattilsynets administrerende direktør siden 2019. I direktoratets årsrapport for 2019 presenterer hun Mattilsynets samfunnsoppdrag som følgende:

«Mattilsynets samfunnsoppdrag er å sikre helsemessig trygg mat og drikkevann, fremme god helse hos planter, fisk og landdyr og fremme god dyrevelferd og respekt for dyr. Vi skal også fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden og ivareta miljøvennlig produksjon. Videre skal vi ivareta hensynet til aktørene langs hele matproduksjonskjeden og bidra til markedsadgang til utlandet. Det er den enkelte aktør som har ansvaret for å følge reglene, men vi skal sikre at dette ansvaret ivaretas gjennom å utvikle, veilede om og håndheve regelverket, samt overvåke status og utvikling på våre områder. Vi skal også ha god beredskap for å håndtere hendelser og kriser. Mattilsynet har et omfattende samfunnsoppdrag og enkelte kritiske samfunnsfunksjoner. For å gjøre jobben vår godt trenger vi løpende dialog med en rekke institusjoner, næringer og organisasjoner» (Mattilsynet, 2020, s. 5).

2.2 Mattilsynets overordnede virksomheter

Det faglige ansvaret for styringen av Mattilsynet er, som tidligere nevnt, delt mellom de tre departementene Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er Landbruks- og matdepartementet som har det administrative ansvaret for Mattilsynet. Det betyr, blant annet, at det er dette departementet som sender ut tildelingsbrev til Mattilsynet, men riktignok ikke uten at Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har kommet med sine innspill. De tre departementenes styringssignaler kommer fra både tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og virksomhetsinstruks. Som nevnt sendes tildelingsbrevet ut av Landbruks- og matdepartementene, ved etatsstyringsmøtene deltar representanter for alle de tre departementene. Som følge av denne oppgavens begrensede omfang analyserer jeg ikke Mattilsynets virksomhetsinstruks i denne oppgaven.

I de neste tre underkapitlene vil jeg kort gjøre rede for Mattilsynet sine tre overordnede departementer, og deres oppgaver i forbindelse med styringen av Mattilsynet.

2.2.1 Nærings- og fiskeridepartementet

«Nærings- og fiskeridepartementet har ansvaret for å utforme en fremtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk (...) Departementet skal fremme norsk næringsliv og handel, og bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havbruksnæringen» (regjeringen.no, 2017). Departementet består av ti ulike avdelinger, med hvert sitt ansvarsområde, som videre består av ulike seksjoner (regjeringen.no, u.å.). Det er seksjonen for sjømat, som ligger under næringspolitisk avdeling, som har ansvaret for Nærings- og fiskeridepartementets styring av Mattilsynet. Seksjonen for sjømat arbeider med rammevilkår og virkemidler for verdiskaping i sjømatnæringen generelt og sjømatindustrien spesielt. Seksjonens ansvarsområde

inkluderer videre oppgaver knyttet til det at sjømaten er trygg, sunn og av god kvalitet. Seksjonen koordinerer departementets arbeid med Mattilsynet, både når det gjelder etatsstyring og regelverksutvikling (regjeringen.no, u.å).

2.2.2 Helse- og omsorgsdepartementet

«Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester» (regjeringen.no, u.å). Departementet består av ni ulike avdelinger, med hvert sitt ansvarsområde, som videre består av ulike seksjoner (regjeringen.no, u.å). Det er seksjon for ernæring og mattrygghet, som ligger under folkehelseavdelingen, som har ansvaret for Helse- og omsorgsdepartementets styring av Mattilsynet. Seksjonen har ansvaret for helsefremmende og sykdomsforebyggende arbeid. Arbeidet omfatter en rekke ulike områder, slik som ernæring, drikkevann, mattrygghet og kosmetikk. Seksjonen har ansvaret for Helse- og omsorgsdepartementets faglige etatsstyring av Mattilsynet (regjeringen.no, u.å).

2.2.3 Landbruks- og matdepartementet

«Landbruks- og matdepartementet har hovedansvaret for mat- og landbrukspolitikken. Det omfatter arealforvaltning, jord- og skogbruk, husdyrhold, reindrift og utvikling av nye næringer med utgangspunkt i landbruket (regjeringen.no, u.å). Departementet består av fem ulike avdelinger, med hvert sitt ansvarsområde, som videre består av ulike seksjoner (regjeringen.no, u.å). Det er seksjon internasjonal koordinering og forbrukerinteresser (SIF), som ligger under avdeling for matpolitikk, som har ansvaret for Landbruks- og matdepartementets styring av Mattilsynet. Landbruks- og matdepartementet har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Mattilsynet. Det betyr at det er statsråden i Landbruks- og matdepartementet sitt politiske ansvar at departementet fører en overordnet kontroll med Mattilsynet. Videre er det LMD

sitt ansvar å fastsette mål for Mattilsynet og siden følge opp resultatoppnåelsen i forhold til målene (Landbruks- og matdepartementet, 2018, s. 1).

2.3 Etatsstyring

I Finansdepartementets veileder i etatsstyring av 2011 kan en lese følgende: «*Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet*» (Finansdepartementet, 2011, s. 4). En kan med utgangspunkt i dette utdraget forklare etatsstyring som den kontrollen og oppfølgingen ett (eller flere) overordnet departement gjør av underliggende virksomhet, slik som nettopp Mattilsynet er underliggende virksomhet av tre departementer. Denne kontrollen som departementene gjør, kan gjennomføres ved bruk av flere ulike former for styringsaktiviteter. Eksempler på dette inkluderer etatsstyringsmøter, tildelingsbrev og rapporter. En samlebetegnelse på disse aktivitetene er det Finansdepartementet omtaler for styringsdialog. I tillegg til dette er fagmøter en styringsaktivitet som knytter seg opp mot virksomhetens formål eller kravene som stilles i styringsdialogen. Videre tar Finansdepartementets veileder for seg de tre ulike formene for styring. Gjennom konstituerende styring fastlegges underliggende virksomhet sitt formål og virkeområde, styringsregime og finansiering. Lover og forskrifter som danner rammene for underliggende virksomhet, er også en del av den konstituerende styringen. Det å fastsette den underliggende virksomhetens hovedmål og sentrale veivalg er en del av den strategiske styringen. Avslutningsvis er operativ styring en betegnelse som brukes om den løpende og kontinuerlige etatsstyringen (Finansdepartementet, 2011, s. 5).

Veileder i etatsstyring poengterer viktigheten av en balansegang mellom at overordnet virksomhet har kontroll, og at underliggende virksomhet har

autonomi. Følgende utdrag er hentet fra kapittel 7 i Veileder i etatsstyring: «*Etatsstyringen bygger på prinsippet om at virksomheten skal ha frihet til å finne de mest hensiktsmessige måtene å realisere målene på. Det er derfor viktig at kontrollaktiviteten ikke blir så store at de skader rollefordelingen og tillitten mellom departement og virksomhet*» (Finansdepartementet, 2011, s. 37). Dette er et interessant poeng som vil være relevant for denne oppgaven da den blant annet skal undersøke om relasjonen mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet er preget av tillit eller mistillit. Denne oppgaven tar for seg en styringsrelasjon der det er flere departementer som deler på ansvaret for etatsstyringen av underliggende virksomhet. Når det gjelder den type styringsrelasjoner skriver Finansdepartementet, i Veileder for etatsstyring (2011, s. 20), at det er departementet som er administrativt ansvarlig for etatsstyringen å samordne styringssignalene fra de involverte departementene. Finansdepartementet skriver videre at departementet med det administrative ansvaret bør tenke nøye gjennom hvordan styringssignaler fra flere departementer best kan samordnes.

2.4 Mål- og resultatstyring

§4 i Finansdepartementets Reglement for økonomistyring i staten kan en lese at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten (Finansdepartementet, 2021, s. 16). I tildelingsbrevet til Mattilsynet kan vi lese at departementenes oppfølging og styring av Mattilsynet innrettes etter dette prinsippet (Landbruks- og matdepartementet, 2021, s. 2). På grunn av dette vil jeg avslutningsvis i dette kapitlet kort gjøre rede for dette styringsprinsippet.

Mål- og resultatstyring kom som følge av New Public Management (NPM)-bølgen som skylte inn over norsk statsforvaltning gradvis fra midten av 1980-tallet. I 1997 ble prinsippet om mål- og resultatstyring nedfelt i Reglement for økonomistyring i staten som det grunnleggende styringsprinsippet i norsk

statsforvaltning (Askim, Eldtun & Fremstad, 2014, s. 228). NPM brukes som en fellesbetegnelse på en mengde reformer som de siste tiårene har påvirket den norske statsforvaltningen. Kort fortalt ble inspirasjon til måter å styre på, samt måter å organisere seg på, hentet fra privat sektor for å sørge for en mer effektiv og fristilt offentlig sektor (Christensen et al., 2015, s. 15, s. 63). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring skriver følgende om styringsprinsippet: *«Mål- og resultatstyring som metode handler om å sette mål, følge opp om målene nås, og bruke informasjonen til læring, styring og kontroll. (...) Rent praktisk innebærer MRS som metode å 1) sette mål for hva vi ønsker å oppnå 2) innhente og vurdere styringsinformasjonen ut fra målene 3) bruke denne informasjonen til læring, styring og kontroll (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019).*

Tanken bak å innføre mål-og resultatstyring som styringsprinsipp i staten var at det skulle sørge for mindre grad av detaljstyring av underliggende statlige virksomheter. Videre var tanken at den underliggende virksomheten skulle få større grad av resultatorientering og ansvarliggjøring (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019). I norsk statsforvaltning er man pålagt å ta i bruk mål- og resultatstyring som styringsprinsipp når overordnet virksomhet skal styre underordnet virksomhet. Direktoratet for økonomistyring (2019) skriver at prinsippet om MRS i staten bygger på tre sentrale forutsetninger. Den første forutsetningen er strategisk styring mot overordnede mål. Det vil si at styringen utøves med et langsiktig og strategisk perspektiv. De overordnede målene det styres mot, skal beskrive den positive situasjonen myndighetene ønsker for samfunnet. Den neste forutsetningen for MRS i staten er delegering av myndighet. Det innebærer at et departement delegerer myndighet til underliggende virksomhet, altså slik som de tre departementene delegerer myndighet til Mattilsynet. Begrunnelsen for slik delegering ligger i at det er de som kjenner fagområdet best, som skal få frihet til å velge virkemidler og tiltak som skal benyttes for å nå overordnede mål. For at denne delegeringen skal fungere, er det

avgjørende at overordnet og underordnet virksomhet har tillit til hverandre, og at de har en felles forståelse av utfordringer og mål. Den tredje, og siste, forutsetningen for MRS i staten er ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen. Det vil si at det utøvende nivået, for eksempel Mattilsynet, har i oppgave å vurdere informasjon knyttet til resultater og risiko for å belyse hvordan dette bidrar til å nå de overordnede målene. Denne informasjonen som hentes inn, skal så brukes til å forbedre oppgavegjennomføringen og virkemiddelbruken (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019).

3 Teori

Jeg vil i dette kapittelet ta for meg de to teoriene prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. De to teoriene vil settes opp mot hverandre, og vil med det bli behandlet som konkurrerende teorier. Et slikt oppsett er i tråd med hva Roness (1997, s. 89) presenterer som en god måte å fremlegge teori på når man skal studere prosesser i offentlig forvaltning. Ved å benytte en slik strategi vil jeg, gjennom teorien, utrede hypoteser. Disse hypotesene vil være motstridende og konkurrerende, fordi de vil være inspirert av hver sin konkurrerende teori. Hypotesene som presenteres i dette kapittelet vil deretter testes opp mot observasjonene som blir gjort i analyser av tildelingsbrev, årsrapporter, referater fra etatsstyringsmøter og informantintervjuer. Roness (1997, s. 103) skriver videre at en av årsakene til å velge en slik strategi er at det passer godt til utprøving og eventuell utvikling av teorier, da man ser på den aktuelle teoriens gyldighetsområde og dens rammer. Når det er en konkurrerende strategi, er det en fordel å velge teorier som har motstridende forventninger. Det er rimelig å hevde at teoriene som jeg anvender i denne oppgaven, tilfredsstillende dette. Det er også verdt å nevne at jeg senere i dette kapittelet forsøker å utvide stewardship-teori sitt gyldighetsområde til å også kunne ha forklaringskraft på situasjoner der det er flere overordnede virksomheter involvert, slik tilfellet er for Mattilsynet. Jeg vurderer det slik at å velge en konkurrerende strategi er en god tilnærming til denne oppgaven, nettopp fordi jeg forsøker å utvide stewardship-teori sitt gyldighetsområde. Stewardship-teori og prinsipal-agent-teori kan sies å oppfylle kravet om å være motstridende og konkurrerende, da sistnevnte teori har utgangspunkt i at det foreligger en grunnleggende mistillit mellom underliggende og overordnet virksomhet, der hard kontroll og insentiver er det som øker effektiviteten i arbeidet. Førstnevnte teori, stewardship-teori, har sitt utgangspunkt i at forholdet mellom underliggende og overordnet virksomhet er preget av gjensidig tillit, og at det som styrker effektiviteten, er samarbeid. De

hypotesene som vil utredes av de to teoriene, vil dermed bli motstridende, i tråd med hva Rolness (1997) anbefaler. Hypotesene som presenteres underveis i dette kapittelet, vil danne grunnlaget for analysen som senere finner sted i kapittel 6.

Dette kapittelet tar først for seg prinsipal-agent-teori, og jeg vil utrede hypoteser basert på teoriens grunnleggende ideer. Deretter vil jeg ta for meg problematikken som kan oppstå ved å ha flere prinsipaler, slik tilfellet er for Mattilsynet, ut ifra prinsipal-agent-teori og presentere hypoteser basert på dette. Dernest vil jeg ta for meg stewardship-teori og presentere hypoteser basert på teorien. Stewardship-teori er i utgangspunktet en teori som ser på forholdet mellom underliggende virksomhet og én prinsipal. Teorien tar ikke for seg en relasjon der det er flere prinsipaler involvert, slik som tilfellet er med Mattilsynet. Jeg vil derfor i underkapittelet om stewardship-teori forsøke å videreutvikle stewardship-teori til også å kunne anvendes på tilfeller med mer enn en prinsipal, slik prinsipal-agent-teori kan. Ut ifra den utviklede teorien vil det også utredes hypoteser. Avslutningsvis i dette kapittelet vil alle hypotesene presenteres, og det vil bli klargjort for hvilke hypoteser som er motstridende til hverandre.

3.1 Prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teori ble i utgangspunktet utviklet for å forklare forhold som fant sted i det private næringsliv. Jensen og Meckling (1976, s. 309) mente dog at teorien også burde kunne anvendes for å forklare relasjoner i alle organisasjonsformer som er hierarkisk utformet, inkludert offentlig forvaltning. De begrunner dette med at underordnet virksomhet (agenter) som følger sin egeninteresse fremfor hva overordnet virksomhet (prinsipalen) ønsker, er noe som er typisk for alle organisasjoner. Det er riktignok ikke slik at prinsipal-agent-teori er identisk for både offentlig og privat sektor. Enkelte av mekanismene som eksisterer i, og definerer, privat sektor, er totalt fraværende i offentlig sektor. En

slik mekanisme er fri konkurranse. Mangel på konkurranse og konkurrenter i offentlig sektor gjør for eksempel at det ikke eksisterer naturlige seleksjonsmekanismer som fører til at ineffektive underliggende virksomheter blir lukket ut av konkurransen, noe som vil være tilfelle i privat næringsliv med fri konkurranse.

Relasjonen mellom overordnet og underordnet virksomhet styres av en kontrakt som fastsetter hvilke rammer agenten har mulighet til å arbeide innenfor (Braun & Guston, 2003, s. 303). I norsk offentlig sektor er denne kontrakten utformet som et tildelingsbrev eller oppdragsbrev. Mattilsynet, som er denne oppgavens case, får sitt tildelingsbrev, eller sin kontrakt, fra Landbruks- og matdepartementet. I privat næringsliv, der teorien stammer fra, har prinsipalen mulighet til å selv velge hvilken agent den ønsker at skal utføre oppgavene. Denne muligheten er ikke til stede i norsk offentlig sektor. I norsk offentlig sektor styrer prinsipalen gjennom å fastsette hvilke oppgaver agenten skal gjøre, og hvordan agenten skal utføre disse oppgavene. Landbruks- og matdepartementet sender, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, årlig ut et tildelingsbrev til Mattilsynet. Tildelingsbrevet definerer hvilke oppdrag Mattilsynet skal utføre, i tillegg til at det til dels blir gitt føringer for hvordan disse oppdragene skal utføres. Jeg vil se nærmere på dette i oppgavens empiri- og analysekapitler.

Et av de grunnleggende elementene i prinsipal-agent-teori er det store fokuset teorien har på reguleringer av interessekonflikter mellom underordnet og overordnet aktør. Det oppstår et problem fordi agenten skal utføre oppgaver på vegne av prinsipalen. Ifølge teorien ligger det en forventning om at agenten skal utføre oppgaver og fatte samme beslutninger som det prinsipalen ønsker. Prinsipal-agent-teori antar imidlertid at det ikke er så enkelt. Teorien tar utgangspunkt i at det nærmest ikke er til å unngå at den underliggende

virksomheten tar med seg sine egne interesser inn i arbeidet, og disse står gjerne i kontrast til interessene overordnet virksomhet har. Teorien hevder at det er rimelig å anta at agenten først og fremst er ute etter å maksimere sitt eget utbytte for så liten innsats som mulig. Prinsipal-agent-teori hevder, i forbindelse med dette, at slik utbyttmaksimering er mulig fordi agenten sitter på en ekspertise som prinsipalen ikke har. Agenten får med det et informasjonsovertak på prinsipalen. Den nevnte interessekonflikten og informasjonsskjevheten mellom overordnet og underliggende virksomhet fører til at det oppstår en mistillit, det mest grunnleggende elementet i prinsipal-agent-teori, mellom prinsipal og agent (Eisenhardt, 1989, s. 58-62).

H1: Forholdet mellom de overordnede departementene og Mattilsynet preges av mistillit.

En annen konsekvens av interessekonflikten og informasjonsskjevheten mellom prinsipal og agent er, ifølge prinsipal-agent-teori, at faren for det som i den engelskspråklige litteraturen omtales som *moral hazard*, alltid er til stede. Eisenhardt (1989, s. 61) skriver at moral hazard oppstår fordi prinsipalen ikke til enhver tid har mulighet til å observere agenten sine handlinger. Dette vet agenten, som med det handler etter et insentiv om at det er mulig å gjøre minst mulig innsats for å innfri forpliktelsene sine, uten at prinsipalen legger merke til det. For å forsikre seg mot at dette finner sted, inngår overordnet og underliggende virksomhet, som nevnt tidligere, en kontrakt. Kontrakten skal hindre at en konfliktfylt relasjon og redusere informasjonsskjevheten ved at den stiller krav til hvilke oppgaver agenten skal utføre, samt til dels hvordan agenten skal utføre disse oppgavene. I tillegg inneholder kontrakten informasjon om hvordan prinsipalen skal kontrollere agenten, samt hvordan agenten skal rapportere tilbake til prinsipalen (Van Slyke, 2007, s. 162). Som tidligere nevnt er «kontrakten» mellom overordnet og underliggende virksomhet i norsk offentlighet et

tildelingsbrev eller et oppdragsbrev. For Mattilsynet er kontrakten de må forholde seg til, tildelingsbrevet de mottar fra Landbruks- og matdepartementet på vegne av de tre departementene som styrer Mattilsynet. Dette tildelingsbrevet er det sentrale styringsdokumentet i departementenes styring av Mattilsynet, men er å regnes for en «myk» kontrakt (Kjærvi & Askim, 2015, Askim et.al, 2019). I tilfeller der det er en tydelig konflikt mellom prinsipal og agent, og forholdet er preget av mistillit, er det mest effektive å velge en adferds-kontrakt. Da jeg, ut i fra prinsipal-agent-teori, antar at forholdet mellom prinsipal og agent er preget av mistillit, kan dette tale for at departementene driver en detaljstyring av Mattilsynet. En slik detaljstyring vil begrense autonomien til Mattilsynet.

H2: Mattilsynet har lav grad av autonomi.

3.1.1 Flerprinsipal-problematikk

Frem til nå har dette kapitlet sett på relasjonen som prinsipal-agent-teori mener at eksisterer mellom en agent og en prinsipal. Som det allerede er blitt tydelig presisert, tar denne oppgaven for seg en relasjon mellom en agent (Mattilsynet) og tre prinsipaler (Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet). I dette underkapitlet vil jeg se på hvordan styringen av en agent påvirkes av at det er flere prinsipaler involvert. Flerprinsipal-problematikk (common agency problem/multiple principal problem) har sitt utgangspunkt i prinsipal-agent-teori, og i likhet med prinsipal-agent-teori er grunnideen til teoriretningen at mistillit er det mest definerende ordet for forholdet mellom virksomheter. Til forskjell fra prinsipal-agent-teori er det her flere prinsipaler som styrer agenten, og som dermed konkurrerer om å få sine interesser prioritert av den underliggende virksomheten. De overordnede virksomhetene som samarbeider om styringen av den underliggende agenten, har gjerne ulike og til dels uforenelige mål, noe som kan

føre til at god og forent styring av agenten blir vanskelig (Van Thiel, Verhoest, Bouckaert & Lægreid, 2012, s. 426). Mattilsynet har tre oppdragsgivere. Dette er ikke et svært høyt antall (Innovasjon Norge har for eksempel over 40), men det er mulig å argumentere for at de tre departementene har ulike interesser og konkurrerende mål. Dette kan gjøre styringen vanskelig, og det er mulig å argumentere for at forholdene ikke vil ligge til rette for et godt samarbeid.

H3: Relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av dårlig samarbeid.

Mattilsynet utfører oppgaver på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er sistnevnte departement, Landbruks- og matdepartementet, som har det administrative ansvaret for styringen av Mattilsynet. Prinsipal-agent-teori gir i utgangspunktet ingen indikasjon eller føringer på prinsipalenes hierarki, altså hvilket av departementene som bør prioriteres av agenten. Mattilsynet mottar et samlet tildelingsbrev fra de tre departementene, i stedet for at hvert av departementene leverer hvert sitt tildelingsbrev. Det at tildelingsbrevet leveres i samarbeid mellom de tre prinsipalene, gjør det vanskeligere å spore de ulike instruksene tilbake til rett departement. Det er likevel ikke umulig å spore enkelte instruksjoner tilbake til rett departement. For å illustrere dette er det for eksempel nærliggende å anta at instruksene *Mattilsynet skal følge opp relevante tiltak i Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021), når det gjelder tiltak som berører forhold som knytter seg til lovgivningen på matområdet. Dette skal gjøres i samarbeid med Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet* (Landbruks- og matdepartementet, 2019, s. 8) kan spores tilbake til Helse- og omsorgsdepartementet. Tilsvarende er det nærliggende å anta at instruksene *For sjømatsektoren skal arbeidet særlig mot Kina og Brasil vektlegges i 2019*

(Landbruks- og matdepartementet, 2019, s. 4) kan spores tilbake til Nærings- og fiskeridepartementet.

Til tross for at prinsipal-agent-teori ikke gir føringer på hvilken av prinsipalene som bør prioriteres av agenten, og at de tre departementene leverer et felles tildelingsbrev, kan en argumentere for at det ut ifra prinsipal-agent-logikk er mulig å hevde at Landbruks- og matdepartementet blir prioritert av Mattilsynet. Det er, ut ifra prinsipal-agent-logikk, mulig å argumentere for at agenten vil prioritere oppgavene til den prinsipalen agenten får størst økonomisk tilskudd fra (Waterman & Meier, 1998, s. 178-180). Mattilsynet får dog sitt økonomiske tilskudd fra sine tre prinsipaler i fellesskap, noe som gjør at prinsippet om økonomisk tilskudd ikke er gjeldende for denne casen. Et viktig element i prinsipal-agent-teori er kontrakten som eksisterer mellom overordnet og underliggende virksomhet. Det er denne som regulerer forholdet mellom agent og prinsipal. Da det for Mattilsynet er Landbruks- og matdepartementet som leverer tildelingsbrevet, kan en anta at Mattilsynet, ut ifra prinsipal-agent-logikk, vil prioritere instruksene som kan spores tilbake til Landbruks- og matdepartementet. Dette kan begrunnes i at det er LMD som har det administrative ansvaret for styringen av Mattilsynet, og at det er nevnte departement som Mattilsynet har størst kontakt med i styringsrelasjonen.

H4: Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra de andre departementene.

3.2 Stewardship-teori

Frem til nå har dette kapittelet sett på prinsipal-agent-teori og dens utvidede variant som tar for seg flerprinsipal-problematikk. Som det tydelig kom frem tidligere i dette kapittelet, er et av de grunnleggende elementene i prinsipal-agent-

teori at det eksisterer en form for mistillit mellom underordnet og overordnet virksomhet, også i offentlig sektor. Dette er i strid med erfaringene og kunnskapen som er tilgjengelig om norsk offentlig sektor. Den norske statsforvaltningen er preget av høy grad av tillit mellom de ulike aktørene. Denne høytillitskonteksten påvirker videre handlingsmønsteret i det norske byråkratiet (Christensen & Lægreid, 2007, Pollitt, 2006). I statsvitenskapelig litteratur er det og fremkommet andre kritiske innvendinger mot prinsipal-agent-teori. Både Perrow (1986) og Hirsch et al. (1987) mener teorien er for snever, og at den beskriver en urealistisk virkelighet (Eisenhardt, 1989, s. 57-58). Som følge av dette foreslår derfor Eisenhardt (1989, s. 71) å komplementere prinsipal-agent-teori med andre teorier, da det vil hjelpe med å fange et bredere bilde av virkeligheten. Som følge av at den norske statsforvaltningen er preget av høy grad av tillit mellom aktørene, samt at enkelte bidrag i statsvitenskapelig litteratur har kritisert prinsipal-agent-teori for å ikke fange virkeligheten godt nok, vil denne oppgaven komplementere prinsipal-agent-teori med den konkurrerende teorien stewardship-teori.

Sammenlignet med prinsipal-agent-teori er stewardship-teori både en nyere og mindre benyttet teori for å studere relasjonen mellom overordnet og underliggende virksomhet i offentlig sektor. Teorien ble utviklet som et alternativ til prinsipal-agent-teori, og har som utgangspunkt at det ikke nødvendigvis eksisterer en mistillit og interessekonflikt mellom overordnet og underliggende virksomhet i offentlig sektor. Stewardship-teori tar utgangspunkt i at underliggende virksomhet, stewarten, faktisk verdsetter felles verdier og samarbeid med overordnet virksomhet, prinsipalen, i stedet for å følge sin egeninteresse, som gjerne er motstridende til prinsipalens interesser. Stewardship-teori antar videre, i likhet med det som ved tidligere anledninger har vist seg å være tilfellet i norsk offentlig sektor, at relasjonen mellom stewart og prinsipal ofte er preget av en gjensidig tillit (Davis et al., 1997, s. 27). Videre vil dette underkapittelet ta for seg hvilke forventninger en kan ha til styringsrelasjonen

mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet når stewardship-teori legges til grunn. Stewardship-teori tar for seg relasjonen mellom en steward og en prinsipal. For tilfellet med Mattilsynet er det derimot tre prinsipaler involvert i styringsrelasjonen. I motsetning til prinsipal-agent-teori, med sin utvidede teori om flerprinsipal-problematikk, beskriver ikke stewardship-teori relasjoner der det er flere prinsipaler involvert i styringsrelasjonen. Stewardship-teori er dermed heller ikke beskrivende for relasjonen mellom de ulike prinsipalene som er til stede i en styringsrelasjon. Da ideen bak denne oppgavens teori er at prinsipal-agent-teori og stewardship-teori vil kunne utfylle hverandre, er det en fordel at de er sammenlignbare med hverandre også når tilfellet er at det er tre prinsipaler involvert i styringsrelasjonen. Med dette som utgangspunkt velger jeg å anta at mekanismer som er gjeldende i et forhold mellom en prinsipal og en steward også er gjeldende når flere prinsipaler er involvert i styringen. Dette kan sammenlignes med hvordan mekanismene som er gjeldende i forhold mellom én prinsipal og én agent, også er gjeldende når flere prinsipaler er involvert i styringen, i den utvidede prinsipal-agent-teorien: flerprinsipal-problematikk. Jeg vil gå nærmere inn på dette i avsnittet der jeg tar for meg styringsrelasjoner med flere prinsipaler ut ifra stewardship-teori.

Stewardship-teori ser på relasjonen mellom prinsipal og steward som en situasjon der stewarden i stedet for å handle egosentrisk, som prinsipal-agent-teori forventer, faktisk ønsker å forvalte oppdraget den har fått fra prinsipalen, på en god måte, der stewarden motiveres av å jobbe mot å nå målsetningene til prinsipalen. Ifølge Schillemans (2013, s. 545) motiveres stewarden, i tillegg til å jobbe mot prinsipalens mål, også av ros og et godt omdømme. Stewardship-teori utelukker ikke at underliggende og overordnet virksomhet i statsforvaltningen vil ha motstridende interesser, men teorien mener at stewarden vil foretrekke et godt samarbeid med prinsipalen, rettet mot prinsipalens målsetninger, i stedet for at stewarden følger sin egeninteresse. Stewarden vil gå mot sin egeninteresse fordi

den stoler på at dens egne behov blir dekket når den velger et samarbeid, og med det også løsninger, som både prinsipal og steward vil tjene på (Davis et al. 1997, s. 26-27).

Det er opp til de involverte aktørene i styringsrelasjonen å bestemme seg for om relasjonen dem imellom er et prinsipal-agent-forhold eller et prinsipal-steward-forhold. Davis et al. (1997, s. 29-36) lister opp ulike forhold som kan være til stede og påvirke relasjonen mellom steward og prinsipal, og presiserer at disse forholdene gjerne er kjennetegn på adferden til underliggende og overordnet aktør. Davis et al. presiserer videre at aktørene har mulighet til å endre adferden sin underveis i relasjonen. Med dette som utgangspunkt presenterer Davis et al. valget om hvilket forhold aktørene skal ha til det som i spillteorien kalles for et fangens-dilemma-spill. Forholdene som ligger til rette når aktørene bestemmer seg for hvilken relasjon de skal gå for, vil bli diskutert videre i kapittelet, med utgangspunkt i fangens-dilemma-spillet som Davis et al. presenterer.

		Principal's Choice	
		Agent	Steward
Manager's Choice	Agent	Minimize Potential Costs Mutual Agency Relationship 1	Agent Acts Opportunistically Principal Is Angry Principal Is Betrayed 2
	Steward	3 Principal Acts Opportunistically Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed	4 Maximize Potential Performance Mutual Stewardship Relationship

Figur 3.1: Figuren illustrerer valget mellom et prinsipal-agent-forhold og et prinsipal-steward-forhold i et fangens-dilemma-spill

(Davis et al., 1997, s.39)

I rute 1 velger både underliggende og overordnet virksomhet å danne et prinsipal-agent-forhold. Når begge virksomhetene velger et slikt forhold, kan det begrunnes i at en slik relasjon er ment å minimere det potensielle tapet for både overordnet og underliggende virksomhet. Agenten vil her bruke enhver mulighet til egen vinning, noe som vil ha en negativ effekt på måloppnåelsen til prinsipalen. Som følge av dette må et prinsipal-agent-forhold kontrolleres ved bruk av mekanismer for kontroll og sanksjonering. Det er tilstedeværelsen av slike kontrollmekanismer som sørger for at det potensielle tapet for begge partene minimeres (Davis et al., 1997, s. 38). Rute 4 i figuren til Davis et al. er motsetningen til rute 1 og prinsipal-agent-forholdet: prinsipal-steward-forhold. En slik relasjon, der begge velger et steward-forhold, vil maksimere den potensielle måloppnåelsen. Slik det tidligere er nevnt i oppgaven, vil underliggende virksomhet i et prinsipal-steward-forhold jobbe for å nå prinsipalens målsetninger fordi en slik måloppnåelse også vil være til fordel for stewarden (Davis et al., 1997, s. 38-39).

Det oppstår et dilemma (fangens dilemma) fordi en risikerer at overordnet og underliggende virksomhet velger ulike strategier. I rute 2 i figuren til Davis er det illustrert hva som vil skje dersom den underliggende virksomheten velger et agent-forhold, og den overordnede virksomheten velger et steward-forhold. I en slik relasjon forventer Davis et al. at underliggende virksomhet vil utnytte prinsipalen og ha en selvsentrert adferd. Prinsipalen vil i et slikt tilfelle føle at underliggende virksomhet misbruker tilliten den har fått, og vil derfor over tid bevege seg mot et agent-forhold for å kontrollere underliggende virksomhet. I et motsatt tilfelle, illustrert av Davis i rute 3 i figur 3.1, der prinsipalen velger et agent-forhold og underliggende virksomhet velger et steward-forhold, vil underliggende virksomhet føle seg sviktet av prinsipalen, da den ikke vil oppleve at den får autonomi og tillit fra overordnet virksomhet. Som konsekvens av dette kan stewarden lene seg til å heller operere som en agent (Davis. et al., 1997, s.39).

Tre av fire utfall av Davis. et al. sin illustrering av fangens-dilemma vil, over tid, resultere i et agent-forhold. For å få et ekte steward-forhold må både overordnet og underliggende virksomhet våge å stole på og ha tillit hverandre gjennom at de begge velger et steward-forhold (Davis. et al 1997 s. 40).

Dersom jeg overfører Davis et al. sin illustrasjon av fangens dilemma til denne oppgavens case om styringen av Mattilsynet, kan vi anta at dersom ett eller flere av departementene som har styringsansvar for Mattilsynet, opplever at deres oppdrag ikke prioriteres, samtidig som Mattilsynet er gitt høy grad av autonomi, kan vi tolke dette som at departement-(et-ene) har lent seg mot et steward-forhold, mens Mattilsynet har lent seg mot et agent-forhold. Det er dette Davis et al. illustrerer i rute 2 i sin figur. I et motsatt tilfelle kan en tenke seg at Mattilsynet prioriterer oppdrag fra alle de tre departementene i like stor grad, samtidig som de opplever liten grad av autonomi og ikke får ta del i utformingen av det årlige tildelingsbrevet. Det kan da bety at Mattilsynet har lent seg mot et steward-forhold og at departementene har lent seg mot et agent-forhold, tilsvarende det Davis et al skisserer i rute 3 i sin figur. I begge disse tilfellene der departementene og Mattilsynet velger ulik strategi, vil utfallet på sikt bli et agent-forhold som Davis skisserer i rute 1. Hverken Mattilsynet eller departementene tjener på å velge et steward-forhold hvis tilliten ikke blir gjengjeldt fra motsatt part. Jeg velger og å anta at mekanismene som er gjeldene mellom overordnet og underordnet virksomhet, også vil være gjeldende i relasjonen mellom de tre prinsipalene: Dersom ett eller to av departementene velger et agent-forhold, kan en forvente at de som valgte et steward-forhold, vil drives mot et agent-forhold over tid. Det er i likhet med hva en forventer i relasjonen mellom overordnet og underliggende virksomhet. Kort fortalt, dersom relasjonen mellom departementene og Mattilsynet skal være et steward-forhold, så avhenger det av at alle de fire aktørene velger å lene seg mot et steward-forhold.

Dette delkapittelet om stewardship-teori vil legge frem hypoteser som tar utgangspunkt i at forholdet mellom Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet som overordnet virksomhet og Mattilsynet som underliggende virksomhet er et stewardship-forhold. Et slikt utgangspunkt vil blant annet anta at Mattilsynet opplever høy grad av autonomi, at forholdet mellom de ulike virksomhetene preges av tillit, at Mattilsynet får ta del i utformingen av tildelingsbrev, og at alle de tre departementene opplever at deres oppdrag blir prioritert. Jeg vil videre utrede hypoteser basert på denne antakelsen.

Davis et al. (1997, s. 27) hevder at det er en rekke ulike faktorer, både psykologiske og kontekstuelle, som kan påvirke om underliggende og overordnet virksomhet velger å lene seg mot et steward-forhold eller et agent-forhold. Et av de kontekstuelle forholdene som Davis et al. Trekker frem er at dersom det skal være tillit i forholdet mellom underliggende og overordnet virksomhet, må «maktavstanden» mellom prinsipalen og stewarden være lav. I motsetning til prinsipal-agent-teori, der prinsippet om hierarkisk makt står sterkt, krever stewardship-teori at «maktavstanden» mellom overordnet og underliggende virksomhet er lav (Schillemans, 2013, s. 545). En lav «maktavstand» er sentralt, slik at aktørene ser på hverandre som mer likestilte og jevnbyrdige. Da jeg ut i fra stewardship-teori antar at forholdet mellom Mattilsynet og prinsipalene lener seg mot et steward-forhold, og ikke et agent-forhold, antar jeg at partene ser på hverandre som mer likeverdige enn hva en kan forvente i et agent-forhold, der prinsippet om hierarkisk maktfordeling står sentralt, og prinsipalen utnytter sin overlegne maktposisjon. I en videreføring av denne antakelsen om en lav «maktavstand» mellom overordnet og underliggende virksomhet antar jeg at dette har ført til en gjensidig tillit mellom departementene og Mattilsynet.

H5: Forholdet mellom Mattilsynet og de tre departementene er preget av en gjensidig tillit.

Et av de andre forholdene som Davis et al. trekker frem i sin artikkel, er hvorvidt underliggende virksomhet er involvert i beslutningene som tas, eller ikke. Dette ligger også til grunn i de kontekstuelle forholdene som Davis et al. Trekker frem. Overført til offentlig sektor kan vi tenke oss at et område hvor underliggende virksomhet kan involveres i beslutningene som tas for eksempel kan være i utformingen av det årlige tildelingsbrevet. Det å være involvert i beslutninger som tas, mener jeg at kan knyttes videre til Mattilsynets autonomi:

Der jeg i underkapittelet om prinsipal-agent-teori antok at forholdene i styringen av Mattilsynet la til rette for en adferds-kontrakt, kan jeg tilsvarende anta at i et forhold preget av tillit ligger det til rette for det Eisenhardt (1989, s. 58) omtaler som en outcome-kontrakt, der underliggende virksomhet styres etter resultatene av sitt eget arbeid. I situasjoner stewarden og prinsipalen har tillit til hverandre, og der de to aktørene har relativt like målsetninger, slik grunnantakelsene for stewardship-teori er, er en slik outcome-kontrakt det mest effektive. Da en kan anta at de grunnleggende prinsippene fra stewardship-teori er gyldige på denne oppgavens case, kan en videre anta at styringen av Mattilsynet er preget av en outcome-kontrakt. Dersom en slik kontrakt er gjeldende i styringen av Mattilsynet, vil kontrakten legge til rette for at Mattilsynet opplever høy grad av autonomi.

Dette er i tråd med det Lægreid, Roness & Rubecksen (2012, s. 242) finner. I sine studier finner de at der forholdet mellom overordnet og underliggende virksomhet er preget av gjensidig tillit, slik nettopp stewardship-teori antar, vil den underliggende virksomheten oppleve større grad av autonomi enn det underliggende virksomheter i forhold med lavere grad av gjensidig tillit opplever.

Fordi en med utgangspunkt i stewardship-teori antar at departementene som styrer Mattilsynet, vil ha tillit til Mattilsynet, kan en anta at dette gir Mattilsynet høy grad av autonomi.

H6: Mattilsynet har høy grad av autonomi.

I motsetning til prinsipal-agent-teori tar ikke stewardship-teori for seg tilfeller der det er flere overordnede virksomheter involvert i styringen av underliggende virksomhet. Det betyr at jeg for denne oppgaven er nødt til å forsøke å utvide gyldighetsområdet til stewardship-teori til å også kunne være gyldig i situasjoner der det er flere overordnede virksomheter involvert.

Da det allerede ut ifra stewardship-teori blant annet forventes at de overordnede virksomhetene har tillitt til underliggende virksomhet, og at underliggende virksomhet opplever høy grad av autonomi, mener jeg at det kan argumenteres for at det krever tillit mellom de overordnede virksomhetene. Dersom ett av de tre departementene velger et agent-forhold, i stedet for et steward-forhold, vil det medføre at departementet fører streng kontroll av, og også detaljstyrer, underliggende virksomhet for å sørge for at deres oppdrag blir utført. Det kan føre til at Mattilsynet må bruke mye ressurser på det departementet som eventuelt har valgt et prinsipal-agent-forhold, og at de andre departementene som følge av dette blir nedprioritert av Mattilsynet. Det betyr at departementene må stole på at også de andre departementene som er involvert i styringen har valgt å innrette seg etter et steward-forhold. Med utgangspunkt i dette mener jeg at en kan anta at de tre departementene jobber mot det samme målet: at Mattilsynet skal styres ut ifra et steward-forhold. Da jeg antar at de tre departementene jobber mot dette samme målet, antar jeg videre at samarbeidet mellom departementene er godt nettopp fordi de tre departementene jobber mot det samme målet.

H7: Relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et godt samarbeid.

I tilfeller der den underliggende virksomheten opptrer som en agent, slik som det forventes ut ifra prinsipal-agent-teori, så må prinsipalen passe på at agenten opptrer som den skal. Prinsipalen må etablere kontroll-, insentiv- og sanksjonssystemer for å kontrollere at agenten jobber mot prinsipalens mål. Dette er systemer som kan kreve store ressurser, og dermed også være av høy kostnad for prinsipalen. I tilfeller der den underliggende virksomheten opererer som en steward, og ikke som en agent, vil prinsipalen i mye større grad stole på at stewarden jobber mot å nå målene til prinsipalen, i stedet for å jobbe for sin egeninteresse. I slike tilfeller, der overordnet virksomhet stoler på underliggende virksomhet, reduseres kostnadene knyttet til kontrollen av underliggende virksomhet som overordnet virksomhet har i et prinsipal-agent-forhold. Resursene som spares på at det ikke er et så stort kontrollbehov av underliggende virksomhet, kan heller brukes på å legge til rette for at underliggende virksomhet når målene som overordnet virksomhet har satt. Som følge av dette øker underliggende virksomhets evne til å kunne oppnå målene som er satt for virksomheten (Van Slyke, 2007, s. 165-166). Med utgangspunkt i dette mener jeg at en kan forvente at Mattilsynet jobber for å gjennomføre alle oppdragene de mottar. Jeg mener også at en kan forvente, som følge av at det antas at Mattilsynet er i et steward-forhold, at Mattilsynet har gode forutsetninger for å kunne prioritere oppdrag fra alle de tre departementene.

H8: Mattilsynet prioriterer oppdrag fra alle de tre departementene i like stor grad

3.3 Oversikt over denne oppgavens hypoteser

Prinsipal-agent-teori	Stewardship-teori
H1: Forholdet mellom overordnede departementer og Mattilsynet preges av mistillit.	H5: Forholdet mellom overordnede departementer og Mattilsynet preges av tillit.
H2: Mattilsynet har lav grad av autonomi.	H6: Mattilsynet har høy grad av autonomi.
H3: Relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et dårlig samarbeid.	H7: Relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et godt samarbeid.
H4: Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra de andre departementene.	H8: Mattilsynet prioriterer oppdrag fra alle tre departementene i like stor grad.

Tabell 3.1: Oversikt over oppgavens hypoteser.

3.4 Mattilsynet som case

Med utgangspunkt i at det er tre departementer som deler på ansvaret for etatsstyringen av Mattilsynet, mener jeg det kan forventes flerprinsipal-problematikk i etatsstyringen av Mattilsynet. Som følge av dette antar jeg at prinsipal-agent-teori er teorien som har størst forklaringskraft på etatsstyringen av Mattilsynet. I denne oppgaven vil etatsstyringen av Mattilsynet derfor bli behandlet som en most-likely case av flerprinsipal-problematikk fra prinsipal-agent-teori. Da etatsstyringen av Mattilsynet behandles som en most-likely case av flerprinsipal-problematikk, betyr det samtidig at etatsstyringen av Mattilsynet vil bli behandlet som en least-likely case av stewardship-teori. Dersom empirien i

denne oppgaven allikevel gir støtte til hypotesene som er utledet fra stewardship-teori, er det grunn til å anta at stewardship-teori også har forklaringskraft på etatsstyringen av andre virksomheter i norsk offentlig sektor der tre eller færre overordnede virksomheter er involvert i etatsstyringen. De metodologiske implikasjonene som kommer som følge av casesdesignet, vil drøftes i oppgavens kapittel 4, metode.

4 Metode

I dette kapitlet vil jeg drøfte metodiske avveininger og valg. Kapitlet innledes med en beskrivelse av casestudie og forskningsdesign, før det blir gjort rede for avgrensningen av denne oppgavens case, samt hvordan intervjuene og dokumentanalysene er gjennomført. Kapitlet avsluttes med en diskusjon om kvaliteten på dataene i denne studien, under del-kapitlene som tar for seg validitet og reliabilitet.

4.1 Casestudie

Gerring (2007, s. 20) mener at casestudier er intensive undersøkelser av en enkeltcase. Formålet er ikke bare å få innsikt i den bestemte casen en studerer, men også kunnskap om mer generelle fenomener som den casen en studerer, kan tenkes å være et uttrykk for. Vi kan derfor si at formålet med den bestemte casestudien er at funnene skal si noe om et større sett av caser. I kontrast til Gerring, mener Bryman (2016) at fordi selve konteksten er varierende fra case til case, er det ingen selvfølge at resultatene fra én bestemt case også er gjeldende for andre caser, selv om casene ligner på hverandre. George og Bennett (2004, s. 5) understreker begge disse to poengene, der de skriver at en må være klar over forskningsmetodens begrensninger, samtidig som enkelte generelle mekanismer fra en casestudie kan være gjeldende også for andre caser i universet.

En casestudie faller inn under den overordnede kategorien kvalitativ forskning. Kvalitativ forskning har en styrke i den indre validiteten av studien (Bryman 2016, s. 383). Det vil si at det er stor grad av samsvar mellom det forskeren observerer, og de teoretiske konseptene som forskeren studerer. En slik case som denne oppgaven er, en studie av den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet, kunne og ha hatt en alternativ, mer kvantitativ, tilnærming. For eksempel kunne en ved en mer kvantitativ tilnærming til denne studien ha gjennomført en

surveyundersøkelse blant en større krets av involverte aktører i styringen av Mattilsynet. Et slikt alternativ kunne ha gitt interessante muligheter. Likevel mener jeg at en kvalitativ tilnærming er den beste løsningen på min studie. Formålet med denne studien er å få en forståelse på to nivå for hvordan styringen oppleves for de involverte aktørene i en situasjon der flere prinsipaler deler på styringsansvaret for den underliggende virksomheten. Jeg vurderer at dette krever en mer intensiv refleksjon om praktiseringen av etatsstyringen, i tillegg til dypere innsikt i hvordan de involverte aktørene i styringsrelasjonen tenker.

Et annet formål med denne studien er å teste de to teoriene prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. I Bryman (2016, s. 381) kan vi lese at det i stor grad er kvantitativ forskning som spiller en vesentlig rolle når det gjelder å teste gyldigheten til en forhåndsbestemt teori. Bryman utfordrer denne ideen og skriver at det ikke er noen grunn til hvorfor kvalitativ forskning ikke kan bli tatt i bruk for å teste gyldigheten av forhåndsbestemte teorier. I denne studien følges dette resonnementet opp ved at intervjuene spiller en viktig og sentral rolle for å teste gyldigheten av både prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Den kvalitative tilnærmingen gjennom å benytte intervju for å teste gyldigheten av teori følges videre opp av at jeg benytter både en kvantitativ og en kvalitativ innholdsanalyse på relevante styringsdokumenter for styringsrelasjonen. Totalt sett mener jeg at en slik tilnærming til denne casestudien er fornuftig for å følge opp denne studiens formål.

En kan kategorisere en casestudie på en rekke ulike måter. Levy (2008, s. 3-4) har utviklet en typologi for hvordan en kan kategorisere casestudier i statsvitenskapen. Blant alternativene han trekker frem, finner vi blant annet *ideografiske casestudier* og *hypotesetestende casestudier*. Ideografiske casestudier handler om å beskrive, fortolke, forstå og forklare en bestemt case i seg selv. Hypotesetestende casestudier handler om å teste bestemte hypoteser. Om

hypotesetestende casestudier skriver Levy (2008, s. 6) at Eckstein (1975) omfavner denne type casestudie for å gjennomføre studier som baserer seg på et most eller least likely case design, slik nettopp denne oppgaven gjør.

Både ideografiske og hypotesetestende casestudier er rene idealer for ulike typer casestudier. Levy (2008, s. 3) skriver at en studie i praksis kan være en kombinasjon av flere typer casestudier. I denne oppgaven er testing av hypoteser som tar for seg prinsipal-agent-teori og stewardship-teori, en sentral del av min studie. I tillegg er det et viktig mål for oppgaven å få økt forståelse for den bestemte casen om den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet. Med bakgrunn i dette vurderer jeg det derfor dit at denne casestudien er både ideografisk og hypotesetestende.

Med utgangspunkt i at jeg i denne oppgaven behandler etatsstyringen av Mattilsynet som både en most-likely-case og en least-likely-case, vil funn som indikerer det motsatte av oppgavens forventninger, gi et grunnlag for endring av teoriens gyldighetsområde. Dersom oppgavens empiri viser at etatsstyringen av Mattilsynet ikke preges av flerprinsipal-problematikk, fra prinsipal-agent-teori, vil en heller ikke anta at andre virksomheter i norsk offentlig sektor, med færre prinsipaler enn Mattilsynet, preges av problematikken fra prinsipal-agent-teori. Dersom denne oppgavens empiri viser at etatsstyringen av Mattilsynet best kan forklares av stewardship-teori, kan en forvente at stewardship-teori også er godt egnet til å beskrive etatsstyringen av andre virksomheter i norsk offentlig sektor, med færre prinsipaler enn Mattilsynet.

4.2 Metodisk fremgangsmåte

For å undersøke denne oppgavens forskningsspørsmål i lys av det teoretiske rammeverket prinsipal-agent-teori og stewardship-teori har jeg i denne oppgaven

valgt å gjennomføre både intervju og dokumentanalyse. Jeg begynner dette delkapittelet med å gjøre rede for både den kvalitative og den kvantitative innholdsanalysen jeg har gjennomført. Deretter vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har analysert referatene fra etatsstyringsmøtene til Mattilsynet. Videre redegjør jeg hvordan jeg har analysert Mattilsynets årsrapport, før jeg avslutningsvis i delkapittelet gjør rede for hvordan jeg har gjennomført informantintervjuene.

4.2.1 Dokumentanalyse

I denne oppgaven har jeg gjennomført to ulike dokumentanalyser. De to formene for tekstanalyse faller inn under det en kan kalle for innholdsanalyse. Ifølge Benoit, Laver & Mikhaylov (2009, s. 495) er innholdsanalyse en metode for å gjøre tekst om til et materiale som er kvantifiserbart. Dokumentene jeg har analysert med denne metoden er de tre departementenes årlige tildelingsbrev til Mattilsynet, og referatene fra etatsstyringsmøtene mellom de tre departementene og Mattilsynet.

For å få frem forskjellene mellom de to typene innholdsanalyse jeg har gjennomført, har jeg kalt dem for kvantitativ innholdsanalyse og kvalitativ innholdsanalyse, dette til tross for at begge formene for analyse i utgangspunktet er kvantitative innholdsanalyser. I det jeg har valgt å kalle den kvantitative innholdsanalysen, er det ikke fokus på tolkning av innhold, kun telling av bestemte ord. I den kvalitative innholdsanalysen er det riktignok fokus på tolkning av innhold, der føringene fra tildelingsbrevene og møtoreferatene blir plassert i ulike kategorier slik jeg har tolket dem. Jeg vil gå nærmere inn på dette i underkapitlene om de to ulike innholdsanalysene.

I både den kvantitative og den kvalitative innholdsanalysen har jeg analysert alle Mattilsynets tildelingsbrev fra 2016 til 2021. Ved bruk av den kvantitative innholdsanalysen er det mulig å studere trendene over tid i tildelingsbrevene. Den kvalitative innholdsanalysen sier også noe om trender, men gir i tillegg til dette

mer detaljerte «stillbilder» av tildelingsbrevene fra 2016 til 2021. Da den kvalitative innholdsanalysen også danner «stillbilder» av tildelingsbrevene fra 2016 til 2021, gir den et mer riktig bilde av det faktiske antallet føringer, samt hvilken type føring, enn det den kvantitative analysen gjør. De to typene for innholdsanalyser er videre komplementære til hverandre når det kommer til validitet og reliabilitet. Jeg vil diskutere dette mot slutten av dette metodekapittelet, når jeg tar for meg studiens reliabilitet og validitet.

4.2.1.1 Kvantitativ innholdsanalyse

Da den kvantitative innholdsanalysen skal fange opp føringer uten å tolke føringene i en sammenheng, teller jeg forekomsten av ord som blir brukt i forbindelse med føringer som kommer frem i tildelingsbrevene. I den kvantitative innholdsanalysen analyserer jeg verb som brukes i forbindelse med føringer i tildelingsbrevene. Verbene har jeg sortert i to kategorier: strenge og milde føringer. Dette er verb som er relativt vanlige ord i det norske språket, og som kan forekomme i tildelingsbrevene uten at det er ment som føringer. En konsekvens av dette kan være at analysen fanger opp flere føringer enn det som faktisk er ment som føringer fra departementene.

Strenge føringer	Eksempel
Skal	<i>Mattilsynet skal delta i arbeidet med å utvikle hensiktsmessig regelverk om overtredelsesgebyr (Landbruks- og matdepartementet, 2018)</i>
Må	<i>Mattilsynet må være oppmerksomme på dette ved utvikling av nytt regelverk om merking av mat (Landbruks- og matdepartementet, 2017)</i>
Forventer/forventes	<i>Matdepartementene forventer at Mattilsynet deltar i relevante koordinerte kontrollprogrammer på lik linje med andre medlemsstater i EØS (Landbruks- og matdepartementet, 2019)</i>

Ber/bes	<i>Mattilsynet bes også om å rapportere særskilt på oppfølgingen av KPMG-rapporten i tertialrapporter og årsrapport (Landbruks- og matdepartementet, 2020)</i>
Milde føring	Eksempel
Bør	<i>Eventuelle utbetalinger bør også kort omtales i Mattilsynets årsrapport (Landbruks- og matdepartementet, 2020).</i>
Kan	<i>I tillegg til driftsinntekter fra oppgaver som Mattilsynet utfører for annen forvaltning samt diverse refusjoner, kan visse inntekter fra gebyrer for særskilte ytelser som Mattilsynet av hensyn til næringsutøverne utfører utenfor ordinær arbeidstid, føres på posten (Landbruks- og matdepartementet, 2020).</i>

Tabell 4.1: Kodeskjema for den kvantitative innholdsanalysen av Mattilsynets tildelingsbrev.

4.2.1.2 Kvalitativ innholdsanalyse

I den kvalitative innholdsanalysen benytter jeg meg av et kodeskjema utviklet av Kjærvik og Askim (2015). Kjærvik og Askim benytter dette kodeskjemaet i sine studier der de studerer etatsstyringen av 70 underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor. Fordelen med å benytte samme skjema i denne studien som det Kjærvik og Askim bruker i sin studie, er at tallene fra denne oppgavens kvalitative studie kan sammenlignes med tallene Kjærvik og Askim har fra 2015. Dette vil blant annet kunne sette styringen av Mattilsynet inn i en bred kontekst av styring i norsk offentlig sektor. I min kvalitative innholdsanalyse velger jeg å dele inn føringene i enten mål, aktivitetskrav eller rapporteringskrav. Antall sidetall i tildelingsbrevet har også blitt registrert. Det er også slik at føringene kan passe inn i flere ulike kategorier, men for å tydeliggjøre funnene mine velger jeg å utelukkende kode føringene i en kategori. Kjærvik og Askim registrerer i sitt skjema antall styringsparametere. Min plan var også å gjøre dette, men styringsparameterne til Mattilsynet føres ikke i det årlige tildelingsbrevet. Disse føres heller i Mattilsynets økonomi- og virksomhetsinstruks. Som følge av dette var det derfor naturlig for meg å ikke inkludere styringsparametere i mitt kodeskjema.

Føring	Forklaring	Eksempel
Mål	Ulike mål på hva oppdragsgiver ønsker utført. Inkluderer inputmål, prosessmål, resultatmål og effektmål.	Mattilsynet skal arbeide etter følgende mål: sikre helsemessig trygg mat og trygt drikkevann (Landbruks- og matdepartementet, 2016-2021)
Aktivitetskrav	Konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører. At virksomheten «skal» det ene og det andre er formuleringer vi leter etter her (Kjærvik og Askim 2015, s 3)	Mattilsynet skal videreføre arbeidet med å kartlegge og følge opp nødvendige tiltak for å bekjempe sauesjukdommen mædi etter nye funn i 2019 og 2020 (Landbruks- og matdepartementet, 2021)
Rapporteringskrav	Konkrete krav som de overordnede virksomhetene ønsker at underliggende virksomhet skal rapportere på	Antall og andel i tap av dyr på beite (Landbruks- og matdepartementet, 2016-2021)

Tabell 4.2: Kodeskjema for den kvalitative innholdsanalysen av Mattilsynets tildelingsbrev.

4.2.1.3 Analyse av referatene fra etatsstyringsmøtene

De tre overordnede departementene holder normalt sett to etatsstyringsmøter med Mattilsynet hvert år. Ett på våren, der tema er årsrapporten fra fjoråret, og ett på høsten, der møtets tema er tildelingsbrevet for det kommende året. I tillegg til de to faste etatsstyringsmøtene som finner sted hver vår og hver høst, arrangeres det, ved behov, et tredje etatsstyringsmøte med Mattilsynet om sommeren (Intervju HOD, LMD, Mattilsynet, 2021). I denne oppgaven analyserer jeg referatene fra etatsstyringsmøtene som ble holdt i juni 2019, november 2019 og april 2020. Jeg har analysert disse tre referatene da det er disse referatene som er de tre siste tilgjengelige referatene hos einnsyn.no. I tillegg ser jeg på det som en fordel for analysen at referatene jeg har analysert, er fra tre etatsstyringsmøter som kommer

etter hverandre. Dette fører videre til at etatsstyringsmøter fra både våren, sommeren og høsten er representert i analysen.

I analysen av referatene fra etatsstyringsmøtene har jeg valgt å telle forekomsten av en rekke ulike elementer. Jeg teller antall føringer fra departementene, antall orienteringer fra Mattilsynet, antall positive tilbakemeldinger fra departementene, antall negative tilbakemeldinger fra departementene, og til slutt antall generelle tilbakemeldinger Mattilsynet har til departementene. I tillegg til dette er det også andre elementer som blir tatt opp i etatsstyringsmøtene til Mattilsynet, som for eksempel kan handle om elementer som knytter seg til Mattilsynets budsjett. Opplysninger relatert til dette, som kommer frem i referatene fra etatsstyringsmøtene, er ikke kodet inn i analysen av referatene.

Tema	Innhold	Eksempel
Føringer fra departement	Omtale av prosjekter, budsjett eller aktiviteter som departementene legger vekt på. Her ser jeg etter ord som «understreker», «skal», «viktig», «må» og «bør».	Det er viktig at samarbeidsavtalen mellom L.dir og Mattilsynet knyttet til informasjonsutveksling følges opp (Landbruks- og matdepartementet, referat november 2019)
Rapportering fra Mattilsynet	Mattilsynet rapporterer eller orienterer om utvikling eller status i oppgaver.	Orientering om Mattilsynets strategi for 2020-2025 der Mattilsynet blant annet er opptatt av å gjøre det enklere å gjøre rett – Mattilsynet må kjenne virksomhetene og være relevante (Landbruks- og matdepartementet, referat november 2019)
Positiv tilbakemelding fra departement	Departementene gir uttrykk for hva de er fornøyd med	Svært godt arbeid i forbindelse med nytt dyrehelseregulverk (Landbruks- og matdepartementet, referat juni 2019)

Negativ tilbakemelding fra departement	Departement gir uttrykk for hva de er misfornøyd med.	LMD pekte også på at det hadde vært ønskelig med dialog i forkant av at Mattilsynet varslet kutt i støtten til Matmerk (Landbruks- og matdepartementet, referat november 2019)
Tilbakemelding fra Mattilsynet	Mattilsynet gir tilbakemelding til departement	Mattilsynet mente at formuleringen «Utvalgte landbruksprodukter» er relativt omfattende – ber om en nærmere spesifisering av dette (Landbruks- og matdepartementet, referat november 2019).

Tabell 4.3: Kodeskjema for referatene fra etatsstyringsmøtene med Mattilsynet.

4.2.1.4 Analyse av Mattilsynets årsrapport

Som svar på de tre overordnede matdepartementene sitt tildelingsbrev og virksomhetsinstruks til Mattilsynet leverer Mattilsynet hvert år en årsrapport fra det foregående året. Denne oppgavens analyse av Mattilsynets årsrapport vil bestå av tre mindre analyser: 1) En oversikt over antall sider og antall ord i Mattilsynets årsrapport fra 2018, 2019 og 2020. 2) En oversikt over antall sider og antall ord i årsrapportens kapittel 3, *aktiviteter og resultater*, fra 2018, 2019 og 2020. 3) Antall ord i kapittel tre, *aktiviteter og resultater*, i Mattilsynets årsrapport fra de tre årene vil bli sammenlignet med antall ord i kapittel 3 i årsrapportene til de andre underliggende virksomhetene under Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet fra 2020. Jeg velger å ha primært fokus på årsrapportens kapittel 3 da det er dette kapittelet som skal dekke de forholdene som tildelingsbrevet fokuserer på, i tillegg til at kapittelet skal inneholde annen informasjon som er av betydning for overordnet departement sin styring og oppfølging (Direktoratet for økonomistyring, 2020). En fullstendig oversikt over hvilke underliggende virksomheter kapittel tre i

Mattilsynets årsrapport sammenlignes med, er lagt ved som vedlegg til denne oppgaven.

Ved å sammenligne omfanget av kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport med kapittel 3 i årsrapporten til de andre underliggende direktoratene under de tre matdepartementene får jeg et verdifullt innsyn i hvor omfangsrik Mattilsynets rapportering er sammenlignet med andre underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor. En slik oversikt kan være nyttig når denne oppgavens hypoteser skal besvares.

For å telle antall ord i årsrapportene, og årsrapportenes kapittel 3, har jeg konvertert årsrapportenes PDF-filer til WORD-filer ved hjelp av programvaren Adobe Acrobat. Jeg har så benyttet meg av ordtellings-funksjonen i Microsoft Word for å få en oversikt over hvor mange ord som finnes i årsrapportene og kapittel 3 i de ulike årsrapportene.

4.2.2 Gjennomføring av intervju

Layna Mosley definerer intervjuer i statsvitenskapen som «*an essential tool for making sense of political phenomena*» (Mosley, 2013, s. 2). Mosley hevder videre at intervju som datakilde er veldig relevant i statsvitenskapelig forskning, da det kan gi en unik innsikt i det en studerer. Ved å benytte intervju som forskningsmetode får en inngående kunnskap fra et lite utvalg, og en slik inngående kunnskap kan gi nyttig innsikt i det en studerer. I samfunnsvitenskapelig forskning finnes det flere ulike former for intervju. De ulike formene for intervju har ulik struktur (Bryman, 2016, s. 466). I forbindelse med denne oppgaven har jeg benyttet en semistrukturert intervjuform. Semistrukturerte intervjuer er en mellomposisjon mellom et ustrukturert intervju, hvor intervjuene med de ulike informantene varierer mye, og et strukturert intervju, hvor forskeren etterstreber likhet mellom intervjuene med de ulike

informantene. Semistrukturerte intervjuer kjennetegnes av at en har et sett av forhåndsformulerte spørsmål, samtidig som forskeren har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål. En fordel med muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål er at det blir mulig for forskeren å følge opp eventuelle relevante utgreiinger som forskeren ikke hadde tenkt over på forhånd. Samtidig sørger et sett av forhåndsstrukturerte spørsmål for at forskeren har et sammenligningsgrunnlag mellom de ulike intervjuene (Bryman, 2016, s. 469, Leech et al., 2013, s. 210).

For å undersøke den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet var det viktig å intervju personer med bred kunnskap og innsikt i etatsstyringen. I de tre departementene som er involvert i etatsstyringen av Mattilsynet, er det ulike avdelinger i hvert departement som har ansvar for etatsstyringen. Jeg sendte e-post om forskningsprosjektet mitt til aktuelle avdelingsledere i de ulike departementene. Der informerte jeg om oppgaven min, i tillegg til at jeg kom med en forespørsel om vedkommende hadde forslag til ansatte som kunne stille til intervju. Denne fremgangsmetoden var ikke mulig i Helse- og omsorgsdepartementet, da de ansattes e-post ikke var tilgjengelig på departementets hjemmeside. For å få tak i informanter i Helse- og omsorgsdepartementet sendte jeg derfor e-post til departementets kontaktsenter, med informasjon om prosjektet. Jeg fikk svar tilbake med kontaktinformasjon til to ansatte i avdeling for folkehelse i Helse- og omsorgsdepartementet som ønsket å stille til intervju. For å få tak i informanter i Mattilsynet tok jeg direkte kontakt med en ansatt som jobbet med virksomhetsstyring i direktoratet. Vedkommende ønsket selv å stille til intervju, og kom med anbefaling til andre ansatte som kunne stille til intervju.

Fra Nærings- og fiskeridepartementet mottok jeg først aldri noe svar på min forespørsel om departementet hadde ansatte som hadde mulighet til å stille i informant-intervju. Jeg henvendte meg derfor igjen til Nærings- og

fiskeridepartementet og forhørte meg om de hadde registrert min henvendelse. De bekreftet at henvendelsen var registrert, men at det på daværende tidspunkt var en stor saksmengde i departementet, og at de ville komme tilbake til meg senere for å svare på min henvendelse. Departementet endte opp med å aldri svare på min henvendelse. Jeg fikk derfor ikke intervjuet informanter i Nærings- og fiskeridepartementet om etatsstyringen av Mattilsynet. Hvilken betydning fraværet av informant-intervjuer med ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet har vil bli diskutert videre i underkapittelet om validitet senere i dette kapittelet.

Kvale og Brinkmann (2015, s. 148) skriver at antall informanter nødvendig i en undersøkelse avhenger av formålet. Tjora (2017, s. 245) skriver at man som hovedregel rekrutterer informanter som vil kunne uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet. Formålet med denne oppgaven er å få informasjon og kunnskap om den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet. Utvalget av informanter for denne oppgaven består av to personer fra hver av de ulike virksomhetene der jeg lyktes med å gjennomføre informantintervjuer. Totalt seks personer er blitt intervjuet. Jeg ønsket å intervju mer enn én person i hver virksomhet for å få mer dybde, samt flere perspektiver, i datautvalget til oppgaven. En kan argumentere for at det kunne vært hensiktsmessig å ha intervjuet enda flere personer i departementene og Mattilsynet, men på grunn av begrensninger knyttet til tid og resurser for denne oppgaven valgte jeg å gjennomføre intervjuer med to personer i virksomhetene der jeg fikk gjennomføre intervjuer. Det var viktig for meg å gjennomføre mer enn ett intervju i de aktuelle virksomhetene for å sørge for god datakvalitet (Gallagher, 2013, s. 192).

I forkant av intervjuene lagde jeg tre intervjuguider, en for hver av de tre ulike virksomhetene der jeg skulle gjennomføre intervjuer. Intervjuguidene var tilpasset virksomhetene, men jeg forsøkte å lage intervjuguider som var så like hverandre som mulig. Jeg ønsket å ha så like intervjuguider som mulig slik at det

var mulig å sammenligne intervjuene jeg gjorde med informantene i de ulike virksomhetene. Alle informantene ble tilsendt en forenklet intervjuguide over e-post noen få dager før intervjuene fant sted, slik at de hadde muligheten til å forberede seg på intervjuene. Informantene jeg har gjennomført intervjuer med er i oppgaven blitt anonymisert. Det at intervjuobjektene ville bli anonymisert i oppgaven fikk informantene beskjed om da jeg sendte ut forespørsel om intervju. Det at informantene visste at de ville bli anonymisert i oppgaven kan ha bidratt til at informantene pratet mer åpent og ærlig i intervjuene, enn hva de ville ha gjort dersom de ikke ble anonymisert. For å ytterligere sørge for at anonymiteten til informantene blir ivaretatt har jeg valgt å ikke benytte direkte sitater fra informantintervjuene i oppgavens empirikapittel.

På grunn av restriksjonene rundt Covid-19-pandemien var det ikke mulig å gjennomføre fysiske intervjuer med informantene. Intervjuene ble derfor gjennomført via videokonferanseprogrammet Microsoft Teams. En fordel med dette er at Tjora (2017, s. 110) sitt råd om å gjennomføre intervjuene et sted der informantene føler seg trygge, dermed ble fulgt. Samtidig hevder Sedgwick og Spiers (2009) at en mulig ulempe med å gjennomføre intervjuer over videokonferanse er at forskerens manglende fysiske tilstedeværelse kan ha en negativ påvirkning på hvor mye informasjon intervjuobjektet er villig til å dele. Det er vanskelig å si i hvilken grad dette har påvirket mine intervjuer. Jeg opplever at jeg har fått mye god innsikt i prosessen rundt etatsstyringen av Mattilsynet gjennom mine intervjuer, men det er samtidig en mulighet for at intervjuobjektene hadde delt mer informasjon dersom intervjuene hadde foregått med fysisk tilstedeværelse. Intervjuene varte omkring 40 minutter hver, og alle informantene ga tillatelse til at jeg gjorde opptak av intervjuene ved bruk av Microsoft Teams sin opptaksfunksjon.

Spørsmålene jeg stilte til informantene, ble formulert så nøytralt som mulig, for å forsøke å unngå at svarene til intervjuobjektene ble ledet i en retning. På grunn av dette ble sensitive ord som for eksempel tillit, mistillit og konflikt utelatt i den grad det var mulig. Dersom en benytter slike ord i spørsmålsformuleringen, risikerer forskeren at informanten blir påvirket av måten spørsmålet blir stilt på (Martin, 2013, s. 118).

4.3 Datakvalitet

Bidragstere til kvalitativ forskning har ulike oppfatninger om hvilke vurderingskriterier kvalitativ forskning bør vurderes etter, altså reliabiliteten og validiteten i en kvalitativ studie (Bryman, 2016, s. 383). Jeg velger å diskutere validiteten i denne oppgaven med utgangspunkt i Yin (2011, s. 84) sine validitetskriterier for kvalitativ forskning, og Bryman (2016, s. 383-385) sin definisjon av ytre og indre reliabilitet.

4.3.1 Validitet

Hellevik (2009, s 183) skriver at helt grunnleggende er validitet en vurdering om hvorvidt dataene forskeren studerer, er relevante for studiens forskningsspørsmål. Innenfor den overordnede kategorien, validitet, finnes det en rekke ulike typer. Begrepsvaliditet tar for seg hvorvidt operasjonaliseringene måler begrepene i studiene på en god måte eller ikke (Yin, 2011, s. 84). En annen type validitet er ekstern validitet, som tar for seg hvorvidt resultatene fra studiene kan generaliseres. Det kan være snakk om generalisering videre til et univers, eller en analytisk generalisering for å videreutvikle teori. For å drøfte denne studiens validitet vil jeg ta utgangspunkt i en oversikt, utviklet av Yin (2011, s 84), over hva som styrker hver av de enkelte validitetstypene.

Begrepsvaliditeten til en studie kan styrkes ved at forskeren samler inn data fra flere ulike kilder (Yin 2011, s 84). For å oppnå slik kildetriangulering har jeg i arbeidet med denne oppgaven gjennomført både intervjuer og tekstanalyse. Så langt det har vært mulig, har jeg gjennomført to intervjuer i hver virksomhet. Som tidligere nevnt i dette kapitlet fikk jeg ikke gjennomført intervjuer med noen informanter i Nærings- og fiskeridepartementet. Dette kan ha påvirket studiens validitet negativt, da jeg ikke har fått samlet inn data fra like mange kilder som jeg i utgangspunktet ønsket. Jeg har gjennomført to typer innholdsanalyser av departementenes tildelingsbrev til Mattilsynet, en kvalitativ og en kvantitativ. Jeg har også gjennomført analyser av referatene fra etatsstyringsmøtene som er blitt holdt mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet. I tillegg til dette har jeg også gjennomført analyser av Mattilsynets årsrapport. Med intervju av flere representanter fra flere av de involverte virksomhetene i styringsrelasjonen, samt flere typer innholdsanalyser, støttes denne studiens analyse opp av en rekke ulike datakilder. Dette styrker begrepsvaliditeten. Den annen strategi Yin (2011, s. 84) viser til for å styrke begrepsvaliditeten er å etablere det som Yin omtaler som *chain of evidence*. Altså at en bruker variasjonen i datamaterialet for å trekke konklusjoner. I denne studien vil det si om det er en stor grad av sammenfall mellom empirien fra intervjuene og empirien fra de ulike typene av tekstanalyse. I oppgavens analysekapittel vil det spesifiseres om det er et slikt sammenfall mellom empirien eller om den spriker i flere retninger.

For å øke den eksterne validiteten foreslår Yin (2011, s. 84) å gjennomføre studier med samme casedesign på flere ulike caser. Da denne masteroppgaven tar for seg den samordnede styringen av Mattilsynet, har denne studien utgangspunkt i en case. Fordi denne studien har utgangspunkt i kun en case, scorer studien på dette området lavt på ekstern validitet. Men i tråd med hva som er drøftet tidligere i dette metodekapitlet, er ett av målene med denne casen og dette casedesignet å kunne generalisere oppgavens funn til oppgavens teorier, prinsippal-agent-teori og

stewardship-teori. Slik kan det tenkes at funnene i denne oppgaven kan si noe om andre lignende caser. Det kan tenkes at dette kan styrke den eksterne validiteten.

4.3.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor nøyaktige målingene i studien er gjennomført. Reliabilitet kan deles inn i to typer: ytre reliabilitet og indre reliabilitet. Ytre reliabilitet handler om i hvilken grad målingene til en studie kan etterprøves og få de samme resultatene. Indre reliabilitet handler om andre forskere involvert i studien er enige i kodingen (Bryman, 2016, s. 383-384). Da dette er en masteroppgave i statsvitenskap, er det kun meg som har skrevet denne oppgaven, og gjennomført analysene i denne oppgaven. Jeg har derfor ikke tilgang på et forskerteam som kan gjennomgå kodingen som er blitt gjort i forbindelse med oppgavens analyse. Som følge av dette vil mine data oppnå en lavere score på indre reliabilitet.

For at en annen forsker skal ha mulighet til å gjøre den samme studien igjen, bør prosedyrene som er gjennomført i forbindelse med oppgaven, dokumenteres. Dette vil øke den ytre reliabiliteten (Yin, 2011, s. 84). For å øke denne oppgavens ytre reliabilitet er det lagt ved intervjuguider, samt kodeskjema for de ulike tekstanalysene med eksempler på hvordan jeg har kodet.

Ved den kvalitative innholdsanalysen i denne oppgaven benytter jeg meg som tidligere nevnt av en dokumentanalyseguide som er utviklet av Kjærvik og Askim (2015). Da denne guiden ikke er utviklet av meg, er det vanskelig å vite om jeg har samme oppfatning av hva som ligger i de ulike kategoriene av mål og føringer, som det utviklerne av kodeskjemaet, Kjærvik og Askim, har. En konsekvens av dette kan være at jeg har hatt en annen praksis i kodingen av tildelingsbrevene enn hva Kjærvik og Askim hadde da de utviklet kodeskjemaet. Dette kan videre føre til at det er forskjeller i mine resultater sammenlignet med andre tall for norsk

offentlig sektor. En slik forskjell vil da skyldes ulik praksis i kodingen, ikke faktiske forskjeller i antall føringer departementene sender til den underliggende virksomheten. Dette kan svekke reliabiliteten til studien.

Når det gjelder hvilken type intervju en skal gjennomføre i en studie, må en finne en balansegang mellom validitet og reliabilitet. Dersom en velger å gjøre intervjuene med de ulike respondentene så like som mulig, med like spørsmål og lik rekkefølge på disse spørsmålene, vil en øke reliabiliteten til studien. En slik løsning vil dog kunne redusere validiteten til studien fordi dynamikken i hvert intervju forsvinner og den faktiske kvaliteten på intervjuet kan bli dårligere (Leech et al., 2013, s. 217). For å finne en balansegang mellom hensynet til validitet og hensynet til reliabilitet kan en benytte semi-strukturert intervju, slik jeg har gjort i denne studien. I et semi-strukturert intervju etterstreber en likhet mellom intervjuene, samtidig som at svarene fra intervjuobjektene blir tatt hensyn til og således kan påvirke resten av intervjuet. Ved å benytte et semi-strukturert intervju i denne studien har jeg forsøkt å ta hensyn til denne studiens validitet og reliabilitet.

Den kvantitative og kvalitative innholdsanalysen komplementerer hverandre med tanke på vektleggingen av reliabilitet og validitet. De to innholdsanalysene viser omtrent det samme mønsteret. Jeg vurderer det derfor slik at både reliabiliteten og validiteten kan sies å være relativt god for de to innholdsanalysene.

5 Empiri

I dette kapitlet vil jeg presentere funnene fra de to innholdsanalysene og intervjuene jeg har gjennomført, for å undersøke prosessen rundt etatsstyringen av Mattilsynet. Kapittel 5 vil presentere funn og kommentere data som vil gjøre det mulig å belyse denne oppgavens forskningsspørsmål: *Hva kjennetegner den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet?* Kapitlet vil i den forbindelse gjøre rede for Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementets etatsstyring av Mattilsynet.

Det er blitt gjennomført to typer innholdsanalyser av sentrale dokumenter tilknyttet etatsstyringen mellom de tre departementene og Mattilsynet som underliggende virksomhet. Videre har jeg gjennomført intervjuer med informanter i Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet, som har en aktiv rolle i prosessen rundt etatsstyringen av Mattilsynet. I dette kapitlet går jeg gjennom Mattilsynets tildelingsbrev, årsrapporter og referater fra styringsmøter. Jeg vil også gå gjennom de involverte aktørene sitt syn på etatsstyringen, slik det kom frem i intervjuer med ansatte i de ulike virksomhetene.

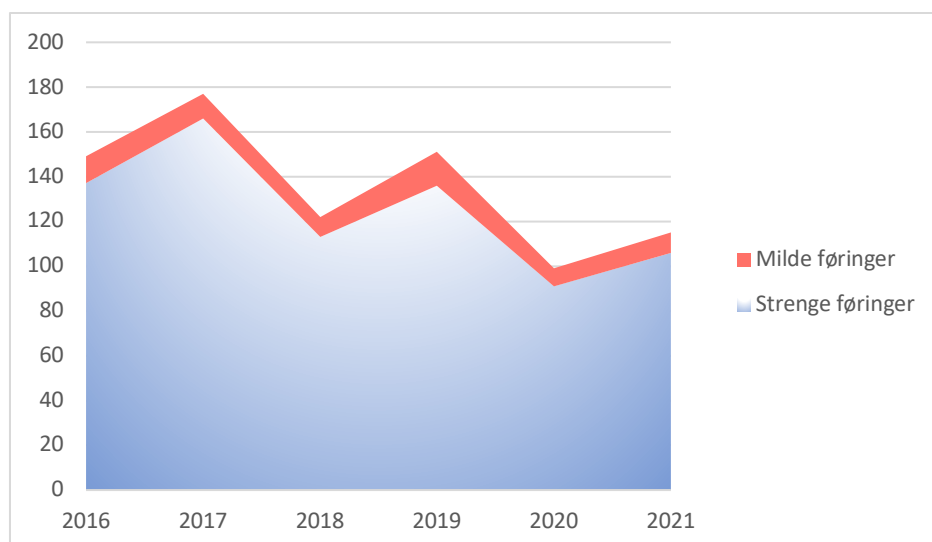
5.1 Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet er det viktigste styringsdokumentet i styringsdialogen mellom de tre departementene og Mattilsynet. Mattilsynets tildelingsbrev blir sendt fra Landbruks- og matdepartementet hvert år etter at statsbudsjettet er behandlet og godkjent på Stortinget. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og gjør rede for prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for den underliggende virksomheten (regjeringen.no, u.å).

Tildelingsbrevet til Mattilsynet har en fast struktur med en kort innledning, der det vises til relevante regelverk og dokumenter. Innledningen etterfølges av kapittelet «mål og hovedprioriteringer». Fra og med 2020 har dette kapittelet blitt innledet med en oversikt over hvilke hovedmål Mattilsynet skal arbeide etter:

- sikre helsemessig trygg mat og trygt drikkevann
- fremme god helse hos planter fisk og landdyr
- fremme god dyrevelferd og respekt for dyr
- fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden
- ivareta miljøvennlig produksjon

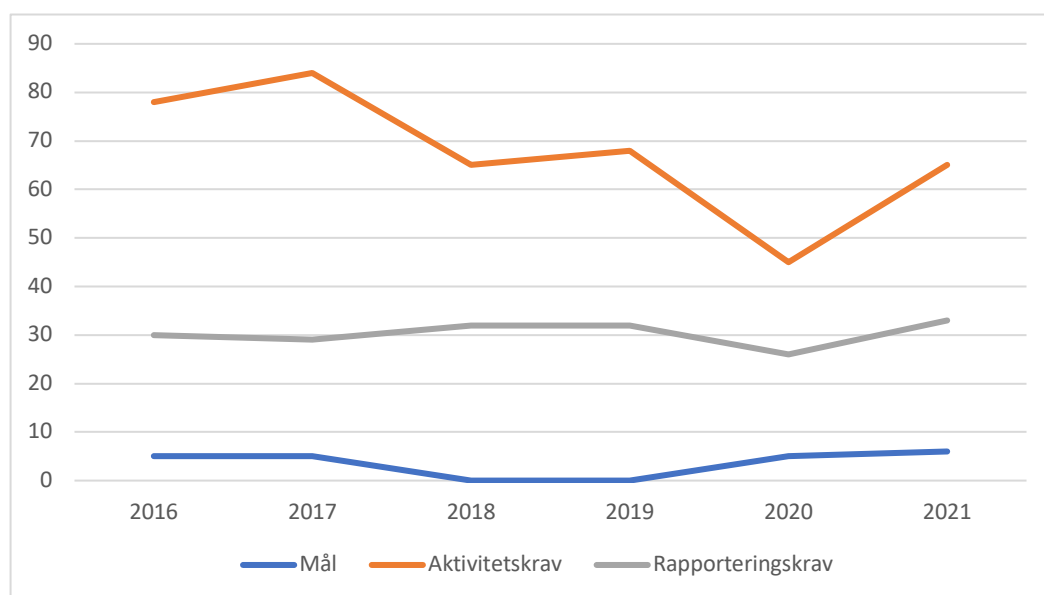
Videre i kapittelet har de ulike hovedmålene fått hvert sitt underkapittel der departementene i stor grad gir konkrete aktivitetskrav og oppdrag som Mattilsynet skal jobbe med det gjeldende året. Kapittelet «mål og hovedprioriteringer» har og et underkapittel som tar for seg særskilte oppdrag Mattilsynet skal utføre det neste året, som ikke kan plasseres inn under et av hovedmålene. Kapitlene i tildelingsbrevet til Mattilsynet tar videre for seg «Andre vesentlige forhold», som kort fortalt handler om effektiv ressursbruk og fellesføringer fra regjeringen. Deretter følger tre kapitler som tar for seg Mattilsynets budsjetter og økonomi, før tildelingsbrevet avsluttes med et kapittel om Mattilsynets krav om rapportering og en styringskalender.



Figur 5.1: Kvantitativ innholdsanalyse av milde og strenge føringer i Mattilsynets tildelingsbrev 2016-2021

Type føring	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mål	5	5	0	0	5	6
Aktivitetskrav	78	84	65	68	45	65
Totalt antall mål og aktivitetskrav	83	89	65	68	50	71
Rapporteringskrav	30	29	32	32	26	33
Antall sider uten vedlegg	18	22	17	17	15	16

Tabell 5.1: Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og rapporteringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev 2016-2021.



Figur 5.2: Kvalitativ innholdsanalyse av mål, aktivitetskrav og rapporteringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev 2016-2021.

Både den kvantitative innholdsanalysen (figur 5.1) og den kvalitative innholdsanalysen (tabell 5.1 og figur 5.2) viser ved første øyekast særlig én tydelig tendens: ustabilitet over tid. Fra den kvantitative innholdsanalysen er det svært tydelig at antall strenge føringer er varierende fra tildelingsbrev til tildelingsbrev. Tendensen viser at dersom det er nedgang i antall strenge føringer ett år, så er det en oppgang i antall strenge føringer det neste året. Som nevnt i denne oppgavens metodekapittel er den kvantitative og den kvalitative innholdsanalysen supplerende til hverandre. Med en tendens fra den kvantitative innholdsanalysen om at antall strenge føringer ser ut til å være ustabile over tid, er det derfor naturlig å se på den kvalitative innholdsanalysen og tendensene der. I den kvalitative innholdsanalysen ser det ut til at antall aktivitetskrav har omtrent tilsvarende tendens til variasjon som antall strenge føringer i den kvantitative innholdsanalysen. En videre antakelse er derfor at en majoritet av aktivitetskravene er strenge føringer fra de tre matdepartementene til Mattilsynet. Et eksempel på dette er følgende aktivitetskrav fra 2019: *Mattilsynet skal fortsatt utarbeide årlig statistikk for omsetning av mineralgjødsel* (Landbruks- og matdepartementet, 2019, s. 6). Dette eksempelet er blitt kodet som et aktivitetskrav i den kvalitative innholdsanalysen, og som en streng føring i den kvantitative innholdsanalysen.

Tendensen fra den kvantitative innholdsanalysen (figur 5.1) viser videre at antall milde føringer ligger relativt stabilt i tildelingsbrevene fra 2016 til 2021. Antall milde føringer jeg har telt i tildelingsbrevene mellom 2016 og 2021, er henholdsvis 12, 11, 9, 15, 8 og 9. Det er selvsagt en stor prosentvis forskjell i antall milde føringer fra 9, etterfulgt av en topp på 15, før det neste tildelingsbrevet så inneholder 8 milde føringer. Men i antall kan det likevel argumenteres for at forskjellen er liten, og den klare hovedtendensen i de seks tildelingsbrevene som er analysert, er uansett at antall milde føringer ligger et sted mellom 8 og 12, foruten tildelingsbrevet fra 2019.

Som nevnt viser den kvalitative innholdsanalysen av Mattilsynets tildelingsbrev at antall aktivitetskrav kan være relativt varierende fra tildelingsbrev til tildelingsbrev. Den kvalitative innholdsanalysen jeg har gjennomført, viser ikke bare til antall aktivitetskrav, men også til antall rapporteringskrav og antall mål som er å finne i det årlige tildelingsbrevet til Mattilsynet. Der den kvalitative innholdsanalysen kunne vise til at antall aktivitetskrav var relativt varierende fra tildelingsbrev til tildelingsbrev, er tendensen en annen for både målene og rapporteringskravene som forekommer i tildelingsbrevene. Den kvalitative innholdsanalysen viser at antall rapporteringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev ligger stabilt mellom 26 og 33 i tildelingsbrevene fra 2016 til 2021. Det er ikke overraskende at det er veldig mange av de samme rapporteringskravene som går igjen i de ulike tildelingsbrevene fra 2016 til 2021 som jeg har analysert. Et eksempel på et rapporteringskrav som går igjen i alle tildelingsbrevene som den kvalitative innholdsanalysen viser til, er *Antall utbrudd og påvisning av alvorlige smittsomme sykdommer hos domestiserte og villlevende landdyr og fisk* (Landbruks- og matdepartementet, 2016-2021). I tildelingsbrevene til og med 2019 var det et krav om at Mattilsynet skulle rapportere om hvor mange besøk Mattilsynets nettside, mattilsynet.no, hadde hatt det siste året. Dette rapporteringskravet var ikke å finne i de to siste tildelingsbrevene fra 2021 og 2020. I tillegg til disse rapporteringskravene som er gjengangere i flere av tildelingsbrevene, hender det at det i enkelte tildelingsbrev forekommer rapporteringskrav som er unike for det gjeldende året. Et eksempel på et slikt rapporteringskrav finnes i tildelingsbrevet for 2020: *Mattilsynet bes også om å rapportere særskilt på oppfølgingen av KPMG-rapporten i tertialrapporter og årsrapport* (Landbruks- og matdepartementet, 2020). Rapporteringskravet her viser til at konsulentselskapet KPMG i 2019 gjennomførte en ekstern granskning av Mattilsynet på oppdrag fra Landbruks- og Matdepartementet. KPMG konkluderte i sin granskningsrapport med at en kunne *stille spørsmål om Mattilsynets organisering og styring i tilstrekkelig grad bidrar til oppfyllelse av*

kravene som følger av samfunnsoppdraget (KPMG, 2019, s. ii). Denne granskningsrapporten ble offentliggjort i desember 2019. Det er derfor rimelig å hevde at det ikke er særlig overraskende at Mattilsynet i tildelingsbrevet for 2020 ble bedt om å rapportere tilbake på KPMG sin granskningsrapport.

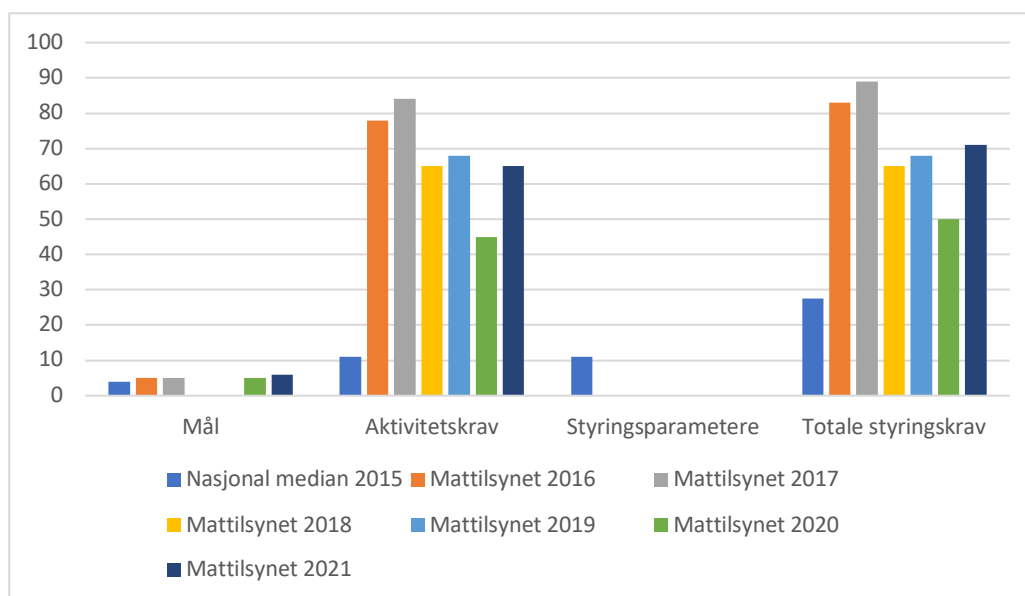
Der antall rapporteringskrav som forekommer i Mattilsynets tildelingsbrev ligger relativt stabilt i tildelingsbrevene fra 2016 til 2021, ligger antall mål som forekommer i Mattilsynets tildelingsbrev stabilt på fem i tildelingsbrevene for 2016, 2017 og 2020. Som nevnt tidligere i dette delkapittelet innledes tildelingsbrevet til Mattilsynet med en oversikt over disse fem hovedmålene:

- sikre helsemessig trygg mat og trygt drikkevann
- fremme god helse hos planter fisk og landdyr
- fremme god dyrevelferd og respekt for dyr
- fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele matproduksjonskjeden
- ivareta miljøvennlig produksjon.

Dette er også de eneste målene som forekommer i Mattilsynets tildelingsbrev disse årene. Askim og Kjærvik (2015), som denne oppgavens kvalitative innholdsanalyse er inspirert av, har i sin analyse av en rekke tildelingsbrev i norsk offentlig sektor registrert at Mattilsynet i både 2012 og 2015 ble styrt etter fem mål, og en rimelig antagelse er at dette er de samme fem målene som også jeg har registrert i tildelingsbrevene de aktuelle årene. I tildelingsbrevene for 2018 og 2019 har jeg registrert 0 mål i Mattilsynets tildelingsbrev. Det skyldes at de fem hovedmålene ikke oppgis i disse to tildelingsbrevene. I stedet kan en i disse to tildelingsbrevene lese at regjeringens mål for matpolitikken er omtalt i Prop. 1 S fra Landbruks- og matdepartementet (Landbruks- og matdepartementet, 2018, 2019). I tildelingsbrevet for 2021 har jeg registrert at det forekommer totalt seks mål. I tillegg til de fem hovedmålene som er beskrevet i begynnelsen av tildelingsbrevet, har jeg også tolket følgende føring som et mål: *Det er et mål at*

kosttilskudd er inkludert i «En vei inn» i løpet av 2021 etter dialog om kostnader med Norsk helsenett (Landbruks- og matdepartementet, 2021, s. 7).

I den nevnte undersøkelsen til Kjærvik og Askim (2015) analyseres tildelingsbrev til 70 statlige virksomheter. Søylediagrammet under (figur 5.3) viser mål, aktivitetskrav, styringsparametere og styringskrav som forekommer i tildelingsbrevene til Mattilsynet sammenlignet med medianen nasjonalt i statlige tildelingsbrev for 2015. For det nasjonale tallet fra 2015 har jeg valgt å ta utgangspunkt i medianverdien i stedet for gjennomsnittsverdien, da en kan risikere at gjennomsnittsverdien kan påvirkes av ekstreme verdier (Christophersen, 2013, s 18). Da standardavviket i Kjærvik og Askim sin analyse er forholdsvis høyt, henholdsvis 7,2 for mål, 26,4 for aktivitetskrav, 13 for styringsparametere og til slutt 36,7 for styringskrav, anser jeg median som et bedre egnet mål for formålet mitt enn hva gjennomsnitt ville vært. Median er et mål for sentraltendens, og Hellevik skriver at median er «*verdien av den enheten som deler en ordnet fordeling i to like store deler*» (Hellevik, 2009, s. 469). Det vil si at for aktivitetskrav hvor medianen er 11, er det like mange virksomheter som har flere aktivitetskrav enn 11, som det er virksomheter som har færre aktivitetskrav enn 11.



Figur 5.3: Antall mål, aktivitetskrav, styringsparametere og totale styringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev fra 2016-2021 sammenlignet med den nasjonale medianen i 2015.

Som det kan leses av søylediagrammet over (figur 5.3), ligger føringene i Mattilsynet sine tildelingsbrev fra 2016 til 2021 forholdsvis langt over den nasjonale medianen for 2015. Dette er riktignok først og fremst utslagsgivende når det er snakk om antall aktivitetskrav, som videre påvirker det totale antallet styringskrav. En del av forskjellen her kan kanskje skyldes en mulig ulik praksis i kodingen i den nasjonale undersøkelsen til Kjærvik og Askim fra 2015 og min analyse. Når det er sagt, er forskjellen på antall aktivitetskrav i undersøkelsen til Kjærvik og Askim og min analyse såpass stor at en kan si at tallene tyder på at Mattilsynet får langt flere aktivitetskrav, og dermed også langt flere totale styringskrav, enn det som er vanlig i etatsstyringen i norsk offentlig sektor.

Det er verdt å presisere at tallene fra undersøkelsen til Kjærvik og Askim er fra 2015, og at det kan ha skjedd en mulig endring i medianen for antall styringskrav siden da. Kommunal- og moderniseringsdepartementet publiserte i 2020 en rapport som fulgte opp undersøkelsen til Kjærvik og Askim fra 2015. I rapporten undersøker departementet mål, styringsparameter og aktivitetskrav i statlige tildelingsbrev fra 2020. I departementets rapport kommer det frem at antall

styringskrav i tildelingsbrev i norsk offentlig sektor har hatt en liten økning fra 2015 til 2020, men at tallene for 2020 er lavere enn for 2012, da Kjærvik og Askim først gjennomførte sin undersøkelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Økningen i antall gjennomsnittlige styringskrav fra 2015 til 2020 er såpass liten at jeg mener det fremdeles er rimelig å hevde at Mattilsynet har langt flere totale styringskrav i sine tildelingsbrev enn det som er vanlig at underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor har.

Når det er sagt, er det kun på aktivitetskrav tildelingsbrevet til Mattilsynet har en betydelig høyere grad av føring enn det medianen for antall føringer var i 2015. Som nevnt flere ganger, styres Mattilsynet etter fem hovedmål. Dette er også de eneste målene som er oppført i de av Mattilsynets tildelingsbrev som jeg har analysert, med ett unntak for tildelingsbrevet for 2021. Den nasjonale medianen for antall mål underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor hadde i 2015, var fire. Mattilsynet styres dermed, som hovedregel, etter ett mer mål enn det den underliggende median virksomheten ble styrt etter i 2015, men jeg vil påstå at dette er en såpass liten forskjell at det er rimelig å hevde at antall mål Mattilsynet blir styrt etter, ikke skiller seg nevneverdig ut fra medianen i antall mål andre underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor ble styrt etter i 2015.

Når det gjelder styringsparametere, ligger Mattilsynet sitt tildelingsbrev langt under den nasjonale medianen for 2015. Dette skyldes at Mattilsynets tildelingsbrev ikke inneholder styringsparametere, de er heller oppført i Mattilsynets virksomhetsinstruks.

5.2 Etatsstyringsmøter

I økonomi- og virksomhetsinstruksen for Mattilsynet (Landbruks- og matdepartementet 2021) kommer det frem at etatsstyringsmøter er en sentral del av styringsdialogen mellom de tre matdepartementene og Mattilsynet. Referater fra etatsstyringsmøtene er å regne som styringsdokumenter. Ifølge økonomi- og virksomhetsinstruksen for Mattilsynet har de tre departementene som hovedregel to styringsmøter med Mattilsynet i året, ett på høsten og ett på våren. I intervjuene jeg har gjennomført med informanter i virksomhetene, har jeg blitt fortalt at tema for styringsmøtet på våren er årsrapporten fra fjoråret, mens temaet for styringsmøtet på høsten er neste års tildelingsbrev. I intervjuene har det også kommet frem at de tre departementene, ved behov, innkaller til et tredje etatsstyringsmøte på sommeren (Intervju LMD, HOD, Mattilsynet, 2021).

Jeg har analysert referater fra etatsstyringsmøtene juni 2019, november 2019 og april 2020. Som nevnt i kapittel 4, metode, er det disse referatene jeg har analysert da det er referatene fra disse tre etatsstyringsmøtene som er de siste tilgjengelige referatene hos einnsyn.no. I etatsstyringsmøtene med Mattilsynet deltar alle tre departementene, i tillegg til Mattilsynet, med sine ansatte. For møtene der jeg har analysert referatene, er det Mattilsynet som deltar med flest ansatte: ni i møtet juni 2019 og november 2019 og elleve i møtet april 2020. Landbruks- og matdepartementet er det departementet som er representert med flest ansatte i etatsstyringsmøtene der jeg har analysert referatene: syv ansatte i styringsmøtet juni 2019, åtte ansatte i møtet i november 2019 og 6 ansatte i møtet april 2020. Helse- og omsorgsdepartementet var representert med fire ansatte i møtet i både juni og november 2019, mens de for møtet i april 2020 hadde tre ansatte til stede. For etatsstyringsmøtene, som jeg har analysert, er Nærings- og fiskeridepartementet det departementet som er representert med færrest ansatte i

etatsstyringsmøtene med Mattilsynet: to i møtet juni 2019, tre i møtet november 2019 og fire i møtet april 2020.

Tabellen (tabell 5.2) på neste side viser til analysen jeg har gjort av referatene fra etatsstyringsmøtene juni 2019, november 2019 og april 2020. Som tidligere nevnt i denne oppgavens metodekapittel teller innholdsanalysen av referatene antall føringer fra departementene, antall orienteringer fra Mattilsynet, positive tilbakemeldinger fra departementene, negative tilbakemeldinger fra departementene og til slutt generelle tilbakemeldinger Mattilsynet har til de tre departementene. I tillegg til dette er det også andre forhold som blir tatt opp i etatsstyringsmøtene, slik som for eksempel informasjon om budsjettet til Mattilsynet. Dette er ikke kodet inn i tabellen. Referatet fra etatsstyringsmøtet april 2020 skiller seg litt ut fra de to andre referatene, da dette delvis er unntatt offentlighet. Sak 4 fra etatsstyringsmøtet april 2020 er «Aktuelle Riksrevisjonssaker». Referatet for denne saken er ikke offentlig tilgjengelig, og er dermed heller ikke med i analysen.

	Juni 2019	November 2019	April 2020
Føringer	11	13	6
Positive tilbakemeldinger fra departementene	7	7	7
Negative tilbakemeldinger fra departementene	0	1	0
Rapportering/orientering fra Mattilsynet	10	13	11
Tilbakemelding fra Mattilsynet	3	4	1

Tabell 5.2: Innholdsanalyse av referatene fra etatsstyringsmøtene til Mattilsynet juni 2019, november 2019 og april 2020.

Gjennomgangen av referatene fra de tre etatsstyringsmøtene viser at det er føringer fra departementene som det er størst forekomst av i alle de tre etatsstyringsmøtene jeg har gjennomgått: elleve i juni 2019, 13 i november 2019 og seks i april 2020. Et eksempel på en slik føring, hentet fra referatet av styringsmøtet i juni 2019, er: *Samtidig er det svært viktig for tillitten at Mattilsynet er både synlig og er ute på tilsyn* (Landbruks- og matdepartementet, 2019). I tillegg til at departementene gir føringer til Mattilsynet i etatsstyringsmøtene, fremkommer det i referatene at det kommer flere positive tilbakemeldinger fra departementene til Mattilsynet. Fra referatene kan vi finne syv, syv og syv positive tilbakemeldinger fra styringsmøtene i henholdsvis juni 2019, november 2019 og april 2020. Negative tilbakemeldinger fra departementene er, i referatene jeg har gjennomgått, veldig sjeldne og fremkommer kun i referatet fra styringsmøtet i november 2019, der det står at *LMD pekte også på at det hadde vært ønskelig med dialog i forkant av at Mattilsynet varslet kutt i støtten til Matmerk* (Landbruks- og matdepartementet, 2019). Rapportering eller orientering om aktuelle oppgaver fra Mattilsynet forekommer også i styringsmøtene. For styringsmøtene i juni 2019, november 2019 og april 2020 har jeg telt henholdsvis ti, 13 og elleve rapporteringer fra Mattilsynet. Det hender også at Mattilsynet kommer med tilbakemeldinger til departementene i etatsstyringsmøtene. For styringsmøtene i juni 2019, november 2019 og april 2020 har jeg registrert henholdsvis tre, fire og én slike tilbakemeldinger. Et eksempel på dette, hentet fra referatet for styringsmøtet i juni 2019, er: *Krevende å forholde seg til uttalelser fra sentrale politikere i media og trenger støtte fra departementene i det forbedringsarbeidet som er satt i gang* (Landbruks- og matdepartementet, 2019).

5.3 Årsrapport

Årsrapporten til Mattilsynet skal gi en dekkende beskrivelse av Mattilsynets virksomhet, ressursbruk og resultater det foregående året. Årsrapporten skal være

et svar på de tre matdepartementene sine krav og forventinger fra tildelingsbrevet og virksomhetsinstruksen. Årsrapporten skal gi departementene et grunnlag for å vurdere Mattilsynets måloppnåelse, resultater og ressursbruk (Landbruks- og matdepartementet, 2021, s. 14). Rapportering fra underordnet virksomhet til overordnet virksomhet, for eksempel gjennom en årsrapport, er en måte for overordnet virksomhet å motvirke en eventuell informasjonsskjevhet som oppstår med underliggende virksomhet på. I tillegg er det slik at rapporteringskrav er et virkemiddel som søker å øke den politiske kontrollen over økonomiske bevilgninger (St.meld. nr. 19, (2008-2009)). En kan derfor anta at Mattilsynets årsrapporter sier noe om kontrollbehovet og styringsintensiteten mellom de overordnede departementene og Mattilsynet. Lægreid, Roness & Rubecksen (2006, s. 253) skriver og at en etter innføringen av mål- og resultatstyring i staten har hatt et økt fokus på måling og resultatkontroll gjennom rapporteringskrav i norsk forvaltning. Mattilsynet rapporterer hvert år til de tre departementene både gjennom en årsrapport og to halvårlige tertialrapporter. På grunn av tidsbegrensninger for denne oppgaven har jeg kun valgt å ta for meg Mattilsynets årsrapport, ikke de halvårlige tertialrapportene. Som nevnt i denne oppgavens metodekapittel vil analysen av Mattilsynets årsrapport ta for seg årsrapportene fra 2018, 2019 og 2020.

Mattilsynets årsrapport, i likhet med årsrapportene til alle underliggende virksomheter i norsk offentlighet, er delt opp i seks kapitler (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021). Årsrapportens første kapittel er *leders beretning*. Kapitlet er en kort oppsummering av de viktigste hendelsene og resultatene fra året som er gått. Deretter følger kapitlet *om Mattilsynet*. I dette kapitlet presenteres grunnleggende informasjon om Mattilsynet, slik som for eksempel samfunnsoppdraget og organiseringen. Kapitlet avsluttes med en oversikt over Mattilsynets nøkkeltall. Kapittel 3, *aktiviteter og resultater*, er årsrapportens klart største kapittel. I kapittel tre gjør Mattilsynet rede for hvordan

vedtak og føringer fra Stortinget er blitt fulgt opp, kapittelet dekker de forholdene som tildelingsbrevet fokuserer på, og skal også inneholde annen informasjon som er av betydning for departementets styring og oppfølging (Direktoratet for økonomistyring, 2020). Det fjerde kapittelet i Mattilsynets årsrapport tar for seg styring og kontroll i virksomheten. De to siste kapitlene i årsrapporten er vurdering av framtidsutsikter og årsregnskapet. Etter de seks kapitlene finner vi vedleggene til årsrapporten.

Som nevnt i oppgavens metodekapittel vil analysen av Mattilsynets årsrapport bestå av tre mindre analyser: en oversikt over antall sider og antall ord i Mattilsynets årsrapport fra 2018 til 2020, en oversikt over antall sider og antall ord i kapittel 3, *aktiviteter og resultater*, i Mattilsynets årsrapport fra 2018 til 2020, og til slutt vil antall ord i kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport bli sammenlignet med antall ord i kapittel 3 i årsrapportene til de andre etatene, direktoratene og tilsynene under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

	2018	2019	2020
Antall sider uten vedlegg	78	111	119
Antall ord uten vedlegg	34 505	37 413	45 815

Tabell 5.3: Analyse av årsrapportene til Mattilsynet fra 2018, 2019 og 2020.

Tabell 5.3 viser at antall sider, uten vedlegg, i Mattilsynets årsrapport øker fra 78 i 2018 til 111 i 2019. I utgangspunktet kan det derfor virke som om rapporteringen fra Mattilsynet til departementene gjennom årsrapporten blir betydelig mer omfattende fra 2018 til 2019. En nærmere gjennomgang av årsrapportene fra 2018 og 2019 viser at det i relativt liten grad stemmer. Mattilsynet sin årsrapport for 2019 har en helt ny layout sammenlignet med årsrapporten for 2018. Årsrapporten for 2019 inneholder betydelig flere bilder og grafiske figurer sammenlignet med årsrapporten for 2018, som fører til at antall sider i rapporten øker betydelig. Den oppdaterte layouten vi finner i årsrapporten for 2019, er tatt med videre til årsrapporten for 2020.

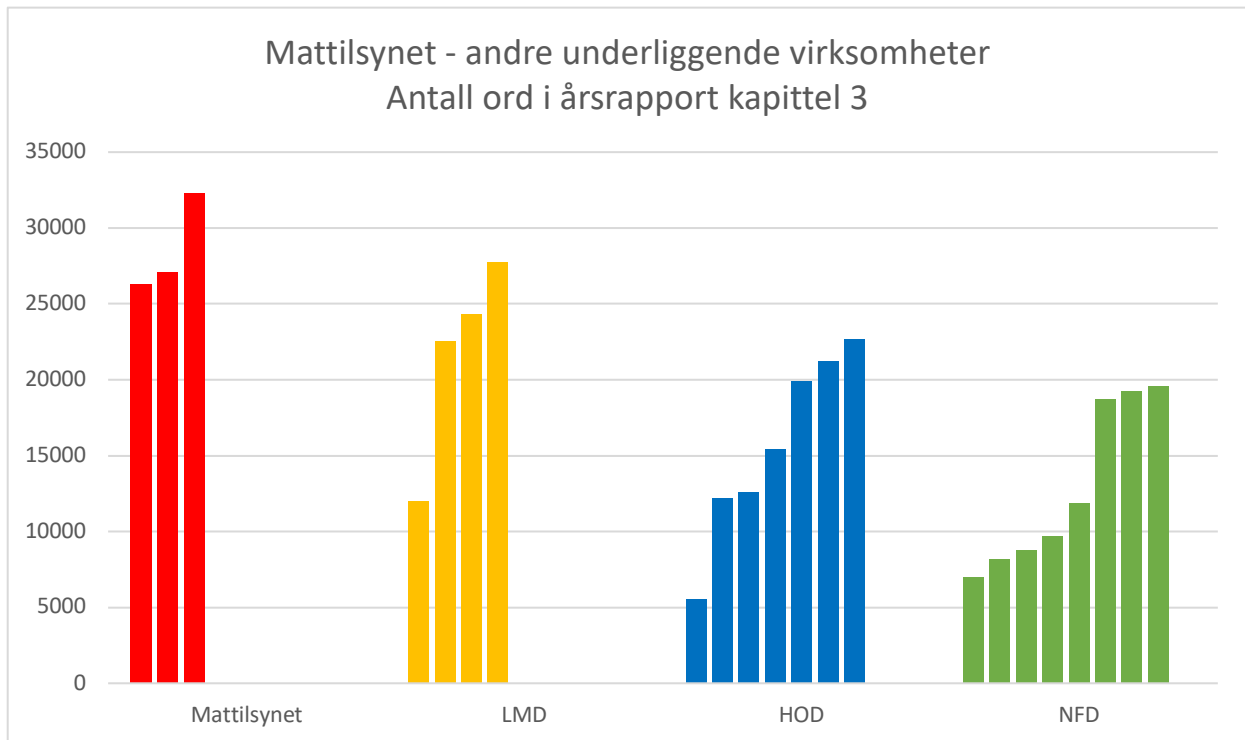
Det er rimelig å hevde at med to ulike layouter på de tre årsrapportene er det mer hensiktsmessig å sammenligne antall ord i stedet for antall sider i de tre rapportene. Der sidetallet i Mattilsynets årsrapport økte betraktelig fra årsrapporten for 2018 til 2019, øker også antall ord i årsrapporten. Det er dog rimelig å hevde at økningen i antall ord mellom de to årsrapportene er mer beskjedne enn økningen i antall sider. I årsrapporten for 2020 er det dog en betydelig økning også i antall ord. En mulig forklaring på denne økningen i antall ord kan være at Mattilsynet høsten 2019 var gjennom en ekstern granskning som endte med at Mattilsynet ble kritisert på en rekke punkter i KPMG sin granskningsrapport da den ble offentliggjort i desember 2019 (KPMG, 2019).

	2018	2019	2020
Antall sider	55	78	84
Antall ord	26 726	27 108	32 278

Tabell 5.4: Analyse av kapittel 3 i årsrapportene til Mattilsynet fra 2018, 2019 og 2020.

Som tidligere nevnt i dette kapittelet er kapittel 3, *aktiviteter og resultater*, det kapittelet der underliggende virksomheter i norsk offentlig forvaltning gjør rede for hvordan vedtak og føringer fra Stortinget er blitt fulgt opp. Det er dette kapittelet i årsrapporten som skal inneholde informasjon som er av betydning for departementenes styring og oppfølging av virksomheten (Direktoratet for økonomistyring, 2020). Tabell 5.4 viser at endringen i antall sider og ord i kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport ligner mye på endringen i antall sider og ord i den fullstendige årsrapporten: Antall sider i kapittelet endrer seg betydelig fra 2018 til 2019, men når vi tar for oss ordtellingen i kapittelet, er det tydelig at denne endringen nok først og fremst skyldes en endring i layouten, og ikke en endring i rapportering. I likhet med den fullstendige årsrapporten er det også for kapittel 3 en større endring i antall ord i årsrapporten fra 2019 til 2020. Som nevnt tidligere kan en mulig forklaring på det være granskningsrapporten fra KPMG, som ble

publisert desember 2019, som gjør at Mattilsynet rapporterer mer detaljert i årsrapporten for 2020 enn i årsrapporten for 2019.



Figur 5.4: Antall ord i kapittel 3, aktiviteter og resultater, i Mattilsynets årsrapport for 2018, 2019 og 2020, sammenlignet med årsrapportene for 2020 for andre underliggende virksomheter til LMD, HOD og NFD.

Som det kan leses av søylediagrammet over (figur 5.4), er antall ord i kapittel 3, aktiviteter og resultater, høyere i alle tre årsrapportene (2018, 2019 og 2020) til Mattilsynet enn i årsrapportene for 2020 til noen av de andre underliggende virksomhetene til de tre departementene. Det er imidlertid ett unntak. Kapittel 3 i årsrapporten til Miljødirektoratet inneholder 27 775 ord. Det er flere ord enn kapittel 3 i årsrapporten til Mattilsynet for 2018 og 2019, men omtrent 4500 færre ord enn kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport for 2020. I likhet med Mattilsynet styres også Miljødirektoratet av flere departementer. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for etatsstyringen av Miljødirektoratet, mens Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for styringen av Miljødirektoratet på området høstbare viltressurser (regjeringen.no, u.å.).

Hvis en ser bort i fra Miljødirektoratet, er kapittel 3 i Mattilsynets årsrapporter, både før og etter den eksterne granskningen til KPMG, mer omfangsrik enn kapittel 3 i årsrapportene til de andre underliggende direktoratene til de tre matdepartementene, der departementene ikke deler på ansvaret for etatsstyringen.

5.4 Aktørene sitt syn på etatsstyringen

Dette delkapittelet er en oppsummering av intervjuene jeg har gjennomført med personer involvert i prosessen rundt etatsstyringen av Mattilsynet. Som tidligere nevnt i denne oppgavens metodekapittel har jeg ikke fått gjennomført intervjuer med ansatte i Nærings- og fiskeridepartementet. Kapittelet tar heller ikke for seg alt som kom frem i intervjuene, men det jeg vurderer som mest nyttig for oppgaven, og oversikten over etatsstyringen av Mattilsynet. Delkapittelet begynner med en kort generell informasjon om etatsstyringen av Mattilsynet, som er kommet frem i intervjuene med informantene i Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Mattilsynet. Deretter følger videre underkapitler som tar for seg synet noen av de ansatte i Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Mattilsynet har på etatsstyringen av Mattilsynet.

5.4.1 Generell informasjon om etatsstyringen av Mattilsynet som kommer frem i informantintervjuene

I intervjuene med informanter fra de tre virksomhetene, kommer det frem at de tre departementene, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet har koordineringsmøter med hverandre hver mandag for å holde hverandre orientert om etatsstyringen av Mattilsynet. En informant i Helse- og omsorgsdepartementet forteller at det i utgangspunktet er lagt opp til koordineringsmøter mellom de tre matdepartementene hver mandag, men at disse møtene eventuelt blir avlyst

dersom det ikke skulle være behov for dem. Informanten forteller at målet med møtene er at de tre departementene både skal kunne koordinere den etatsstyringen som går på tvers av de tre departementene, men også at de skal informere hverandre om hva som skjer rundt den konkrete fagstyringen til de ulike departementene. Informanten mener at det er fornuftig å ha faste møter, i stedet for at det kalles inn til møter dersom det skulle være behov, fordi terskelen for å ta opp saker knyttet til etatsstyringen er veldig lav når møtet er fast hver mandag (Intervju, HOD, 2021).

Noen av informantene forteller også i sine intervjuer at hver fredag har de tre matdepartementene faste møter med Mattilsynet som kalles EØS-koordineringsmøter. Møtene har utgangspunkt i at Mattilsynet har faste møter i Brussel (digitalt under coronapandemien) som handler om regelverksutvikling innenfor EU, men som er relevant for Mattilsynet og de tre matdepartementene, da Norge tar inn regelverket gjennom EØS-avtalen. De ukentlige EØS-koordineringsmøtene er ikke en del av styringsdialogen mellom de tre departementene og Mattilsynet, men en av informantene i Helse- og omsorgsdepartementet forteller i sitt intervju at EØS-koordineringsmøtene er en viktig del av den jevnlige kontakten departementene og Mattilsynet har med hverandre. Informanten mener at slik jevnlig kontakt mellom departementene og Mattilsynet, selv om det ikke er en del av den formelle styringsdialogen, er en fordel for den generelle etatsstyringen da det kan «lette dialogen når det brenner på et område» og at man blir bedre kjent med ulike personer i både de andre departementene samt i Mattilsynet (Intervju, HOD, 2021).

5.4.2 Helse- og omsorgsdepartementet sitt syn på etatsstyringen

En ansatt i Helse- og omsorgsdepartementet forteller i sitt intervju at det som oppleves som en utfordring for Helse- og omsorgsdepartementet i etatsstyringen av Mattilsynet, er at Helse- og omsorgsdepartementet opplever at de to andre

departementene har større ressurser enn Helse- og omsorgsdepartementet på området knyttet til etatsstyringen av Mattilsynet. Vedkommende viser blant annet til at helseministeren har en veldig stor portefølje å følge med på. En portefølje som blant annet inneholder sykehusvesenet og primærhelsetjenesten. I den sammenhengen kan Mattilsynet bli litt lite. Informanten forteller også at det kan ha vært en liten frustrasjon i Helse- og omsorgsdepartementet at de har hatt mindre kapasitet til å løfte saker til et høyere nivå i departementet, sammenlignet med de to andre departementene. Informanten spekulerer i at to saker av tilsvarende viktighet for Helse- og omsorgsdepartementet og et av de to andre departementene vil bli løftet høyere opp i departementsstrukturen i det andre departementet. Informanten hevder videre at en så kan oppleve at en har litt mer tyngde i samtaler med Mattilsynet dersom det er en ekspedisjonssjef som er i samtaler med Mattilsynet, sammenlignet med for eksempel en underdirektør. Som følge av dette hevder informanten at det kan være en utfordring at matområdet i Helse- og omsorgsdepartementet er forholdsvis lite, sammenlignet med i de to andre departementene som er involvert i etatsstyringen av Mattilsynet (Intervju, HOD, 2021).

Samme informant kommenterer også Landbruks- og matdepartementet sin rolle i etatsstyringen av Mattilsynet. Informanten forteller at det er Landbruks- og matdepartementet som kaller inn til og leder både koordineringsmøtene med de tre departementene hver mandag og etatsstyringsmøtene som finner sted to til tre ganger i året. Informanten forteller at han opplever at Landbruks- og matdepartementet er flinke til å la de to andre departementene slippe til med sine saker, og han forteller at han ikke opplever at Landbruks- og matdepartementet styrer over de to andre departementene ved uenigheter i etatsstyringen (Intervju, HOD, 2021).

En skulle i utgangspunktet kanskje tro at det kan oppleves utfordrende å dele på ansvaret for etatsstyringen med to andre departementer. En informant i Helse- og omsorgsdepartementet mener ikke det, men heller at det å dele på ansvaret kan være berikende som følge av at en kan se etatsstyringen fra ulike vinkler, som gjør at en får et mer helhetlig perspektiv på etatsstyringen (Intervju, Hod, 2021).

5.4.3 Landbruks- og matdepartementet sitt syn på etatsstyringen

En ansatt i Landbruks- og matdepartementet forteller i sitt intervju at det han opplever som det viktigste i etatsstyringen av Mattilsynet, er at de tre departementene klarer å gi ett felles styringssignal, og ikke tre, til Mattilsynet. På den måten opplever Mattilsynet departementene som enhetlige når de mottar styringssignaler. Informanten kommenterer dette videre med at det kan være utfordrende at flere departementer deler på styringsansvaret for Mattilsynet, da det krever mye samarbeid og mange avklaringer, og at det kan ta mye tid. Men i likhet med informanten i Helse- og omsorgsdepartementet hevder en av informantene i Landbruks- og matdepartementet at det er fordeler med å dele på styringsansvaret da styringssignalene til Mattilsynet blir bedre gjennomarbeidet, da det er flere perspektiver som ser på mange av de samme styringssignalene. Det at styringssignalene blir såpass gjennomarbeidet, mener informanten at fører til at styringssignalene totalt sett blir bedre (Intervju, LMD, 2021).

Informanten snakker og positivt om det han mener er et godt samarbeid med de to andre departementene. Informanten mener at de som er involvert i styringen av Mattilsynet, kjenner hverandre godt. Dette gjelder både de ulike faglige rollene aktørene har, i tillegg til at en også kjenner hverandre godt personlig etter å ha jobbet med det samme veldig lenge. Informanten mener at et godt kjennskap til hverandre, både personlig og faglig, fører til at man kjenner hverandres problemstillinger så godt at det egentlig ikke er noen særlig faglige utfordringer i samarbeidet med de to andre departementene. Informanten presiserer riktignok i

intervjuet at dersom det ved sjeldne anledninger oppstår uenigheter eller konflikter mellom departementene, er det noe departementene løser i samarbeid med hverandre, men at konflikten gjerne flyttes oppover på høyere byråkratisk nivå for å løses der. Begge informantene fra Landbruks- og matdepartementet avkrefter at deres departement overstyrer de to andre departementene ved konflikter og uenigheter (Intervju, LMD, 2021).

Den andre informanten i Landbruks- og matdepartementet bruker en del tid på å snakke om KPMG sin granskningsrapport av Mattilsynet fra desember 2019. Informanten forteller at departementet var skuffet over Mattilsynet da rapporten ble publisert, men mener at den vanlige styringsdialogen har forblitt uendret etter rapporten, utover at Mattilsynet nå også skal rapportere på hvordan de følger opp rapporten fra KPMG (Intervju, LMD, 2021).

Informantene i Landbruks- og matdepartementet snakker også om hvordan departementene følger opp oppdragene Mattilsynet jobber med. Den ene informanten forteller at departementene styrer Mattilsynet etter å sette noen mål, der Mattilsynet deretter gjennomfører målene med de virkemidlene som de har tilgjengelig. Informanten forteller at det er på denne måten oppfølgingen av Mattilsynet i hovedsak foregår, men at det hender departementene er inne i enkeltsaker for å få med andre synspunkter som kanskje ikke alltid Mattilsynet tenker over. Informanten kommenterer videre at det hører til unntakene at departementene gjennomfører en detaljstyring eller en ren aktivitetsstyring av Mattilsynet (Intervju, LMD, 2021).

5.4.4 Mattilsynet sitt syn på etatsstyringen

En ansatt i Mattilsynet forteller i sitt intervju at det for Mattilsynet kan oppleves utfordrende å være styrt av tre departementer, da Mattilsynet selv opplever at de blir nedprioritert av departementene, sammenlignet med andre underliggende

virksomheter som bare styres av ett departement, når det gjelder utviklingen av virksomheten. Informanten forteller at det for Mattilsynet sin del oppleves som om det er vanskelig for de tre departementene å enes om et felles satsingsområde av Mattilsynet når det gjelder Mattilsynet sin utvikling. Informanten peker særlig på at Mattilsynet har behov for en utvikling på det digitale området. Informanten forteller at Mattilsynet har slitt med en manglende forståelse fra departementene om at det eksisterer et behov for at Mattilsynet må utvikle seg i en retning ut ifra samfunnets behov (Intervju, Mattilsynet, 2021).

Informanten forteller at Mattilsynet er avhengig av at det satses økonomiske midler slik at de kan utvikle seg videre og utføre samfunnsoppdraget sitt bedre. Vedkommende forteller videre at Mattilsynet opplever at det virker vanskelig for de tre matdepartementene å sammen holde det trykket som kreves videre i budsjettforhandlinger med regjeringen. Informanten trekker blant annet frem at Mattilsynet sine datasystemer er utdaterte, og at de ligger langt bak andre offentlige etater på dette feltet (Intervju, Mattilsynet, 2021).

Informanten forteller også at Mattilsynet opplever at departementene heller prioriterer satsinger der de er ett departement som har ansvaret for satsingsområdet. Informanten forteller at det hører sjeldenhetene til at de tre departementene har kunnet enes om felles satsingsområder rundt Mattilsynet. Informanten hevder at denne manglende satsingen er et av Mattilsynets største hindre for at de skal kunne utvikle seg i et raskere tempo, og at de som følge av manglende satsing ligger langt bakpå i den digitale utviklingen (Intervju, Mattilsynet, 2021).

Til tross for at informanten peker på at en stor utfordring med å bli styrt av tre departementer er at Mattilsynet sitter med en følelse av at de ikke blir satset på, har vedkommende også positive ord å si om etatsstyringen til de tre

departementene. Hun trekker blant annet frem at det fra hennes perspektiv virker som at departementene på et generelt grunnlag har et godt samarbeid seg imellom, og at de ukentlige koordineringsmøtene mellom departementene er positivt for etatsstyringen. Hun sier at det virker for henne som om departementene er godt koordinert seg imellom i etatsstyringen av Mattilsynet, og at det virker som om samarbeidet mellom de tre departementene fungerer bra.

Den andre informanten fra Mattilsynet kommenterer også i sitt intervju at det oppleves at de tre departementene har et godt samarbeid seg imellom. Informanten trekker og, i likhet med sin kollega i Mattilsynet og informantene i Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, frem de ukentlige koordineringsmøtene de tre departementene har som en arena som legger til rette for et godt samarbeid. Informanten i Mattilsynet forteller også at Mattilsynet, dersom de har noe de ønsker å diskutere med de tre departementene, får delta i koordineringsmøtene. Informanten kan blant annet fortelle at Mattilsynet har deltatt i de tre departementenes koordineringsmøter for å diskutere en mer effektiv forvaltning (Intervju, Mattilsynet, 2021).

De to informantene i Mattilsynet forteller også i sine intervjuer at de får et utkast av neste års tildelingsbrev før det offisielt sendes til Mattilsynet, slik at Mattilsynet skal ha mulighet til å komme med tilbakemeldinger på tildelingsbrevet før det sendes «offisielt». Begge informantene fra Mattilsynet forteller at de opplever at de blir hørt av departementene når de gir tilbakemeldinger på tildelingsbrevet (Intervju, Mattilsynet, 2021).

Informantene i Mattilsynet forteller videre i sine intervjuer om hvordan de opplever at de tre departementene følger opp oppdragene og bestillingene Mattilsynet har fått fra departementene. Begge informantene forteller at Mattilsynet som hovedregel får bestemme selv hvordan de skal utføre oppdragene

og bestillingene de får fra departementene, og at de dermed som hovedregel ikke opplever at de blir detaljstyrt av departementene (Intervju, Mattilsynet, 2021). Den ene informanten hos Mattilsynet legger dog i sitt intervju vekt på at selv om de som hovedregel opplever at de ikke blir detaljstyrt, hender det at departementene ved enkelte oppdrag nærmest legger føringer for hvordan oppdraget skal utføres. Informanten forteller at ved saker som er av høy prioritet i departementene, gjerne der politisk ledelse er involvert, opplever Mattilsynet at bestillingene følges opp med mer detaljstyring fra departementene (Intervju, Mattilsynet, 2021).

I likhet med informantene i Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet kommenterer også informantene i Mattilsynet granskningsrapporten til KPMG. I likhet med informantene i departementene forteller informantene i Mattilsynet at de etter rapporten har vært innkalt til egne møter ledet av statsråden i Landbruks- og matdepartementet, for å følge opp granskningsrapporten. Der informantene i Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet mente at den generelle etatsstyringen ikke var blitt forsterket og endret som følge av granskningsrapporten, utover de ekstra oppfølgingsmøtene ledet av statsråden i Landbruks- og matdepartementet har informantene i Mattilsynet en annen oppfatning. Begge informantene i Mattilsynet opplever at kontakten mellom Mattilsynet og de tre departementene har økt etter KPMG sin granskningsrapport, også utover oppfølgingsmøtene ledet av statsråden i Landbruks- og matdepartementet. Den ene informanten forteller at vedkommende opplever at kontakten mellom den nye administrerende direktøren i Mattilsynet og de tre departementene har vært tettere etter granskningsrapporten til KPMG, enn hva kontakten var mellom forrige administrerende direktør og de tre departementene før granskingsrapporten til KPMG. Informanten forteller at det kan hende at denne økte kontakten skyldes at departementene ønsker at det skal være en tettere kontakt med den nye administrerende direktøren, enn hva det

var under forrige administrerende direktør. Informanten hevder dog at mye av den økte kontakten også skyldes granskningsrapporten til KPMG, ikke bare at det er ansatt ny administrerende direktør (Intervju, Mattilsynet, 2021).

Den andre informanten forteller også om hvordan Mattilsynet har opplevd oppfølgingen av granskningsrapporten til KPMG. Informanten forteller blant annet at det for Mattilsynet sin del oppleves at de har blitt fulgt tettere opp i etterkant av KPMG-rapporten, da oppfølgingsmøtene med statsråden i Landbruks- og matdepartementet har kommet i tillegg til den andre oppfølgingen. Informanten forteller og at forventingene fra departementene til Mattilsynet det siste året har hatt utgangspunkt i to ting: Koronapandemien og granskningsrapporten til KPMG. Informanten påstår derfor at det ikke er noe tvil fra Mattilsynet sin side om at det har vært en tettere og tydeligere oppfølging fra departementene som følge av KPMG-rapporten (Intervju, Mattilsynet, 2021).

6 Analyse

I dette kapitlet drøftes denne oppgavens hypoteser, som ble introdusert i kapittel 3. Som tidligere nevnt er prinsipal-agent-teori og stewardship-teori i relativt stor grad konkurrerende teorier. Som følge av dette har hypotesene som jeg har utledet for etatsstyringen av Mattilsynet, konkurrerende forklaringskraft på denne oppgavens case. Dette kapitlet er derfor delt inn i de ulike underkapitlene tillit, autonomi, samarbeid og Mattilsynets prioritering, der hvert underkapittel diskuterer temaets relevante hypoteser i lys av empirien fra forrige kapittel.

6.1 Tillit

Jeg begynner med å se tilbake på hypotesene som ble utredet i oppgavens teorikapittel med utgangspunkt i tillit. Med utgangspunkt i prinsipal-agent-teori forventet jeg at *forholdet mellom overordnede departementer og Mattilsynet preges av mistillit (H1)*. Med utgangspunkt i Stewardship-teori forventet jeg at *forholdet mellom overordnede departementer og Mattilsynet preges av tillit (H5)*.

Ifølge Kjærvik og Askim (2015) sin analyse viser empirien fra forrige kapittel at departementene sine tildelingsbrev til Mattilsynet de siste årene inneholder langt flere styringskrav enn hva som var den nasjonale medianen for antall styringskrav da Kjærvik og Askim gjennomførte sin analyse i 2015. Den kvantitative innholdsanalysen fra forrige kapittel viser også at en stor majoritet av føringene i Mattilsynets tildelingsbrev er strenge føringer. Resultatene fra den kvantitative og den kvalitative innholdsanalysen kan tyde på at forholdet mellom de tre departementene og Mattilsynet er preget av mistillit. Samtidig er det slik at antall strenge føringer og det totale antallet styringskrav i Mattilsynets tildelingsbrev er lavere i dag enn hva det var for fem år siden. Det er et argument for at de tre departementene har tillit til Mattilsynet.

Gjennomgangen av referatene fra etatsstyringsmøtene med Mattilsynet fra juni 2019, november 2019 og april 2020 viser at det som forekommer med størst frekvens i de tre etatsstyringsmøtene jeg har analysert, er at Mattilsynet rapporterer til og orienterer de tre departementene om pågående arbeid i Mattilsynet. Forekomsten av at de tre departementene legger føringer for hva det er som er viktig for departementene at Mattilsynet jobber med, har omtrent like stor frekvens. Den hyppige forekomsten av føringer fra departementene og rapportering fra Mattilsynet i etatsstyringsmøtene kan være argumenter som lener mot at forholdet mellom departementene og Mattilsynet er preget av mistillit. Samtidig får Mattilsynet mange positive tilbakemeldinger i form av skryt fra departementene i de tre referatene jeg har analysert. Forekomsten av negative tilbakemeldinger fra departementene i etatsstyringsmøtene er nærmest ikke eksisterende. I tillegg kommer Mattilsynet, i alle de tre referatene jeg har analysert, med tilbakemeldinger til departementene. Der jeg argumenterte for at forekomsten av føringer fra departementene og rapporteringer fra Mattilsynet kunne tyde på en viss grad av mistillit mellom departementene og Mattilsynet, vil jeg argumentere for at den store mengden positive tilbakemeldinger Mattilsynet får fra departementene i etatsstyringsmøtene, sammenlignet med antall negative tilbakemeldinger de får, kan tyde på at departementene har tillit til Mattilsynet.

Analysene jeg har gjennomført av Mattilsynets årsrapporter, og da særlig kapittel 3: aktiviteter og resultater, for 2018, 2019 og 2020, viser at Mattilsynet gjør en svært omfattende rapportering tilbake til de tre departementene. I forrige kapittel sammenlignet jeg størrelsen på kapittel 3, aktiviteter og resultater, i årsrapporten til Mattilsynet, med størrelsen på kapittel 3 i årsrapporten til de andre underliggende virksomhetene til Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Gjennomgangen min viser at kapittel 3 i de tre årsrapportene til Mattilsynet som jeg har analysert, er alle tre mer omfattende enn kapittel 3 i årsrapportene for 2020 til de andre

underliggende virksomhetene til de tre departementene, med ett unntak: Kapittel 3 i årsrapporten for 2020 til Miljødirektoratet er mer omfattende enn kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport for 2018 og 2019. Kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport for 2020 er dog mer omfattende enn kapittel 3 i Miljødirektoratets årsrapport for 2020. Dette tar meg videre til det andre som kommer tydelig frem av empirien fra forrige kapittel: Kapittel 3 i Mattilsynets årsrapport for 2020 er omtrent 20% mer omfattende enn tilsvarende kapittel i årsrapportene for 2018 og 2019. Det er rimelig å hevde at dette er en relativt betydelig økning. Gjennomgangen av årsrapportene viser særlig to interessante funn: 1) At Mattilsynets rapportering er relativt mye mer omfattende enn årsrapportene til de andre underliggende virksomhetene til de tre departementene. 2) At rapporteringen til Mattilsynet i årsrapporten for 2020 er betydelig mer omfattende enn rapporteringen de to tidligere årene. Med utgangspunkt i disse to funnene kan en argumentere for at relasjonen mellom Mattilsynet og de tre departementene er preget av mistillit, og at denne mistilliten øker i 2020.

For informantintervjuene jeg har gjennomført, tilsier empirien at det er enkelte elementer som tyder på at forholdet mellom de tre departementene og Mattilsynet i dag er preget av mistillit. Et av elementene som peker i den retningen, er en av informantene i Landbruks- og matdepartementet som i sitt intervju kunne fortelle om en «veldig skuffelse» over Mattilsynet da granskningsrapporten til KPMG ble offentliggjort i desember 2019. I informantintervjuene med to av de ansatte i Mattilsynet forteller begge to at de føler Mattilsynet har en tettere kontakt med, og blir tettere fulgt opp av, de tre departementene etter at KPMG-rapporten kom i desember 2019. En kan argumentere for at begge disse eksemplene taler for at relasjonen mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet er preget av mistillit. Samtidig er det verdt å nevne at informantene i Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet i sine intervjuer forteller at de opplever Mattilsynet har tatt gode tak, og er på riktig vei, i lys av

KPMG sin granskningsrapport. Dette kan være et argument for at relasjonen mellom de overordnede departementene og Mattilsynet er preget av tillit.

Schillemans (2013, s. 545) hevder at en lav avstand i makt, der partene ser på hverandre som jevnbyrdige, er et sentralt element i et tillitsfullt forhold. Davis et al. (1997, s. 33-35) argumenterer for at tillit er avhengig av at makten er mer knyttet opp mot personlig makt, slik som respekt og ekspertise, fremfor en mer hierarkisk makt som baserer seg på tvungen makt. Med utgangspunkt i dette kan en argumentere for at det finnes elementer av både stewardship-teori og prinsippal-agent-teori i relasjonen mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet. Informantene forteller i intervjuene at den «hverdagslige» kontakten mellom departement og Mattilsynet stort sett foregår på saksbehandler-nivå. I tillegg til dette viser referatene fra etatsstyringsmøtene at det ikke bare er seksjonssjefer, underdirektører og direktører som deltar i etatsstyringsmøtene med Mattilsynet, men også rådgivere og seniorrådgivere. Begge disse eksemplene taler derfor for at stewardship-teori kan forklare at det er en grad av tillitt mellom departementene og Mattilsynet. Samtidig viser alle informantene til at det som følge av KPMG-rapporten har vært satt opp ekstra oppfølgingsmøter mellom departementene og Mattilsynet. Møtene har vært ledet av statsråden i Landbruks- og matdepartementet. Disse møtene er et eksempel på det motsatte av hva Davis et al. (1997) og Schillemans (2013) viser til at er nødvendig for et tillitsfullt forhold. Basert på Davis et al. og Schillemans er det derfor mulig å argumentere for at oppfølgingsmøtene for KPMG-rapporten, ledet av statsråden i Landbruks- og matdepartementet, illustrerer en relasjon mellom overordnede departementer og Mattilsynet som i dag er preget av mistillit.

Totalt sett kan en argumentere for at det er flere elementer i forholdet mellom de tre overordnede departementene og Mattilsynet ut ifra prinsippal-agent-teori, noe som muligens kan forklares av KPMG sin granskningsrapport. Det vil si at

grunnleggende mistillit preger forholdet mellom prinsipalene og agenten, og at det gir støtte til H1. Samtidig har dette underkapittelet vist til flere elementer der en kan argumentere for at relasjonen mellom overordnede departementer og Mattilsynet er preget av tillit, og derfor kan forklares ut ifra stewardship-teori. Empirien gir derfor også delvis støtte til H5.

6.2 Autonomi

For autonomi var hypotesen fra prinsipal-agent-teori *Mattilsynet har lav grad av autonomi (H2)*. Fra stewardship-teori var hypotesen for autonomi at *Mattilsynet har høy grad av autonomi (H6)*.

Fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sitt økonomiregelverk (2021) kan vi se at det er en balanse mellom to hensyn når det gjelder autonomien til underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor. På den ene siden er det slik at de oppdragsgivende departementene har ansvar for å kontrollere den underliggende virksomheten, som blant annet betyr at departementene skal sørge for at de politiske signalene blir fulgt. På den andre siden er det slik at underliggende virksomhet skal få autonomi til å finne gode løsninger for måloppnåelse. Det er disse to hensynene som er utgangspunktet for hvor mye autonomi Mattilsynet kan gis av de tre matdepartementene.

Empirien fra informantintervjuene i forrige kapittel peker mot at det er hypotesen fra stewardship-teori som er gjeldende for etatsstyringen av Mattilsynet. Informantene i Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet mener alle at Mattilsynet selv har frihet til å velge hvordan de skal utføre oppdragene de får fra departementene. Slik jeg viste til i forrige kapittel, forteller den ene informanten i Landbruks- og matdepartementet at målet til departementene er at departementene styrer etter å sette noen mål, for at

Mattilsynet så jobber mot målene med de virkemidlene som de har tilgjengelig. Informanten mener det hører til unntakene at Mattilsynet detaljstyres. Som vist til i empirien i forrige kapittel mener også informantene jeg har intervjuet i Mattilsynet, at Mattilsynet som hovedregel står fritt til å velge hvordan de vil nå målene og jobbe med oppdragene de får fra departementene. Men også Mattilsynet nevner at de under enkelte oppdrag opplever at de blir tettere fulgt opp av departementene. Informantene i Mattilsynet forteller at i de tilfellene det er oppdrag av høy prioritet i departementene og oppdrag der politisk ledelse er involvert, opplever de en tettere oppfølging fra departementene, og de opplever en større grad av detaljstyring. Empirien viser at informanter fra både matdepartementene og Mattilsynet opplever at Mattilsynet som hovedregel står fritt til å selv velge hvordan de vil jobbe mot målene og oppdragene som blir satt av departementene. Det er rimelig å hevde at dette er belegg for at det er hypotese H6 fra stewardship-teori, *Mattilsynet har høy grad av autonomi*, som er gjeldende når det kommer til autonomi, basert på hva informantene fortalte i sine intervjuer. Samtidig forteller informanter fra både departementer og Mattilsynet at det for enkelte oppdrag kan være en større grad av detaljstyring, noe som kan være et argument for at Mattilsynet ved enkelte oppdrag har en lav grad av autonomi, til støtte for hypotese H2 fra prinsippal-agent-teori.

Empirien fra tildelingsbrevene i forrige kapittel viser at antall aktivitetskrav i Mattilsynets tildelingsbrev er på et lavere nivå i dag enn hva det var for fem år siden. Den kvantitative innholdsanalysen av tildelingsbrevene viser også at antall strenge føringer i tildelingsbrevene er på et lavere nivå i dag enn for fem år siden. Dette kan være argumenter for at Mattilsynet har en høyere grad av autonomi i dag enn tidligere. Samtidig viste empirien i forrige kapittel, som også er godt omtalt i forrige delkapittel 6.1, at tildelingsbrevene til Mattilsynet inneholder langt flere aktivitetskrav enn hva den nasjonale medianen var i 2015. I den grad antall føringer i tildelingsbrev er en god indikator på hvor mye autonomi

underliggende virksomhet har, kan en derfor si at Mattilsynet har lavere grad av autonomi enn hva som er vanlig hos underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor. Samtidig vil jeg hevde at dette bør sees i sammenheng med at Mattilsynet er en relativt omfattende virksomhet, med et stort og mangfoldig ansvarsområde, som dekker hele prosessen fra fjord og jord til bord. Det er derfor mulig at Mattilsynet har mer mangfoldige arbeidsoppgaver enn hva som er vanlig i den norske sentralforvaltningen, og at det er derfor Mattilsynets tildelingsbrev har såpass mange føringer, ikke fordi de har mindre autonomi enn andre underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor.

Det er rimelig å hevde at Mattilsynets grad av autonomi også påvirkes av hvor mye Mattilsynet involveres i utformingen av det årlige tildelingsbrevet. Dersom de selv får være med på å bestemme hva som skal stå i tildelingsbrevet, så kan Mattilsynet ha relativt mye autonomi selv om tildelingsbrevet eventuelt er detaljert og inneholder mange føringer og aktivitetskrav. Som nevnt i denne oppgavens teorikapittel legger en i stewardship-teori til grunn at involvering motiverer den underliggende virksomheten, og at dette kan påvirke virksomhetens arbeid positivt (Davis et al., 1997, s. 26). I informantintervjuene jeg har gjennomført, forteller både ansatte i departementene og ansatte i Mattilsynet at Mattilsynet er delaktige i utformingen av det årlige tildelingsbrevet. Informantene fra Mattilsynet forteller blant annet at de opplever at departementene hører på tilbakemeldingene fra Mattilsynet i arbeidet med tildelingsbrevet. Dette gir støtte til H6 fra stewardship-teori, og det kan tyde på at Mattilsynet har mer autonomi enn hva en kan lese rett ut av tildelingsbrevene. En kan videre hevde at Mattilsynets involvering i utformingen av det årlige tildelingsbrevet er i tråd med det Læg Reid et al. (2012, s. 239) finner i sin studie: Det er mye samarbeid mellom overordnet og underliggende virksomhet i norsk offentlig sektor, og at underliggende virksomhet har innflytelse på hvilke mål de skal jobbe etter.

Totalt sett vil jeg argumentere for at man i empirien til denne oppgaven først og fremst finner støtte til hypotese H6 fra stewardship-teori for autonomi, da informanter i både departementene og i Mattilsynet opplever at Mattilsynet stort sett står fritt til å velge de virkemidlene de ønsker, for å jobbe mot målene og oppdragene de har. Samtidig presiserer informanter fra både overordnet og underliggende virksomhet i sine intervjuer at det ved enkelte unntak kan forekomme mer detaljstyring, noe som gir delvis støtte til H2. Det høye antallet føringer og aktivitetskrav i Mattilsynets tildelingsbrev kan rent isolert sett gi støtte til H2, men empirien fra informantintervjuene viser at Mattilsynet er involvert i utformingen av tildelingsbrevet. Det gir heller derfor ytterligere støtte til H6 *Mattilsynet har høy grad av autonomi* fra stewardship-teori.

6.3 Samarbeid

Fra prinsipal-agent-teori er hypotesen for samarbeid *relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et dårlig samarbeid (H3)*, mens hypotesen for samarbeid fra stewardship-teori er *relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et godt samarbeid (H7)*.

Empirien fra informantintervjuene viser at informantene jeg har intervjuet i Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet, mener at det er et godt samarbeid mellom de tre matdepartementene. Informantene trekker særlig frem de ukentlige koordineringsmøtene de tre matdepartementene har med hverandre om styringen av Mattilsynet som en viktig arena for et godt samarbeid mellom departementene. En av informantene trekker også frem EØS-koordineringsmøtene som en arena som påvirker samarbeidet mellom de tre departementene i positiv retning, selv om også Mattilsynet deltar der, og det ikke er snakk om en formell styringsdialog. Empirien fra informantintervjuene med informanter i Landbruks- og matdepartementet og Helse- og

omsorgsdepartementet viser også til at informantene mener at det gjør samarbeidet mellom departementene lettere at de tre departementene leverer ett felles tildelingsbrev, og at Mattilsynet så leverer en felles årsrapport tilbake til departementene. Informantene i Helse- og omsorgsdepartementet forteller at de mener at Landbruks- og matdepartementet, som har det administrative ansvaret for etatsstyringen av Mattilsynet, er dyktige til å involvere de to andre departementene i etatsstyringen, og at de ikke føler at Landbruks- og matdepartementet overstyrer de to andre departementene i etatsstyringen. Empirien jeg har vist til her, indikerer derfor støtte til hypotesen fra stewardship-teori *relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et godt samarbeid (H7)*.

Empirien fra informantintervjuene viser også til at informantene i Mattilsynet mener at det for dem virker som om de tre overordnede departementene har et godt samarbeid seg imellom, og at de tre departementene opptrer «enhetlige» ovenfor Mattilsynet. I likhet med informantene i departementene legger også informantene i Mattilsynet vekt på at de mener det er positivt at departementene har ukentlige koordineringsmøter seg imellom. Videre, også det i likhet med informantene i departementene, mener informantene i Mattilsynet at det er bra at de får ett felles tildelingsbrev, og at de kan levere tilbake én samlet årsrapport til departementene. Empirien her indikerer dermed også støtte til hypotesen fra stewardship-teori H7.

Empirien viser altså at informantene i Mattilsynet mener at de tre overordnede departementene er godt koordinert seg imellom, med et bra samarbeid. Men empirien viser også at en av informantene i Mattilsynet mener at det fra Mattilsynets perspektiv virker som om de tre departementene sliter med å enes om felles satsingsområder til fordel for utviklingen i Mattilsynet. Det at empirien viser at Mattilsynet opplever at de tre departementene sliter med å enes om felles

satsingsområder til fordel for Mattilsynets utvikling, mener jeg kan knyttes til dette underkapittelets tema, samarbeid. Det er derfor rimelig å hevde at denne empirien gir støtte til hypotese H3 fra prinsipal-agent-teori.

Samlet sett mener jeg empirien om samarbeid først og fremst støtter hypotesen fra stewardship-teori, *relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et godt samarbeid (H7)*, da alle informantene jeg har intervjuet på både departementsnivå og direktoratsnivå, mener at de tre departementene har et godt samarbeid seg imellom. Det begrunner de, først og fremst, ut ifra de ukentlige møtene departementene har i koordineringsgruppen med de tre matdepartementene, men også i at Mattilsynet får ett felles tildelingsbrev fra departementene og leverer tilbake én samlet årsrapport. Det at informantene i Mattilsynet opplever at de tre departementene opptrer enhetlige i etatsstyringen av Mattilsynet, taler også til fordel for hypotesen fra stewardship-teori. Samtidig kan en argumentere for at empirien også gir delvis støtte til hypotesen fra prinsipal-agent-teori *relasjonen mellom de tre overordnede departementene er preget av et dårlig samarbeid (H3)*, da empirien fra informantintervjuene med Mattilsynet viser at Mattilsynet opplever at de tre departementene sliter med å enes om felles satsingsområder til fordel for Mattilsynets utvikling.

6.4 Mattilsynets prioritering

Når det gjelder Mattilsynets prioriteringer, antas det med utgangspunkt i prinsipal-agent-teori at *Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra de andre departementene (H4)*. Ut ifra stewardship-teori antas det at *Mattilsynet prioriterer oppdrag fra alle de tre departementene i like stor grad (H8)*.

Empirien i forrige kapittel viser at informantene i både Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i det store og hele opplever at deres oppdrag blir prioritert av Mattilsynet. Empirien viser også at informantene i Mattilsynet mener at oppdrag fra de tre departementene blir prioritert i like stor grad, noe informantene blant annet mener kan skyldes at Mattilsynet frem til 1. mai 2021 var organisert i tre ulike avdelinger, der hver avdeling primært jobbet opp mot hvert sitt departement. Empirien viser videre til at informantene fra Mattilsynet forteller at de ved enkelte oppdrag flytter ressurser fra en avdeling til en annen dersom det er krevende oppdrag. Ingen av informantene, hverken i de to departementene eller i Mattilsynet, mener dog at de opplever at Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra de to andre departementene. Denne empirien gir derfor ikke støtte til hypotese H4 fra prinsipal-agent-teori.

Til tross for at informanter på både departementsnivå og i Mattilsynet mener at oppdrag fra alle departementene blir prioritert, viser empirien også til at en informant i Helse- og omsorgsdepartementet mener at de to andre departementene involvert i etatsstyringen har større ressurser enn Helse- og omsorgsdepartementet på området knyttet til etatsstyringen av Mattilsynet. Informanten hevder blant annet at to saker av tilsvarende viktighet for Helse- og omsorgsdepartementet og ett av de to andre departementene kan bli håndtert høyere oppe i departementsstrukturen i ett av de andre departementene enn hva saken vil bli i Helse- og omsorgsdepartementet. Informanten spekulerer i om dette kan føre til at Mattilsynet hører litt mer på det som blir sagt av en ekspedisjonssjef i ett av de to andre departementene, enn på det som blir sagt av, for eksempel, en underdirektør i Helse- og omsorgsdepartementet, og at det så fører til at Mattilsynet kan prioritere oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet foran oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. Det er kanskje mulig å argumentere for at dette gir delvis

støtte til hypotesen *Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra de andre departementene* H4 fra prinspal-agent-teori. Men det er rimelig å hevde at støtten til hypotesen er svært begrenset da empirien ikke viser til at Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Empirien viser kun til at en informant i Helse- og omsorgsdepartementet mener at det til tider kan forekomme en slik nedprioritering av deres oppdrag i Mattilsynet da de hovedsakelig ikke har ressurser til å løfte saker høyt opp i departementsstrukturen. Gitt at dette faktisk er tilfelle, kan det uansett være urimelig å hevde at empirien gir støtte til hypotese H4 fra prinspal-agent-teori, da utgangspunktet for hypotesen var at en slik eventuell prioritering skyldtes den administrative rollen til Landbruks- og matdepartementet i etatsstyringen, ikke den ulike fordelingen av ressurser på matområdet i de tre ulike departementene.

Totalt sett mener jeg at empirien for Mattilsynets prioriteringer gir støtte til hypotesen fra stewardship-teori *Mattilsynet prioriterer oppdrag fra alle tre departementene i like stor grad* H8. Informantene i Mattilsynet mener at oppdrag fra alle de tre departementene blir prioritert. Informantene i de to departementene der jeg har gjennomført intervjuer, mener også at de stort sett opplever at Mattilsynet prioriterer oppdrag fra sitt departement. Jeg mener dog at empirien ikke gir full støtte til hypotese H8, da en informant i Helse- og omsorgsdepartementet mener at Mattilsynet kan prioritere oppdrag fra de to andre departementene over oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. Jeg mener videre at dette ikke gir noe støtte til hypotesen fra prinspal-agent-teori *Mattilsynet prioriterer oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet over oppdrag fra de to andre departementene (H4)*, da informanten mener at den eventuelle prioriteringen gjelder både Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. I tillegg mener informanten at denne eventuelle prioriteringen skyldes ulik ressursfordeling på matområdet i de tre departementene, ikke

Landbruks- og matdepartementet sin administrative rolle som var utgangspunktet for hypotesen.

7 Konklusjon

Etatsstyring i offentlig sektor er et felt som er mye forsket på i statsvitenskapen. Majoriteten av denne forskingen tar for seg den klart mest normale situasjonen av etatsstyring i den norske statsforvaltningen: relasjonen mellom en overordnet og en underliggende virksomhet. Denne oppgaven har imidlertid tatt for seg en case der tre departementer deler på ansvaret for etatsstyringen av en underliggende virksomhet. Jeg mener at denne konteksten har gjort etatsstyringen av Mattilsynet til en meget interessant case å studere. Jeg har i denne oppgaven tatt for meg problemstillingen: *Hva kjennetegner Nærings- og fiskeridepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet sin samordnede etatsstyring av Mattilsynet?* Problemstillingen er blitt forsøkt belyst fra to ulike innfallsvinkler ved hjelp av de to konkurrerende teoriene prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. I dette kapittelet vil jeg besvare oppgavens problemstilling, og jeg vil forsøke å drøfte forklaringskraften til de to konkurrerende teoriene jeg har forsøkt å besvare oppgavens problemstilling ut ifra. Jeg vil i dette kapittelet også diskutere oppgavens potensial for generalisering, før jeg avslutningsvis ser på muligheter for videre forskning på området.

7.1 Hovedfunn

Denne oppgaven, og da særlig kapittel 6, analyse, har vist at det som kjennetegner etatsstyringen av Mattilsynet, kan forklares både med utgangspunkt i prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Denne oppgaven har vist at Mattilsynets tre overordnede departementer opererer med forholdsvis mange føringer i sine tildelingsbrev i forhold til hva sentraltendensen for antall føringer i tildelingsbrev til underliggende virksomheter er, ifølge Askim & Kjærvik (2015) sin studie av tildelingsbrevene til 70 underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor. Dette kan være et tegn på at flerprinsipal-problematikk, fra til prinsipal-agent-teori, er

gjeldende for etatsstyringen av Mattilsynet. Når det er sagt, viser også denne oppgaven at antall føringer i Mattilsynets tildelingsbrev, gjennomsnittlig, er blitt redusert de siste årene. En slik reduksjon kan indikere at etatsstyringen av Mattilsynet beveger seg mer og mer mot en situasjon som stemmer mer overens med stewardship-teori, der økt tillitt og bedre samarbeid mellom de involverte virksomhetene er i fokus.

Denne oppgavens analyse viser også at Mattilsynet rapporterer grundig tilbake til de tre overordnede departementene i sin årlige årsrapport. Mattilsynets årsrapport, eller kapittel 3, er mer omfangsrik enn tilsvarende kapittel i årsrapportene til de andre underliggende direktoratene under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Kontroll av Mattilsynet, i form av rapportering, ser derfor ut til å være et viktig element i etatsstyringen av Mattilsynet, og kan best forklares ut ifra prinsippal-agent-teori.

Selv om denne studiens analyser av Mattilsynets tildelingsbrev og årsrapporter kan lene mot at det er prinsippal-agent-teori som har størst forklaringskraft på etatsstyringen av Mattilsynet, er jeg av den oppfatning av at det som har kommet frem i informantintervjuene, indikerer at stewardship-teori har en enda større forklaringskraft på den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet.

Informantene jeg har intervjuet, både på departementsnivå og i Mattilsynet, kan fortelle om det de opplever som et svært godt samarbeid mellom departementene. Noe av grunnen til dette gode samarbeidet mener de skyldes det ukentlige koordineringsmøtet som de tre departementene har med hverandre for å diskutere etatsstyringen av Mattilsynet. Mattilsynet trekker også frem dette ukentlige koordineringsmøtet mellom de tre departementene som positivt for etatsstyringen, og mener at dette er noe av forklaringen på hvorfor Mattilsynet opplever at de tre departementene opptrer enhetlige i etatsstyringen. Det at departementene kan

fortelle om et godt samarbeid seg imellom, og at Mattilsynet opplever at de tre departementene opptrer enhetlige i styringsdialogen, indikerer at stewardship-teori har en betydelig forklaringskraft på etatsstyringen av Mattilsynet.

Som nevnt ved en rekke anledninger er det slik at tildelingsbrevene til Mattilsynet inneholder en rekke føringer sammenlignet med hva som er sentraltendensen for antall føringer i tildelingsbrev, ifølge Kjærvik og Askim (2015). Som nevnt kan dette i utgangspunktet indikere flerprinsipal-problematikk, fra prinsipal-agent-teori. Som det også er nevnt tidligere, er det slik at antall føringer i tildelingsbrevene til Mattilsynet de siste fem årene har blitt redusert, noe som gir støtte til stewardship-teori. I intervjuene med informanter i de ulike virksomhetene var tildelingsbrevene et sentralt tema. Informantene i departementene kunne fortelle at byråkrater i alle de tre departementene skriver det årlige tildelingsbrevet sammen. Dette tyder på et godt samarbeid mellom de overordnede virksomhetene, og kan indikere at stewardship-teori har forklaringskraft på relasjonen mellom de tre departementene. Videre kom det også frem i intervjuene med informanter på både departementsnivå og i Mattilsynet at Mattilsynet får komme med tilbakemeldinger og innspill til det årlige tildelingsbrevet. Informantene på departementsnivå kunne fortelle at de forsøkte å ta hensyn til Mattilsynets tilbakemeldinger. Informantene i Mattilsynet var også av den oppfatningen at departementene tar hensyn til Mattilsynets tilbakemeldinger på tildelingsbrevet. Det at Mattilsynet får ta del i utformingen av tildelingsbrevet, og at departementene faktisk tar hensyn til Mattilsynets innvendinger, tyder på at de tre departementene og Mattilsynet har en gjensidig tillitt seg imellom. Denne tillitten kan best forklares av stewardship-teori. Til tross for at Mattilsynets tildelingsbrev har forholdsvis mange føringer, og at det derfor kan argumenteres for at prinsipal-agent-teori har forklaringskraft på dette, mener jeg at det gode samarbeidet og den høye tillitten virksomhetene har til hverandre

i arbeidet med tildelingsbrevet indikerer at det heller er stewardship-teori som har den største forklaringskraften på Mattilsynets tildelingsbrev.

Oppsummert vil jeg hevde at etatsstyringen av Mattilsynet preges av tillitt mellom overordnet og underliggende virksomhet, men også av et godt samarbeid departementene seg imellom, og mellom departementene og Mattilsynet. Når det er sagt, er det kommet frem at det også eksisterer elementer av mistillit i etatsstyringen, blant annet knyttet til den omfattende rapporteringen Mattilsynet gjør i sin årsrapport, og at Mattilsynet mener at de ikke blir satset på av departementene når det gjelder en administrativ utvikling. Dermed er det mulig å hevde at etatsstyringen av Mattilsynet kan forklares ut fra både prinsipal-agent-teori og stewardship-teori. Det at informantene jeg har intervjuet, både på departementsnivå og i Mattilsynet, beskriver en styringsdialog der de primært snakker om et godt samarbeid og en enhetlig styring, mener jeg indikerer en styringssituasjon som først og fremst kan forklares av stewardship-teori, med fokus på godt samarbeid og en gjensidig tillit.

7.2 Generalisering

Denne oppgaven har hatt som mål, i tillegg til å studere hva som kjennetegner den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet, å kunne generalisere oppgavens funn til andre tilsvarende caser i statsforvaltningen. Når det er sagt, er det diskuterbart hvorvidt funnene i denne studien kan generaliseres videre til andre caser i statsforvaltningen. I denne studien av den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet har jeg tatt utgangspunkt i årene 2016-2021, da det er tildelingsbrevene og årsrapportene fra disse årene som er blitt analysert. Når det er sagt, er det mulig å argumentere for at studien har hatt et ekstra fokus på de senere årene, da referatene av etatsstyringsmøtene som jeg har analysert, er fra sommeren 2019, høsten 2019 og våren 2020. I tillegg til dette har

informantintervjuene med ansatte i de ulike virksomhetene først og fremst hatt fokus på den dagsaktuelle etatsstyringen av Mattilsynet. Det er blitt nevnt ved flere tidligere anledninger i denne oppgaven at Mattilsynet har gjennomgått en tillitskrise de siste årene. Det er en mulighet for at denne tillitskrisen har påvirket etatsstyringen av Mattilsynet (informantene jeg har snakket med i Mattilsynet påstår i det minste dette). Med bakgrunn i denne tillitskrisen kan en derfor argumentere for at det har hatt en negativ påvirkning på generaliseringsmulighetene til denne studien, da det er veldig begrenset hvor mange underliggende virksomheter det er i statsforvaltningen som blir styrt av flere departementer, i tillegg til at den aktuelle underliggende virksomheten opplever en offentlig tillitskrise.

Der diskusjonen på den ene siden kan argumentere for at det som følge av tillitskrisen til Mattilsynet er vanskelig å generalisere funnene i denne oppgaven videre til lignende caser i statsforvaltningen, kan det på den andre siden forsvares å gjøre en generalisering av denne studien fordi enkelte av forventningene til studien ble avkreftet: Et av denne studiens utgangspunkt var en forventning om at den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet var en most-likely-case ut ifra prinsipal-agent-teori, og en least-likely-case ut i fra stewardship-teori. Denne forventningen ble avkreftet. I denne oppgaven finner jeg elementer av flerprinsipal-problematikk, blant annet i antallet føringer i Mattilsynets tildelingsbrev, samt den omfattende rapporteringen Mattilsynet gjør i sin årsrapport. Men dersom flerprinsipal-problematikk, med utgangspunkt i beskrivelsen av problematikken i prinsipal-agent-teori, burde en ha funnet flere elementer av denne problematikken i den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet. Det at de involverte aktørene, i både overordnet og underliggende virksomhet, mener at samarbeidet mellom de tre departementene er godt, og ikke minst at Mattilsynet opplever at de tre departementene opptrer enhetlig i etatsstyringen, tyder på at stewardship-teori har en betydelig forklaringskraft. I

forkant av oppgavens analyse mente jeg at det var gode grunner til at prinsippal-agent-teori burde ha den største forklaringskraften på oppgavens case. Da det så viser seg at det er stewardship-teori som har størst forklaringskraft på casen, mener jeg det kan argumenteres for at det er lite sannsynlig at prinsippal-agent-teori er den gjeldene forklaringskraften på etatsstyringen av andre underliggende virksomheter i norsk offentlig sektor. Dette gjelder særlig i tilfeller der antall overordnede departementer er på samme, eller lavere, nivå som for etatsstyringen av Mattilsynet. På samme måte mener jeg det kan argumenteres for at stewardship-teori kan tenkes å ha gyldighet på etatsstyringen av andre underliggende virksomheter i statsforvaltningen, der antall overordnede departementer er på samme nivå, eller lavere, som ved etatsstyringen av Mattilsynet. Jeg mener stewardship-teori kan tenkes å ha denne forklaringskraften også på andre caser fordi den viste seg å ha en ganske betydelig forklaringskraft på etatsstyringen av Mattilsynet, hvor jeg på forhånd tenkte at den ikke kom til å passe spesielt godt, som følge av en potensiell flerprinsippal-problematikk. Når det er sagt, vil det være vanskelig å generalisere denne oppgavens funn videre til caser der det er enda flere overordnede virksomheter involvert i etatsstyringen, da forventningen om flerprinsippal-problematikk da igjen vil være aktuell.

7.3 Videre forskning

Underveis i oppgaven har tillitskrisen til Mattilsynet, og den påfølgende eksterne granskningen gjennomført av KPMG, blitt nevnt ved flere anledninger. Denne oppgaven har hatt fokus på den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet, uavhengig av tillitskrisen Mattilsynet har opplevd, da jeg mener at en samordnet etatsstyring i seg selv er et såpass interessant forskningsfelt. Når det er sagt, kunne en studie av etatsstyringen av Mattilsynet i lys av tillitskrisen, og den eksterne granskningen, ha bidratt til en bredere forståelse av etatsstyringen av Mattilsynet i dag. Jeg mener også det er mulig å hevde at en slik studie, med fokus på

etatsstyringen av Mattilsynet i lys av en tillitskrise, kunne ha bidratt til økt forståelse. Ikke bare på etatsstyringen av Mattilsynet, men også på det større forskningsområdet rundt etatsstyring i norsk offentlig sektor om hvordan offentlige tillitskriser preger etatsstyringen av underliggende virksomheter.

Denne oppgaven har forsøkt å bidra til forskningsområdet rundt samordnet etatsstyring i norsk offentlig sektor. Oppgaven har hatt fokus på kun en case, Mattilsynet. En interessant vinkling på samme forskningsfelt kunne ha vært å ha et fokus på flere caser med underliggende virksomheter som styres av flere departementer i samme studie. Det kunne også ha vært interessant å studere hvordan et av de tre departementene som styrer Mattilsynet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet eller Landbruks- og matdepartementet, etatsstyrer Mattilsynet sammenlignet med hvordan de etatsstyrer en underliggende virksomhet de er alene å ha styringsansvaret over.

I denne oppgaven har jeg forsøkt å teste både stewardship-teori, og prinsipal-agent-teori. Prinsipal-agent-teori er en relativt mye mer testet teori i statsvitenskapelig forskning enn hva stewardship-teori er. Det finnes riktignok forskning med utgangspunkt i stewardship-teori, men resultatene er varierende. Både van Slyke (2007) og Dicke & Ott (2002) har testet teorien i amerikansk kontekst, med varierende resultater, der van Slyke delvis finner støtte til teorien, mens Dicke & Ott ikke gjør det. Når vi vet at forholdene i norsk offentlig sektor i stor grad er preget av at virksomhetene har gjensidig tillit til hverandre (Lægreid et. al., 2012), kunne det ha vært interessant å teste stewardship-teori i større skala på norsk statsforvaltning. Kanskje det er slik at stewardship-teori har bedre forklaringskraft på norsk, eller skandinavisk, offentlig sektor enn den har på offentlig sektor i andre land?

Avslutningsvis vil jeg komme med noen tanker rundt en eventuell replikasjon av min studie. I analysene jeg har gjort, særlig av tildelingsbrev og referater av etatsstyringsmøtene, har rommet for tolkning vært relativt stort. For å analysere Mattilsynets tildelingsbrev har jeg som tidligere nevnt tatt utgangspunkt i Kjærвик og Askim (2015) sitt kodeskjema, og for å analysere referatene av etatsstyringsmøtene har jeg laget mitt eget kodeskjema. I begge tilfellene er tekst fra tildelingsbrevene og referatene blitt kodet som ulike føringer i skjemaene mine. Jeg har riktignok vært alene om denne kodingen. Det at jeg ikke har hatt noen andre til å kode disse tildelingsbrevene og referatene, kan bety at jeg har hatt en annen forståelse av hvordan ulike føringer bør kodes, sammenlignet med hva andre ville ha hatt. Jeg mener derfor at det kunne ha vært interessant dersom noen andre hadde forsøkt å replisere min studie, for å se om de hadde kommet frem til samme konklusjon som meg om den samordnede etatsstyringen av Mattilsynet.

Litteraturliste

- Aars, J. & Christensen, D. A. (2011). *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*. Notat 1-2011. Hentet fra <https://hdl.handle.net/1956/5786>
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H. & Kjærvik, J. (2019). Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter. *International Public Management Journal*. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>
- Askim, J., R. Eldtun, E. Fremstad. (2014). Mål- og resultatstyring – Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen? I: Baldersheim H., Ø. Østerud (red.) *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget
- Benoit, K., M. Laver, S. Mikhaylov. (2009). Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions. *American Journal of Political Science*. 53 (2), s. 495-513. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00383.x>
- Bernheim, B. D. & Whinston, M. D. (1986). Common Agency. *Econometrica*, 54-4. <https://doi.org/10.2307/1912844>
- Blatter, J., T. Blume. (2008). In search of Co-Variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies, *Swiss Political Science Review*, 14 (2), s. 315 – 354. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x>
- Braun, D., D. H. Guston (2003). Principal-agent Theory and Research Policy: An Introduction. *Science and Public Policy*, 30 (5). <https://doi.org/10.3152/147154303781780290>
- Bryman, A (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford university press.
- Christensen, T., Fimreite, A. L., Læg Reid, P. (2014). Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*. Hentet fra <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-013-0237-8#>
- Christensen, T., P. Læg Reid (2007). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. Hentet fra <https://hdl.handle.net/1956/2434>

- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid, P. G. Roness, K. A. Rørvik (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. – 3. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Lægreid, I. M. Stigen (2006). Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9 (2). Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/259369234_Performance_Management_and_Public_Sector_Reform_The_Norwegian_Hospital_Reform
- Christophersen, K. A. (2013). *Introduksjon til statistisk analyse. Regresjonsbaserte metoder og anvendelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Davis, J. H., F. D. Schoorman, L. Donaldson (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), s. 22-47.
- Dicke, L. A., J. S. Ott (2002). A Test: Can Stewardship Theory Serve as a Second Conceptual Foundation for Accountability Methods in Contracted Human Services? *International Journal of Public Administration*, 25 (4), s. 463-487.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 6. oktober). Organisering av virksomheter og ansatte i staten. Hentet fra <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/organisering-av-virksomheter-og-ansatte-i-staten>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021, 8. november). Årsrapport. Hentet 9. november 2021 fra <https://dfo.no/fagomrader/arsrapport>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2019, 29. april). Hva er mål- og resultatstyring? Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- Direktoratet for økonomistyring. (2020, 3. januar). DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagområder/Årsrapport/Veiledningsnotat-til-arsrapporten.pdf>
- Eisenhardt, K. M. (1989) Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14 (1) <https://doi.org/10.2307/258191>

- Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2008). Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV. *Stein Rokkan Centre for Social Studies – Working Papers*. Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/1956/4268>
- Finansdepartementet (2021). *Reglement for økonomistyring i staten*. Hentet 12. september 2021 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Finansdepartementet (2011). *Veileder i etatsstyring*
- Gallagher, M. (2013). Capturing Meaning and Confronting Measurement. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.
- George, A. L., A, Bennett (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammond, T. H., & Knott, J. H. (1996). Who controls the bureaucracy? Presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12, 119–166. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a023355>
- Hellevik, O. (2009). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirsch, P., Michaels, S., & Friedman, R., (1987). "Dirty hands" versus "clean models": is sociology in danger of being seduced by economics? *Theory and Society*, 16, 317-336. <https://www.jstor.org/stable/657726>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Finance Economics*, 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

- Kjærvik, J., J. Askim (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Hentet fra <https://docplayer.me/30284409-Etatsstyring-i-praksis-en-kartlegging-av-departementenes-ma-lstyring-av-underliggende-virksomheter.html>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018, 3. april). Fire års erfaringer er nå oppsummert i én rapport. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/nyheter/fire-ars-erfaringer-er-na-oppsummert-i-en-rapport/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.å). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017* (Erfaringsrapport). <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/90/files/2018/04/Program-for-bedre-styring-og-ledelse-sluttrapport-endelig.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020, 2. juli). *Etatsstyring i praksis: En analyse av departementenes tildelingsbrev til underliggende virksomheter (2012-2020)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/6f762ceef1c24afba42b28a5ca3b0694/etatsstyring-i-praksis_en-analyse-av-departementenes-tildelingsbrev.pdf
- KPMG (2019). *Uavhengig granskning av Mattilsynet*.
- Kvale, S. & S. Brinkmann. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.) Oslo: Gyldendal Akademisk
- Landbruks- og matdepartementet. (2021). *Statsbudsjettet 2021 – Tildelingsbrev Mattilsynet*
- Landbruks- og matdepartementet. (2020). *Statsbudsjettet 2020 – Tildelingsbrev Mattilsynet*
- Landbruks- og matdepartementet. (2019). *Statsbudsjettet 2019 – Tildelingsbrev Mattilsynet*
- Landbruks- og matdepartementet. (2018). *Statsbudsjettet 2018 – Tildelingsbrev Mattilsynet*
- Landbruks- og matdepartementet. (2017). *Statsbudsjettet 2017 – Tildelingsbrev Mattilsynet*

Landbruks- og matdepartementet. (2016). Tildelingsbrev til Mattilsynet for 2016

Landbruks- og matdepartementet. (2021). *Økonomi- og virksomhetsstyring i Mattilsynet* (Instruks)

Landbruks- og matdepartementet. (2018). *Økonomi- og virksomhetsstyring i Mattilsynet* (Instruks)

Leech, B. L., F. R. Baumgartner, J. M. Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball (2013). Lessons From the “Lobbying and Policy Change” Project. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press

Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1), s. 1-18.
<https://doi.org/10.1080/07388940701860318>

Lægreid, P., P. G. Roness, K. Rubecksen (2012). Norway. I: Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Lægreid (Red). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Mac Millan.

Lægreid, P., P. G. Roness, K. Rubecksen (2006). Performance Management in Practice: The Norwegian way. *Financial Accountability & Management*, 22 (3), s. 251-270.

Martin, C. J. (2013). Crafting interviews to capture cause and effect. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.

Mattilsynet. (2021). Årsrapport 2020

Mattilsynet. (2020). Årsrapport 2019

Mattilsynet. (2019). Årsrapport 2018

Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28 (4), s. 739-777. <https://doi.org/10.2307/2110997>

Mosley, L. (2013). Introduction. “Just Talk to People”? Interviews in Contemporary Political Science. I: Mosley, L. (Red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca N.Y.: Cornell University Press.

- Perrow, C. (1986). *Complex organizations: a critical essay* (3rd ed. ed.). New York: McGraw-Hill
- Pollitt, C. (2006). *Discipline and Punish – or Trust Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies*. I: Christensen, T., P. Lægreid (Red.) *Autonomy and Regulation*.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* Oxford University Press, USA.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2005). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations* (1. utg.) Palgrave Macmillan UK.
- Regjeringen.no (2017, 14. juni). Ansvarsområder og oppgaver i Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/ansvar/id714/>
- Regjeringen.no (u.å. a). Avdelinger i Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/id736/>
- Regjeringen.no (u.å. b). Sjømat. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/np/sjomatseksjonen/id748603/>
- Regjeringen.no (u.å. c). Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/id421/>
- Regjeringen.no (u.å.d). Avdelinger i Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet Fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/avdelinger/id448/>
- Regjeringen.no (u.å. e). Seksjon for ernæring og mattrygghet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/avdelinger/fha/seksjon-for-ernaring-og-mattrygghet/id745507/>
- Regjeringen.no (u.å. f). Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/id627/>
- Regjeringen.no (u.å. g). Avdelingar. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/organisasjon/Avdelingar/id654/>

- Regjeringen.no (u.å. h). Avdeling for matpolitikk (MP). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/organisasjon/Avdelingar/avdeling-for-matpolitikk/id1600/>
- Regjeringen.no (u.å. i). Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/tildelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>
- Regjeringen.no (u.å. j). Miljødirektoratet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/organisasjon/Etatar-og-verksemder/Underliggjande-etatar/miljodirektoratet/id2690434/>
- Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å ivareta miljø og fiskeri ved petroleumsvirksomhet i nordområdene* (Dokument 3:9 (2018-2019)). <https://www.riksrevisjonen.no/petroleumsvirksomhet-i-nordomradene/>
- Riksrevisjonen (2019). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid* (Dokument 3:4 (2019-2020)). <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-integrering-gjennom-arbeid/>
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig næringsutviklingsaktør* (Dokument nr. 3:4 (2008-2009)). https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2008-2009/Dok_3_4_2008_2009.pdf
- Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet* (Dokument 3:8(2011-2012)). https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2011-2012/dokumentbase_3_8_2011_2012.pdf
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond the Clash of Interests: On stewardship theory and the relationship between central government departments and public agencies, *Public Management Review* 15 (4), s. 541-562. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Sedgwick, M., J. Spiers (2009). The Use of Videoconferencing as a Medium for the Qualitative Interview. *International Journal of Qualitative Methods* 8(1) <https://doi.org/10.1177/160940690900800101>

- Snyder, S. K., B. R. Weingast. (1999). "The American System of Shared Powers: The President, Congress, and the NLRB." *Journal of Law Economics & Organization* 16(2): 269–305. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/3555093>
- St.meld. nr. 19 (2008-2009). (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Tjora, A. H. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Administration Research and Theory*. 17 (2), s. 157-187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- Van Thiel, S., K. Verhoest, G. Bouckaert, P. Lægreid (2012). Lessons and Recommendations for the Practice of Agentification. I: Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Lægreid (Red.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave Mac Millan.
- Waterman, R. W., K. J. Meier (1998). Principal – Agent Models: An Expansion. *Journal of Public Administration, Research and Theory*. 8 (2), 173-202
- West, W. F. & Cooper, J. (1990). "Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control." *Political Science Quarterly* 104(4): 581–606. <https://doi.org/10.2307/2151100>
- Yin, R. (2011). *Kvalitativ forskning. Från start till mål*. Lund: Studentlitteratur.

Vedlegg 1 – Intervjuguider

Intervjuguide Landbruks- og matdepartementet

1. Kan du fortelle litt om den generelle etatsstyringen av Mattilsynet?
 - a. Hvordan vurderer du overordnet at etatsstyringen fungerer?
2. Hvordan fungerer kontakten mellom LMD og Mattilsynet?
 - a. Kan du fortelle litt om LMD sin fagstyring av Mattilsynet?
 - b. Kan du fortelle litt om LMD sin administrative styring av Mattilsynet?
3. Hva er viktig for LMD i etatsstyringen av Mattilsynet?
4. Hvordan opplever du at Mattilsynet er til å følge opp oppdragene og instruksene LMD gir til Mattilsynet?
 - a. Kan du fortelle om en episode der LMD ikke var fornøyd med hvordan Mattilsynet fulgte opp styringsinstruksene fra LMD?
5. Kan du fortelle litt om hvordan målene Mattilsynet blir styrt etter fastsettes?
6. Er det en dialog og drøfting mellom departementene om hvordan Mattilsynets oppgaver skal prioriteres og balanseres?
 - a. Opplever du at de tre departementene er enige med hverandre når det gjelder målene Mattilsynet blir styrt etter?
 - i. Dersom nei; kan ut utdype? Hva skjer ved uenigheter? Overkjører LMD de to andre departementene?
7. Kan du fortelle litt om LMD sin samordningsrolle i etatsstyringen av Mattilsynet.
8. Har dere (LMD) møtt på noen utfordringer hos HOD i forbindelse med etatsstyringen?
 - a. Hvordan håndteres slike utfordringer, både av dere og av HOD?
9. Har dere (LMD) møtt på noen utfordringer hos NFD i forbindelse med etatsstyringen?
 - a. Hvordan håndteres slike utfordringer, både av dere og av NFD?
10. Vil du si at Mattilsynet selv har autonomi til å velge hvilke virkemidler de mener er de beste til å oppnå målene og gjennomføre oppdragene fra dere?
11. Hvordan opplever du at HOD opptrer i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner HOD sin styring av Mattilsynet?
12. Hvordan opplever du at NFD opptrer i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner NFD sin styring av Mattilsynet?
13. Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe annet du mener jeg burde ha spurt om?

Intervjuguide Helse- og omsorgsdepartementet

1. Kan du fortelle litt om den generelle etatsstyringen av Mattilsynet?
 - a. Hvordan vurderer du overordnet at etatsstyringen fungerer?
2. Hvordan fungerer kontakten mellom HOD og Mattilsynet, altså HOD sin fagstyring av Mattilsynet?
3. Hva er viktig for HOD i etatsstyringen av Mattilsynet?
4. Hvordan opplever du at Mattilsynet er til å følge opp oppdragene og instruksene HOD gir til Mattilsynet?
 - a. Kan du fortelle om en episode der HOD ikke var fornøyd med hvordan Mattilsynet fulgte opp styringsinstruksene fra HOD?
5. Kan du fortelle litt om hvordan målene Mattilsynet blir styrt etter fastsettes?
6. Er det en dialog og drøfting mellom departementene om hvordan Mattilsynets oppgaver skal prioriteres og balanseres?
 - a. Opplever du at de tre departementene er enige med hverandre når det gjelder målene Mattilsynet blir styrt etter?
 - i. Dersom nei; kan ut utdype? Hva skjer ved uenigheter? Overkjører LMD de to andre departementene?
7. Kan du fortelle litt om LMD sin samordningsrolle i etatsstyringen av Mattilsynet.
Kan du fortelle om en episode der LMD utøvde sin samordningsrolle på en god måte?
 - a. Er det noe du mener fungerer dårlig med LMD sin samordningsrolle?
8. Har dere (HOD) møtt på noen utfordringer hos LMD i forbindelse med etatsstyringen?
 - a. Hvordan håndteres slike utfordringer, både av dere og av LMD?
9. Opplever du at Mattilsynet prioriterer oppdrag fra LMD over oppdragene fra HOD?
10. Vil du si at Mattilsynet selv har autonomi til å velge hvilke virkemidler de mener er de beste til å oppnå målene og gjennomføre oppdragene fra dere?
11. Hvordan opplever du at LMD opptre i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner LMD sin styring av Mattilsynet?
12. Hvordan opplever du at NFD opptre i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner NFD sin styring av Mattilsynet?
13. Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe annet du mener jeg burde ha spurt om?

Intervjuguide Mattilsynet

1. Kan du fortelle litt om den generelle etatsstyringen av Mattilsynet?
 - a. Hvordan vurderer du overordnet at etatsstyringen fungerer?
2. Kan du fortelle litt om hvordan målene Mattilsynet blir styrt etter fastsettes?
3. Tar dere, Mattilsynet, del i diskusjoner og drøftinger om hvilke mål Mattilsynet skal styres etter?
 - a. Hvis ja: I hvilken grad er dere involvert
4. Hvordan opplever Mattilsynet LMD sin samordningsrolle?
 - a. Er det noe du mener fungerer godt med LMD sin samordningsrolle?
 - b. Er det noe du mener fungerer dårlig med LMD sin samordningsrolle?
5. Hvordan prioriterer dere oppdrag fra de ulike departementene? Blir oppdrag fra alle departementene prioritert i like stor grad?
 - a. Hvis alle oppdrag ikke blir prioritert i like stor grad, hva skyldes det?
 - i. Hvilket departement det kommer fra? I hvilken grad Mattilsynet er enige i målet/oppdraget?
6. Vil du si at Mattilsynet selv har autonomi til å velge hvilke virkemidler de mener er de beste til å oppnå målene og gjennomføre oppdragene dere får fra departementene?
7. Hvordan opplever du at HOD opptre i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner HOD sin styring av Mattilsynet?
 - a. Hvilken kontakt har dere med HOD?
8. Hvordan opplever du at NFD opptre i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner NFD sin styring av Mattilsynet?
 - a. Hvilken kontakt har dere med NFD?
9. Hvordan opplever du at LMD opptre i styringsprosessen av Mattilsynet, og hva kjennetegner LMD sin styring av Mattilsynet?
 - a. Hvilken kontakt har dere med LMD?
10. Hvordan oppleves det å bli styrt av tre departementer?
11. Hvordan opplever dere samarbeidet mellom de tre departementene?
 - a. Oppleves det som at samarbeidet mellom departementene er godt koordinert, eller oppleves det som et mer «kaotisk» samarbeid?
12. Er det noe mer du ønsker å tilføye, noe annet du mener jeg burde ha spurt om?

Vedlegg 2 – Oversikt analyse av kapittel 3 i ulike årsrapporter

Kun underliggende statlige virksomheter (direktorat, institutt, tilsyn) som er oppført på DFØ sin liste over direktorater i Norge er inkludert: <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/organisering-av-virksomheter-og-ansatte-i-staten>

LMD:

Utelatt: Innovasjon Norge, Matmerk, Norges forskningsråd og Statskog er utelatt.

Underliggende virksomhet	Årsrapport antall sider uten vedlegg	Kapittel 3 antall sider	Kapittel 3 antall ord
Landbruksdirektoratet	110	47	22 529
Vetrinærinstituttet	86	28	12 030
NIBIO	122	63	24 299
Miljødirektoratet*	93	64	27 775

*Det er Klima- og miljødepartementet som har ansvaret for den overordnede etatsstyringen av Miljødirektoratet. Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for styringen av Miljødirektoratet på området høstbare viltressurser (regjeringen.no, 2021). Miljødirektoratet utarbeider en egen årsrapport for viltfondet, som først og fremst er relevant for Landbruks- og matdepartementet. Årsrapporten for Viltfondet er på kun 10 sider, og i kapittel tre så vises det til årsrapporten for Miljødirektoratet. Det er derfor den vanlige årsrapporten til Miljødirektoratet som er tatt med i denne analysen.

HOD:

Utelatt: Bioteknologirådet, eldreombudet, nasjonalt klageorgan for helsetjenesten, Norges forskningsråd, Norsk Helsenett SF, Norsk pasientskadeerstatning, Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten og Vinmonopolet.

Underliggende virksomhet	Årsrapport antall sider uten vedlegg	Kapittel 3 antall sider	Kapittel 3 antall ord
Direktoratet for e-helse	66	38	15 417
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	48	13	5 508
Folkehelseinstituttet	93	39	12 171
Helsedirektoratet	86	42	19 882
Husbanken*	107	40	12 571

Statens helsetilsyn	88	57	21 238
Statens legemiddelverk	96	68	22 689

*Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har det overordnede etatsstyringsansvaret for Husbanken. Helse- og omsorgsdepartementet har faglig styring for det som gjelder investeringstilskuddene til heldøgns omsorgsplasser og lokalkjøkken, samt rentekompensasjonsordningen (regjeringen.no, 2021)

NFD:

Utelatt: Dagligvaretilsynet (opprettet januar 21, årsrapport for 2020 eksisterer dermed ikke), Design og arkitektur Norge, Eksportfinansiering Norge, Eksportstrategi rådet, Eksportkreditt Norge, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering, Fiskesprell, GIEK, GRID-Arendal, Institutt for energiteknikk, Innovasjon Norge, Investinor AS, Klagenemda for industrielle rettigheter, Klagenemdsekretariatet, Mechatronics Innovation Lab, Nasjonalt program for leverandørutvikling, NIFES, Nofima AS, Norges forskningsråd, Norsk institutt for vannforskning, Norsk nukleær dekommisjonering, Norges geologiske undersøkelse, Norsk akkreditering, Norsk romsenter, Regelrådet, Senter for hav og arktis, Siva SF, Standard Norge, Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS, Ungt entrepenørskap, Vetrinærinstituttet og Visit Svalbard.

Underliggende virksomhet	Årsrapport antall sider uten vedlegg	Kapittel 3 antall sider	Kapittel 3 antall ord
Brønnøysundregistrene	76	24	8758
Direktoratet for mineralforvaltning	44	16	6971
Fiskeridirektoratet	91	48	19 559
Havforskningsinstituttet	81	43	19 226
Justervesenet*	69	31	8185
Konkurransetilsynet	58	26	9674
Patentstyret	66	31	11 862
Sjøfartsdirektoratet	88	52	18 723

*Årsrapporten til Justervesnet for 2020 lå ikke tilgjengelig på internett (juni 2021). Analysen har derfor benyttet årsrapporten fra 2019.