



VESTLANDSFORSKING



VF-rapport 8/04

## Evaluering av Kvalitetssystem i landbruket (KSL)

Sogndal/Bergen

Kyrre Groven, Eivind Brendehaug,  
Carlo Aall og Olav Kvistastein

# VF Prosjektrapport

<b>Rapport tittel</b> Evaluering av Kvalitetssystem i landbruket (KSL)	<b>Rapportnr.</b> 8/04  <b>Dato</b> 15.12.04  <b>Gradering</b> Open
<b>Prosjekttittel</b> Evaluering av KSL	<b>Tal sider</b> 142 + vedlegg  <b>Prosjektnr</b> 2244
<b>Forskarar</b> Kyrre Groven, Eivind Brendehaug, Carlo Aall og Olav Kvistastein	<b>Prosjektansvarleg</b> Carlo Aall
<b>Oppdragsgjevar</b> Statens landbruksforvaltning	<b>Emneord</b> Kvalitetssystem Landbruk
<b>Samandrag</b> Svak oppslutning om Kvalitetssystem i landbruket (KSL) er ei hovudårsak til at Statens landbruksforvaltning har engasjert Vestlandsforskning til å gjere ei ekstern evaluering av KSL. Vi har prøvd å svare på desse spørsmåla: I kva grad er <i>resultata</i> av KSL-arbeidet i samsvar med måla for programmet, og korleis er forholdet mellom <i>oppnådde resultat</i> og dei <i>totale ressursane</i> som er sett inn i KSL-arbeidet? Kva er dei viktigaste <i>årsakene</i> til at ikkje alle bønder har innført ordninga, og korleis bør arbeidet med KSL <i>førast vidare</i> ?	
<b>Andre publikasjonar frå prosjektet</b>	
<b>ISBN nr.</b> 82-428-0249-1	<b>Pris</b> 200 kr

## **Forord**

Evalueringa er gjennomført av Vestlandsforskning i samarbeid med Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Oppdragsgiver har vore Statens landbruksforvaltning (SLF).

Ved Vestlandsforskning har Kyrre Groven og Eivind Brendehaug stått for det meste av arbeidet, mens Carlo Aall har bidratt med kommentarar og innspel til sluttrapporten. Frå SNF er det Olav Kvistad som har deltatt.

Vi takkar for det gode samarbeidet med Statens landbruksforvaltning. Oppdragsgiver har, saman med KSL-sekretariatet, gjort det mogleg å foreta ei kopling av KSL-databasen, produksjonstilskotregisteret og leveranseregisteret for slakt, med siktet på å skaffe eksakte oppgåver over oppslutninga om KSL, og å gjere samanlikningar mellom bønder med og utan KSL.

Vi vil også takke KSL-sekretariatet som har stilt velvillig opp med både munnleg og skriftleg informasjon, og for at vi var velkomne som observatørar på møte i styringsgruppa i mai 2004.

Vidare vil vi takke alle informantar som har stilt opp til intervju, og for deltagarane i fokusgruppene som brukte ein arbeidsdag på oss. Takk også til andre som har bidratt med data og informasjon som vi har hatt nytte av.

Innhaldet, både fakta, analysane og vurderingane, står vi sjølve ansvarleg for.

Sogndal  
15. desember 2004

Carlo Aall  
prosjektleiar

# Innhold

Samandrag .....	6
1 Innleiing .....	11
1.1 Bakgrunn .....	11
1.2 Problemstillingar .....	11
1.3 Teoretisk utgangspunkt .....	12
1.4 Gjennomføring av evalueringa .....	15
2 Resultat og effektar – datapresentasjon .....	21
2.1 Oppslutning om KSL .....	21
2.2 Korleis er framdrifta i arbeidet for å nå oppslutningsmålet? .....	33
2.3 Resultat i høve til hovudmåla .....	38
2.4 Resultat i høve til delmåla .....	43
2.5 Er delmåla konsistente i høve til hovudmåla? .....	65
2.6 Oppsummering .....	66
3 Erfaringar frå andre land og sektorar .....	71
3.1 Kvalitetssystem i andre land .....	71
3.2 Samanlikning KSL – EurepGAP .....	76
3.3 Kvalitetssystem i andre sektorar .....	78
4 Ressurseffektivitet .....	87
4.1 Kva er den totale ressursbruken i KSL-arbeidet? .....	87
4.2 Korleis er ressursbruken i høve til nyttå vurdert ut frå bedriftsøkonomi? .....	90
4.3 Ressursbruken i høve til måloppnåing vurdert ut frå samfunnsøkonomi .....	93
5 Årsaker til mangelfull oppslutning .....	97
5.1 Kva har bakgrunn og utforming av ordninga hatt å seie? .....	97
5.2 Kva har innføring og gjennomføring av ordninga hatt å seie? .....	102
5.3 Kva har andre program, annan politikk og omgivnader hatt å seie? .....	117
5.4 Samandrag .....	118
6 Samla drøfting og forslag til vidareføring .....	121
6.1 Trong for eit kvalitetssystem i primærproduksjonen .....	121
6.2 Potensialet i eit internt, marknads- eller myndighetsstyrt system .....	122
6.3 KSL i forhold til kvalitetssystem i andre land og sektorar .....	123
6.4 Trong for rutinar for eigenevaluering av KSL .....	124
6.5 Når er målet nådd? .....	124
6.6 Verkemiddel for å auke oppslutninga .....	126
6.7 Ressurseffektiviteten må styrkast .....	126
6.8 Styresmaktene sitt forhold til KSL .....	127
6.9 Trong for insitament frå marknaden .....	129
6.10 Gir KSL grunn til tillit? .....	129
6.11 KSL, Godt Norsk og Matmerk .....	131
6.12 KSL og merkevarer .....	132
6.13 Bøndene må få sterkare eigarskap til KSL .....	133
6.14 Er det mogleg å overstige innbygde motsetningar? .....	133
7 Konklusjon .....	135
7.1 Resultat .....	135
7.2 Ressurseffektivitet .....	138
7.3 Årsaker .....	138
7.4 Utland og andre sektorar .....	140
7.5 Vidareføring .....	141
Referansar .....	145

Vedlegg .....	147
---------------	-----

## **Samandrag**

I april 2004 vart Vestlandsforsking engasjert av Statens landbruksforvatning til å evaluere Kvalitetssystem i landbruket (KSL). Svak oppslutning om KSL var ei hovudårsak til at styresmaktene ønskte ei ekstern evaluering. Vi har prøvd å svare på desse spørsmåla: I kva grad er *resultata* av KSL-arbeidet i samsvar med måla for programmet, og korleis er forholdet mellom *oppnådde resultat* og dei *totale ressursane* som er sett inn i KSL-arbeidet? Kva er dei viktigaste årsakene til at ikkje alle bønder har innført ordninga, og korleis bør arbeidet med KSL føраст vidare?

Eit kvalitetssikringssystem skal sikre at produkta og tenestene frå ei verksemد held visse spesifikasjonar. Vi kan grovt skilje mellom tre hovudtypar av kvalitetssikringssystem: (1) Eit internt system der oppdragsgivar er bedriftsleiaren. Formålet med eit slikt system er å redusere risiko. (2) I den andre varianten er styresmaktene oppdragsgivar og systemet er av kontrollerande art. Internkontrollsystemet er eit eksempel på dette. (3) I eit marknadsstyrt system er det kundane som ønskjer dokumentasjon om produktet og produksjonen. I tillegg til desse tre hovudtypane har vi eit verifiserande system, der formålet er å oppnå ei kvalitetssikring (sertifisering) av sjølv kvalitetssystemet. Det skjer ved ein uavhengig (tredjeparts) kontroll. Standarden ISO-serien (International Organization for Standardization) er eksempel på marknadsstyrt system som i tillegg inneholder elementet med tredjeparts kontroll. KSL står fram som eit *intern* kvalitetssystem laga av og for næringa, men med det formålet å gi forbrukartillit.

Evalueringa er basert på ei omfattande metodisk tilnærming. Vi har gjennomført litteratur- og dokumentanalyse av sentrale KSL-dokument. 18 personar er intervjua; i stor grad personar med inngående kjennskap til KSL, som bønder, tilsette hos varemottakarar, styresmaktene, tilsette i daglegvarekjelder og andre. Vi har også fått gjennomført ei kopling av KSL-databasen, produksjonstilskotregisteret og leveranseregisteret for slakt, med sikte på å skaffe eksakte oppgåver over oppslutninga om KSL. Vidare er det gjennomført ei spørjeundersøking blant varemottakarane i landbruket. To fokusgruppemøte med to representantar frå kvart av dei ulike ledda i verdikjeda er gjennomført. Vi har også fått utført ei meiningsmåling blant 1000 norske bønder som ledd i Opinions "Landbruksomnibus".

Evalueringa viser at 68 prosent av alle bønder med innvilga produksjonstilskot deltar i KSL. Oppslutninga varierer mellom ulike produksjonstypar: Størst er oppslutninga blant bønder som driv med storfe eller gris, med 81 prosent for begge produksjonane. Mjølkeprodusentane har ei oppslutning på 87 prosent. I motsett ende av skalaen finn vi dei som har småfe, frukt eller bær, med 62 - 66 prosent deltaking. Dei gardsbruka som er med i KSL representerer 78 prosent av samla driftsareal. Oppslutninga er dårlegare på små bruk enn på store bruk. Den tredelen av norske bruk som har minst jordbruksareal i drift, har oppslutning på 53 prosent. Oppslutninga blant den tredelen av bruk med størst driftsareal er på 80 prosent. Slik sett har KSL også utfordringar med å få med ein del av dei store brukna.

Viktige årsaker til svak oppslutning om KSL hos bøndene er knytt til både utforming, innføring og gjennomføring av ordninga. Den måten KSL har arta seg for den einskilde bonden har gitt *frustrasjonar* som tvillaust har påverka oppslutninga. I periodar har bøndene vore utsett for ein veritabel informasjonsflaum som heller ikkje alltid har vore målretta og godt tilrettelagt for praktisk bruk.

*Svak gjennomføring* i medlemsorganisasjonane av vedtak fatta i KSL-styringsgruppa kan også forklare den svake oppslutninga hos bøndene. Samordninga mellom varemottakarane har ikkje vore god nok. Dermed har prisdifferensiering, som er eit viktig verkemiddel for å auke oppslutninga om KSL, blitt praktisert ulikt og i enkelte bransjar hatt karakter av å vere ei pro forma-ordning der alle har fått tillegg uavhengig av KSL-deltaking. Her skjer det ei positiv utvikling i form av bransjeavtalar, og dette er prosessar som må følgjast opp. KSL manglar også eigne sanksjonsordningar og overlet til varemottakarane å straffe dei bøndene som set seg ut over KSL-standarden. Desse reaksjonane syner seg å bli for vilkårlege og lite samordna, ettersom enkelte varemottakarar ikkje nyttar prismekanismar som sanksjonsinstrument.

Vi finn to *hovudgrunnar* til at bønder *deltar* i KSL: Ei gruppe gjer det fordi styresmaktene/varemottakarane ventar eller krev det, medan ei nesten like stor gruppe svarer at dei gjer det for å oppnå betre pris eller avsetning. Om lag halvparten av bøndene som står *utafor* KSL gjer det anten fordi dei meiner KSL er for byråkratisk eller dei viser til andre grunngjevingar som reflekterer systemkritikk mot KSL. For å få med dei som ikkje deltar finn vi at prismekanismar ikkje er nok: KSL må i tillegg bli enklare, meir målretta og ein del unødvendige krav kan takast bort.

Vi har også vurdert kva *resultat* som er oppnådd i høve til KSL sine hovudmål og delmål. Dokumentasjon av korleis matproduksjonen foregår overfor forbrukarar, daglegvarehandel og styresmakter er sjølv hovudgrunngjevinga for KSL. Rasjonalet bak KSL er at dersom forbrukarane har tillit til kvalitetsarbeidet på norske gardsbruk, så vil det gi fortrinn for norske råvarer. Likevel, *forbrukarane* har i *svært liten grad* fått informasjon om at norsk landbruk har eit kvalitetssystem på gardsbruken, og kva dette systemet konkret inneber. Kommunikasjon med forbrukaren er eit sentralt poeng i kvalitetssystem innafor landbruket i andre land. På dette området har KSL mykje å lære av tilsvarande system i utlandet.

Varemottakarane, som også er eigrarar av KSL, viser til at det å marknadsføre KSL aktivt overfor forbrukarane føreset tilnærma full oppslutning blant bøndene. Dermed set dei seg sjølv i ein vanskeleg situasjon: Å gjere KSL synleg i marknaden kan vere tiltaket som skal til for å få fleire bønder til å slutte opp om ordninga. KSL-sekretariatet sin kontakt mot marknadsavdelingane hos varemottakarane, annan næringsmiddelindustri og Forbrukarrådet er steg i rett retning. Dette bør etter vår mening forsterkast ved å utvikle ein strategi knytt til forbrukarinformasjon og -profilering.

Det *andre* hovudmålet for KSL er å vere ein reiskap for bøndene til å *forbetre eiga drift*. Mange av kritikarane til KSL har meint at dette må vere ei frivillig sak for den enkelte bonden. Våre data tydar på at KSL som styringsverktøy har større oppslutning blant bønder enn det debatten i media tydar på. Materialet vårt peikar i retning av at KSL har gitt vesentlege bidrag til kvalitetsforbetring i landbruket, men at meir kunne vore oppnådd ved meir systematisk utvikling av KSL som internt styringsverktøy.

Vi har også drøfta måloppnåing i høve til dei ulike delmåla for KSL. Av særleg interesse er funn som gjeld delmål 2 om *revisjon*. Våre merknader til revisjonsordninga går på låg revisjonsfrekvens og manglande sanksjonsordningar. Tilliten til eit revisjonssystem er avhengig av at omgivnadene kan kjenne seg trygge på at feil blir oppdaga og at avdekte feil faktisk blir retta opp. Med 5.000 KSL-revisjonar i året, slik tilfellet er i dag, vil det i gjennomsnitt gå meir enn ti år mellom kvar gong eitt og same gardsbruk får besøk av ekstern revisor. Tilsvarande system i andre land har *årlege* revisjonar på kvar gard. Det same gjeld i

Norge innafor økologisk landbruk (Debio-revisjonar), men altså ikkje innafor det konvensjonelle landbruket. For produksjonskombinasjonen grovfôr og sau, og for reine kornbønder, blir KSL-revisjon utført så sjeldan at dei i praksis er fritt frå ekstern revisjon. Desse to gruppene utgjer til saman 29 prosent av alle norske bønder.

KSL har bidratt på ein god måte til *kompetanseheving* i landbruket. Krav til helse, miljø og sikkerhet (HMS) vart tatt inn i KSL-regelverket i 2002. Arbeidet med HMS blir svært ulikt prioritert blant varemottakarane, men KSL har likevel fått positiv omtale for delar av HMS-arbeidet sitt. Sjølv om innlemming av HMS har vore omstridd, er vår vurdering at HMS har ein sjølvsagt plass i KSL. Arbeidsmiljø og etisk produksjon (t.d. krav om anstendige arbeidsvilkår for sesongarbeidskraft) har i høg grad relevans til forbrukartillit.

Vi finn ikkje at det er grunnlag for å hevde at KSL så langt har vore med å sikra avsetninga for norske bønder, men vi trur samstundes at KSL kan vere viktig i framtida. KSL kan bli viktigare om matvarekjedene i framtida vel å stille strengare krav om kvalitetssystem. Den store prøven på KSL si evne til å sikre avsetning for norske landbruksprodukt vil vi likevel ikkje få så lenge vi står utafor EU-marknaden og effektane av WTO er relativt avgrensa. Skulle dei internasjonale rammevilkåra endre seg vesentleg vil KSL kunne bli avgjerande for å sikre avsetning for norske landbruksprodukt. Slik sett framstår etablering av KSL som ein fornuftig strategi med tanke på å sikre framtidig avsetning. Systemet er likevel sårbart i forhold til større utfordringar i tida som kjem fordi utforming av systemet ikkje gir sterkt nok grunnlag for forbrukartillit.

Forholdet mellom måloppnåing og ressursbruk i KSL-arbeidet viser at *produktiviteten* har vore *låg*. Dei siste 8-9 åra er det løyvd drygt 100 mill. kroner over jordbruksavtalen til KSL, i tillegg kjem eigeninnsatsen utført av varemottakarane og bøndene. Likevel er det ikkje meir enn 68 prosent av bøndene som deltar i KSL og om lag halvparten av bøndene meiner at KSL inneber for mykje arbeid i høve til nytta dei har igjen. Samla sett viser dette at KSL har *låg ressурсeffektivitet*.

Eitt felles kvalitetssystem for heile landbruksnæringa inneber truleg ei innsparing for bonden og samfunnet i høve til ei alternativ organisering med fleire private system, slik situasjonen er i enkelte andre land. Slik sett er Norge i ein gunstig situasjon samanlikna med mange andre land. Når det gjeld forholdet til styresmaktene kan ikkje KSL erstatte offentlege tilsyn, men systemet kan vere med på å gjere tilsynet meir målretta og bidra til å redusere omfanget av offentleg tilsyn for dei som deltar i KSL. Føresetnaden er at det offentlege kan stole på KSL som eit habilt kvalitetssikringssystem. Ei akkreditering av KSL og overgang til å bruke akkrediterte revisorar kan vere med å styrke tilliten til KSL, og dermed gjere det meir akseptabelt å redusere tilsynet av KSL-godkjente bønder. Ein slik praksis er t.d. innført når det gjeld tilsyn etter Forurensningsloven, der verksemder sertifisert etter standardane ISO 14.000 eller EU si forordning EMAS, får halvert tilsynsaktiviteten.

Ei samanlikning mellom KSL og den internasjonale standarden EurepGAP<sup>1</sup> viser at KSL er svakare utvikla når det gjeld krav til prosedyrar, medan KSL på nokre område har strengare krav til sjølve produksjonen – m.a. på området dyrevelferd. Skilnadene i dei produksjonsspesifikke krava er likevel ikkje større enn at ei harmonisering vil vere enkel å gjennomføre. Utfordringane for KSL gjeld dei prosessuelle forholda, og da særleg spørsmål om eksterne revisjonar og sanksjonsordninga. I motsetning til KSL opererer tilsvarande

---

<sup>1</sup> Euro Retailer Produce Working Group (Eurep), Good Agricultural Practice (GAP).

ordningar i andre land med revisjonar utført av uavhengige sertifiseringsorgan, der revisorane er godkjent av internasjonalt godkjente akkrediteringsorgan. Vidare er det vanleg med krav om *årlege* inspeksjonar på kvar gard. I tillegg har utalandske ordningar langt strengare og meir detaljerte sanksjonsordningar enn det som gjeld i dag innafor KSL.

Ut frå funna i evalueringa rår vi til å setje i verk tiltak som vil styrke bondene sin eigarskap til KSL. Det kan skje mellom anna ved å styrke bondene si deltaking i styringsgruppa, målrette og forenkle systemet mot den enkelte produksjonen og styrke fokuset på korleis KSL artar seg for den einskilde bonden. Det er viktig å føre vidare prosessen med å tilpasse revisjonsordninga slik at bondene sjølv opplever ordninga som nyttig for drifta på garden, ikkje minst som ei styrking av dokumentasjon mot marknaden. Verksemder og bransjeorganisasjonar må ta større ansvar for samordning av sanksjonar overfor bønder som ikkje deltar i KSL. Målet bør vere å kome fram til samsvar i sanksjonar og praktisering av sanksjonane bransjevis. I tillegg meiner vi KSL bør utforme eit eige sanksjonsinstrument som fungerer uavhengig av varemottakarane sin verkemiddelbruk.

Dersom bondene får ein sterkare eigarskap til systemet vil oppslutninga truleg auke, og like viktig: det vil venteleg påverke tiltrua til og verdsetjinga av systemet blant aktørane i marknaden. For å styrke KSL som eit verktøy for forbrukartillit rår vi til at matvarekjedene og forbrukarorganisasjonar får tilbod om observatørstatus i KSL-styringsgruppa, mens varemottakarane bør vere representert av sine marknadsavdelingar eller tilsette frå konsernleiringa. Gjennom samarbeid og kontakt mot varemottakarar, Matmerk, daglegvarehandelen og forbrukarorganisasjonar meiner vi vidare at KSL bør utvikle ein strategi med tiltak for forbrukarinformasjon. Mellom anna bør forbrukarane få større innsyn i KSL, t.d. i form av informasjon om kva gardsbruk som deltar i KSL. Innafor industrien når det gjeld deltaking i ISO eller EMAS er slik informasjon offentleg.

For å skape tillit bør KSL harmonisere sine ordningar i høve til godkjente internasjonale standardar som EurepGAP. Harmoniseringa bør omfatte både revisjonsordninga, sanksjonsordninga og kravsettet. Revisjonsfrekvensen må opp på eit nivå som kan samanliknast med kvalitetssystem i andre land og sektorar. Ideelt sett betyr det årlege eksterne revisjonar. Sjeldnare revisjonar enn kvart tredje år er neppe akseptabelt i denne samanhengen. Ved ei harmonisering mot EurepGAP vil KSL truleg bli nøydd til å få sine revisorar akkreditert. For å etablere ein ekstern revisjon som toler å bli samanlikna med tradisjonelle kvalitetssystem kan det bli naudsynt med andre typar finansiering. Det kan vere aktuelt å ty til ein kombinasjon av produsentfinansiering, marknadsfinansiering og finansiering via omsetningsavgiftssystemet.

KSL er organisert som eit *felles* system for *heile* primærlandbruket ut frå den tradisjonen for kollektiv handling som næringa har. KSL ønskjer å forsterke seg som ein reiskap for å byggje forbrukartillit. Tre av dei største daglegvaregrupperingane viser til at dei i nær framtid ikkje vil gi hylleplass til norske landbruksprodukt utan KSL-godkjenning. Det krev at næringsmiddelindustrien kan garantere skilje mellom produkt med og utan KSL-råvare.

Vektlegging av marknaden som målgruppe for KSL kan dermed føre i retning av at KSL som ein *kollektiv strategi* for landbruket blir svekka. Ved mangelfull oppslutning om KSL vil marknadslogikken gjere at nokre produkt (merkevarer) berre vil vere tilgjengeleg for KSL-råvarer, mens råvare utan KSL-godkjenning blir omsett på anna vis. I så fall går ein i retning av ei ”*privatisering*” av forbrukartillit knytt til merkevareprodukta.

Det avgjerande spørsmålet er om ein meir open importkonkurranse for store produktgrupper som mjølk, kjøt og korn vil stimulere aktørane i Norge til samhandling om KSL som ledd i profilering av norsk mat. Vil næringsmiddelindustrien oppleve større grad av interessefellesskap i ei slik situasjon? Svaret på det spørsmålet vil ha mykje å seie for rolla og posisjonen til KSL framover.

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

I 2003 var det 36.500 bønder her i landet som rapporterte om utført eigenrevisjon til KSL-sekretariatet, og på den måten kunne seiast å slutte opp om KSL. Desse sto for om lag 65 prosent av alle aktive bønder, mens det vedtatte målet til KSL var at alle bønder skulle ha innført ordninga innan 2003.<sup>2</sup> Den svake oppslutninga var ei hovudårsak til at Landbruksdepartementet sette i gang arbeidet med å få utført ei ekstern evaluering av Kvalitetssystem i landbruket (KSL).

Forløparen til KSL vart oppretta i 1991 av Landbruksdepartementet som del av programmet Konkurransestrategiar for norsk mat. Systemet har endra namn, organisering og innretning fleire gongar sidan starten. Den første tida gjekk det under namnet N1-kvalitetsstyring, deretter Kvalitetstyring i primærproduksjonen (KSPP), mens det frå 1995 har heitt Kvalitetssystem i landbruket (KSL) (Meland og Borch, 1997).

Frå september 1996 til mars 1997 gjennomførte Nordlandsforskning ei evaluering av KSL. Rapporten heiter ”Kvalitetssystemer i landbruket”. Tittelen reflekterer noko av det evalueringa syntet; at det ikkje dreidde seg om eitt system, men om fleire, ettersom varemottakarar hadde utvikla eigne system for sine produksjonar. Samordninga var med andre ord svak. Vidare vart det peikt på at arbeidet med å integrere miljø- og ressursplan og HMS i systemet var gjort utan ei overordna tenking om korleis kvalitetssystema i siste hand skulle sjå ut. Desse var mellom dei konkrete framlegga som vart presentert i evalueringa til Nordlandsforskning:

- materiell og formidling bør forenklast og samordnast
- spørsmål om kontroll, revisjon, og eventuelle sanksjonar ved ikkje-deltaking bør avklarast
- informasjonsprofilen mot sentrale aktørar bør styrkast, både gjennom eigne publikasjoner og gjennom media.

## 1.2 Problemstillingar

I april 2004 vart Vestlandsforskning engasjert av Statens landbruksforvaltning til å gjennomføre ei ny evaluering av KSL. Hovudspørsmåla som oppdragsgiver ønska svar på var:

1. I kva grad er *resultata* av KSL-arbeidet i samsvar med måla for programmet? (formålseffektivitet), og kva *effektar* har KSL-arbeidet hatt?
2. Korleis er forholdet mellom oppnådde resultat og dei *totale ressursane* som er sett inn i KSL-arbeidet? (ressurseffektivitet)
3. Kva er dei viktigaste *årsakene* til at ikkje alle bønder har innført ordninga, og kva er forklaringane til andre resultat og effektar som er oppnådd, evt. ikke oppnådd?
4. Korleis bør arbeidet med KSL førast vidare?

---

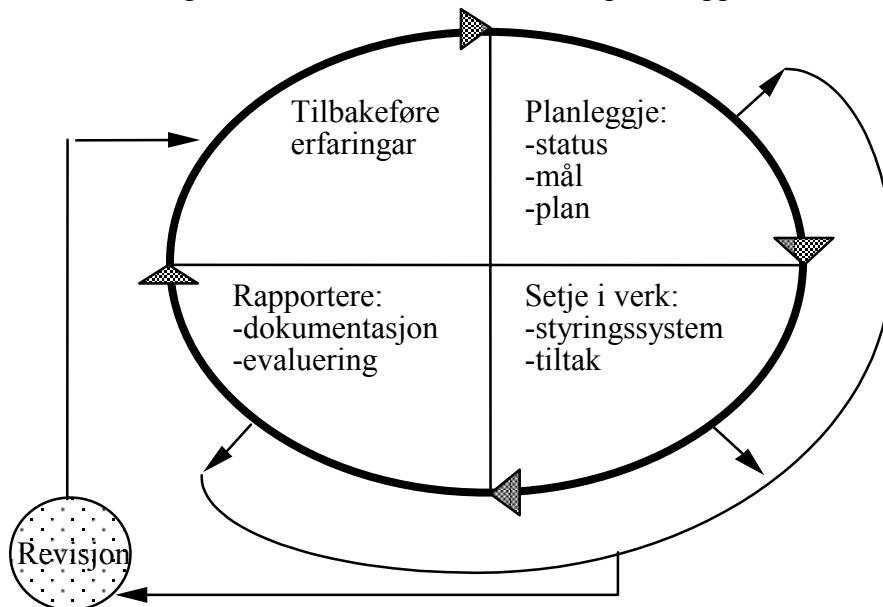
<sup>2</sup> Opprinnelig var målet om full oppslutning sett for år 2000.

I gjennomføringa har vi lagt til grunn ei rekkje problemstillingar av underordna karakter.

### 1.3 Teoretisk utgangspunkt

#### Ein rasjonell organisasjonsmodell

Kvalitetssystem skal resultere i kvalitetssikring. Eit kvalitetssikringssystem (KS) skal sikre at produkta og tenestene frå ei verksemd held visse spesifikasjonar. Den reelle kvaliteten skal vere i samsvar med den informasjonen som blir gitt om produktet. KS byggjer på *rasjonelle organisasjonsmodellar*, med stor tru på at ein mål-middel-rasjonalitet kan forklare korleis organisasjonar opptrer. Altså at det gir mening å forestille seg at organisasjonar først etablerer mål, vidare at dei gjennomfører tiltak for å nå måla, for så å evaluere om måla blir nådd. Dette kan i sin tur gi grunnlag for å sette i verk korrigerande tiltak og for eventuelt å justere måla. Dette blir ofte omtalt som "Demings sirkel" eller "styringssløyfa" (jf. figuren under). Nytt i offentleg verksemd brukar ein gjerne nemninga *målstyring* om denne forma for arbeidsmetode. I privat verksemd er nemninga gjerne *kvalitetsstyring*, men også her taler ein ofte om målstyring. Nedafor nyttar vi ulike nemningar – som målstyring, kvalitetsstyring og kvalitetssikring – men dei refererer alle til den grunnleggande modellen som er vist under.



Figur 1: Styringssløyfa og revisjon

Glosvik (1994) har, basert på Thompson (1980), drøfta vilkår for når det verkar meningsfullt å ta i bruk rasjonelle organisasjonsmodellar i offentlege avgjerder. Tabellen under viser ulike styringssituasjonar klassifisert ut frå trekk ved mål og verkemiddel. *Klare mål* har vi når det er politisk semje om mål, og måla er presise og eintydige. *Uklare mål* har vi når det anten er politisk usemje om måla, eller når det er andre årsaker til at det ikkje finst klart definerte mål. *Uklare verkemiddel* har vi når det er fagleg usemje om verknaden av eit gitt verkemiddel eller ved politisk usemje om val av type eller styrke på verkemidla. I motsett fall har vi ein situasjon med *klare verkemiddel*.

*Tabell 1: Forventningar om bruk av målstyringsmodellen sett i høve til trekk ved mål og verkemiddel (basert på Thompson 1980)*

		Mål	
		Klare/semje	Uklare/usemje
Verkemiddel	Kjente/semje om bruk	1) Målstyring upproblematiske	3) Målstyring umogleg
	Ukjente/usemje om bruk	2) Målstyring mogleg, men vanskeleg	4) Målstyring meningslaus

Eit sentralt poeng hos Glosvik er at ein i situasjon (3) og (4) ikkje kan nytte målstyring som metode, fordi vi ikke kan vente ein logisk samanheng mellom dei ulike fasane i denne typen prosessar (målformulering, iverksetting, rapportering og korrigering – jfr figur 1). Det er særleg éin situasjon som gjer at modellen *ikkje* fungerer: Usemje om verksemda skal drive med eit gitt saksområde eller ein aktivitet, eller om verksemda skal bruke ressursar til den gitte aktiviteten. For tilfellet med offentlege institusjonar kjem i tillegg problemet med sterke faglege eller administrative oppfatningar i direkte konflikt med det rådande politiske synet.

Eit grunnleggande problem med denne forma for rasjonelle organisasjonsmodellar er faren for strategisk spel og symbolproduksjonar (Offerdal 1986). Erfaringar frå forsøk med å etablere styringssløyfer innafor offentleg planlegging viser at modellane ofte ikkje svarer til forventningane. Kleven (1990) ser to grunnar til dette. For det første meiner Kleven at dei rasjonelle organisasjonsmodellane nytta innafor offentleg verksemd ikkje klarer å ta omsyn til politiske konfliktar og maktspel. For det andre fangar dei ikkje opp samspelet mellom dei instrumentelle og dei symbolske sidene ved politikken. Resultatet blir lett at ein brukar tid på å kvantifisere mål som ingen kjenner seg forplikta av, og på å utvikle resultatindikatorar som ein ikkje veit korleis ein an skal nytte. Sjølv om dette er ein kritikk som er utvikla ut frå røynsler innafor offentleg verksemd, har kritikken også relevans i forhold til bruk av denne typen organisasjonsmodellar i privat verksemd.

Den harde kritikken kan likevel verke som eit paradoks, all den tid denne typen rasjonelle organisasjonsmodellar får stor ideologisk tilslutning innafor både offentleg og privat verksemd. For å forklare dette tilsynelatande paradokset, skil Kleven mellom ein *søndags-* og *kvardagsideologi*. I søndagsideologien opptrer verksemda som om måla verkeleg representerte reelle styringssignal, og det blir produsert data og indikatorar som tilsynelatande viser ei måloppnåing. Under eit slikt ferniss ligg kvardagsideologien som blir brukt i dei faktiske vedtaksprosessane. Her er det andre og langt mindre rasjonelle spelereglar som styrer utfallet.

Målstyring kan lett stå fram som ein noko ”*naiv*” modell. ”Ein parademarsj gjennom vidåpne dører”, kaller Terje Kleven (1993) det å leite fram forskingsmateriale og litteratur som kritiserer den tankegangen som kvalitetssikrings- og målstyringskonseptet representerer. Samstundes blir ei slik tilnærming til evaluering av denne typen system på sett og vis råka av sin eigen kritikk; også denne blir fort *naiv*. Ei mer konstruktiv – men like fullt kritisk – tilnærming er å vere open for at kvalitetssikring kan vere tenleg, sjølv om dei meir instrumentelle intensjonane med systemet ikkje nødvendigvis blir oppfylt heilt ut. Eit viktig poeng her er å vere open for at også i utgangspunktet ikkje tilskikta effektar kan vere viktig å ta med i vurderinga av denne typen system. Glosvik tar til orde for det han omtaler som ”målstyring med fornuft”. Uansett styringssituasjon vil målstyringsmodellen kunne gi nyttige merkelappar på administrative og faglege problemstillingar. Modellen vil kunne gjere

administrative og politiske prosessar meir oversiktlege, sjølv om ikkje idealet om at målet skal styre handlinga alltid gjeld.

Vi kan skilje mellom fire typar kvalitetssikringssystem (sjå tabellen under). For det første eit *internt* system der oppdragsgivar er verksemda sjølv. Formålet med dei interne kvalitetssistema er å redusere *risiko*, for eksempel å redusere risikoen for ulovlege utslepp. I eit *marknadsstyrt* system er det kundane som etterspør *dokumentasjon* om produktet og produksjonen. Eit døme på dette kan vere at ei verksemnd krev kvalitetssystem hos underleverandørane sine for dermed å redusere sitt eige fysiske kontrollbehov. I den tredje varianten er *styresmaktene* oppdragsgivar, og systemet er av *kontrollerande* karakter. Internkontrollsystemet omtalt over er et eksempel på dette. Den fjerde forma for system i tabellen under er dei såkalte tredjeparts sistema. Dette er eigentleg ikkje eit eige system, men meir å forstå som eit mogleg *supplement* til dei andre tre sistema, og dreier seg om ein uavhengig (tredjeparts) kontroll av sjølve kvalitetssystemet. Dette er den klassiske forma for formaliserte kvalitetssikringssystem av typen ISO og liknande. Tredjepartskontrollar blir gjort av ein uavhengig revisor, som i tillegg til å vere uavhengig også må vere godkjent (akkreditert) av eit særskilt godkjenningsorgan (i Norge av Norsk Akkreditering<sup>3</sup>) Formålet med ein tredjepartskontroll er å stadfeste (verifisere) internkontrollsystemet. Når stadfestinga er gjennomført seier ein at verksemda er *sertifisert* etter ein gitt standard (for eksempel ISO 14 000, som er ein miljøstandard, eller ISO 9 000k som er ein kvalitetsstandard).

Det er viktig å ha klart for seg kva type system ein har med å gjere. Ulike system kan innebere ulik forventning til deltaking, etterleving og korleis dei fungerer i praksis. Eit frivillig system utan eksternt ”press” kan vere svært ulikt eit eksternt marknadsstyrt system, der krav frå kundar og økonomiske insentiv gjerne er sentrale drivkrefter. Likeins vil eit system som er pålagt frå statlege styresmakter vere annleis der den viktigaste drivkrafa gjerne er å unngå lovbro.

*Tabell 2: Hovudtypar av kvalitetssikringssystem (bearbeidd etter Nordisk ministerråd 1994).*

System	Bestillar	Karakter	Ønskt resultat
Intern	Verksemdsleiar	Vurderande	Redusere risiko
Eksternt marknadsstyrt	Marknaden (kundar)	Dokumenterande	Uavhengig informasjon om produkt og produksjon
Eksternt myndighetsstyrt	Offentlege styresmakter	Kontrollerande	Forsterke tilsyn
Tredjepart	Alle over er moglege	Verifiserande	Sertifisere kvalitetsarbeidet

### Erfaringar frå studiar av kvalitetssystem

Evaluering av denne typen system vil typisk dreie seg om grad av oppslutning (kor mange deltar i systemet), om den innbygde mål-middel-rasjonaliteten er følgt (til dømes om kvaliteten er forbetra), analysar av kvifor oppslutninga eventuelt er svakare enn venta og kvifor ein eventuelt ikkje oppnår tilskikta effektar av systemet, eventuelt også kartleggje og analysere ikkje-tilsikta effektar.

Mange studiar av kvalitetssystem i organisasjonar har vist at ein normalt *ikkje* vil finne at systema har dei tilskikta effektane (jf. Kleven, 1993). Ofte blir det trekt fram at føresetnadene for at systemet skulle fungere ikke er på plass, som svakt engasjement frå leiinga, mangelfull kunnskap, for liten arbeidskapasitet og manglande forståing for eller aksept av føresetnadene som ligg til grunn for det å arbeide med kvalitetssystem.

<sup>3</sup> Sjå <http://www.akkreditert.no/>

I mange av denne typen studiar er mykje av fokuset retta mot *individ*a i organisasjonen, medan strukturelle trekk er lagt mindre vekt på. Ei tilnærming for å fange opp strukturar i organisasjonen er å fokusere på *institusjonelle* tilhøve. Poenget her er å supplere spørsmålet om haldningar og eigenskapar ved individua med kollektive og ikkje-formelle karakteristika ved organisasjonar og forholdet mellom organisasjonar, som organisasjons- og nettverkskultur.

Eit grunnleggande trekk ved kvalitetssistema er den innbygde mål-middel-rasjonaliteten. Eit viktig element her er førestellinga om *læring* i organisasjonen. Dette går ut på at ein har rutinar for å evaluere verksemda med omsyn til måloppnåing og ressursbruk, og at erfaringane blir nytta i den vidare verksemda (jf. analogien til ”hjulet” i ”Demings sirkel” og ”styringshjulet”). Viktige teknikkar her er dokumentasjon og revisjon. Revisjon er ”siste ledet” som skal sikre ei systematisk tilbakeføring av røynsler. Dette siste ledet står ofte fram som ei form for ”akilleshæl” i kvalitetssistema: om resten av systemet fungerer om lag etter intensjonen, er det gjerne her det sviktar (Aall og Sæther, 1996).

I den grad kvalitetssystemet er tatt i bruk og fungerer ein eller annan forstand, syner røynslene at graden av suksess gjerne heng saman med trekk ved organisasjonane. Det er gjerne store organisasjonar med kompliserte produksjonsforhold og organisasjonar som opplever eit sterkt ytre press (til dømes trugsmål om bøter eller tap av kundar) som har suksess med å sette denne typen system ut i livet. Motsett vil mindre og meir oversiktlege organisasjonar som heller ikkje opplever eit sterkt ytre press i langt mindre grad ta i bruk denne typen system (Aall og Sæther, 1996; Vestby, 1998).

## 1.4 Gjennomføring av evalueringa

Vi har nytta desse datakjeldene i evalueringa:

- Litteratur- og dokumentanalyse
- Intervju
- Registeranalyse
- Spørjeundersøking blant varemottakarane
- Fokusgruppeintervju
- Landbruksomnibus

Under skal vi gå gjennom desse i detalj.

### Litteratur- og dokumentanalyse

Vi har samla inn og gått gjennom relevant litteratur om KSL:

- Sentrale KSL-dokument (Styrereferat og sakspapir til styringsgruppemøte, Strategisk plan frå 2000, årsrapportar, ”Notert!”, KSL-handboka, nettsida [www.ksl.no](http://www.ksl.no))
- Tidlegare evalueringar (Borch og Moen 1997, Meland og Borch 1997, Eldby 2000, Econ 2002, Eldby og Tufte 2003)
- Landbruksomnibus 1998-2004: ”Holdninger til KSL”
- Uttalar til den interne høyringa om KSL 2003-2004.

Vi viser elles til referanselista i slutten av rapporten.

### Intervju

Det er gjennomført 18 intervju. Tabellen under gir ein oversikt over informantane. Med få unntak dreier det seg om personar med inngående kjennskap til KSL. I val av informantar har

vi lagt vekt på å involvere eit breitt spekter av aktørgrupper. Når varemottakarane er den mest talrike informantgruppa har det samanheng med at dei representerer svært ulike produksjonar med til dels avvikande interesser i høve til KSL. Vi har ønskt å la ulike røyster kome til orde, både frå dei som identifiserer seg sterkt med systemet og slike som i ulike samanhengar har ytra seg meir kritisk. Med utgangspunkt i at KSL har si grunngjeving i å sikre tillit til norsk mat i marknaden, har vi intervjua representantar for daglegvarekjeder. Både for varemottakarane og varehandelen har vi ønskt å få ein rimeleg balanse mellom private aktørar og samvirke.

*Tabell 3: Oversikt over informantar vi har intervjuat.*

Aktørgruppe	Namn	Organisasjon/etat
KSL	Henrik Solbu	KSL-sekretariatet (dagleg leiar)
	Amund Spangen	Styringsgruppa/AU (styreleiar)
Styresmakter	Silje Johnson	LD
	Anders Leine	SLF (tidl. LD)
	Gunnar Hagen	LD (tidl. Statens dyrehelsetilsyn)
Varemottakarar	Terje Wester	Fatland
	Bjørn-Ole Juul-Hansen	Kjøttbransjens Landsforbund
	Wenche Stuvland Knygh	TINE
	Oddmund Østebø	Frukt- og Grønnsaksgrossistenes Servicekontor
	Kristian Thunes	Unikorn
Faglag	Bjørn Iversen	Norges Bondelag
Daglegvarekjeder	Peter Wallman	ICA Norge
	Odd Ture Wang	Norgesgruppen
	Marit Bjerkås	Coop Norge
Andre	Ole Brunes	Landbrukets HMS-tjeneste
	Randi Kvissel Haugen	Matmerk
	Tore Jarmund	Matmerk
	Harald Ekeberg	Ekeberg Quality

Med eitt unntak er intervjuua gjennomført per telefon, der vi har gjort fyldige notat under og straks etter samtalen. Intervjuet med dagleg leiar i KSL-sekretariatet er gjennomført i KSL sine lokale og tatt opp på lydband. Det er laga oppsummeringar frå kvart intervju. Vi har nytta samtalane til å innhente relevante dokument frå fleire av informantane. Dei fleste intervjuua fann stad i ein tidleg fase av datainnsamlinga, men nokre vart gjennomført på eit seinare stadium og hadde meir supplerande karakter som ledd i kvalitetssikringa av evaluatingsarbeidet. I tillegg har vi hatt kortare samtalar med ei rekke personar som ikkje står omtalt i tabellen over.

### Registeranalyse

I samarbeid med oppdragsgivar, IBM og KSL er det gjennomført ei kopling av KSL-databasen, produksjonstilskotregisteret og leveranseregisteret for slakt, med sikte på å skaffe eksakte oppgåver over oppslutninga om KSL og å gjere samanlikningar mellom bønder med og utan KSL. Datamaterialet har blitt anonymisert frå oppdragsgivar si side ved at produsentnummer/fødselsnummer er erstatta med eit løpenummer. Utvalskriteriet for kva brukseiningar som skulle gå inn i registeranalysen var dei som har fått innvilga

produksjonstilskot siste år (siste to tildelingsrundar), i alt 55.839 brukseiningar.<sup>4</sup> Frå produksjonstilskotregisteret har vi henta inn data om alder, bustadkommune, jordbruksareal i drift, areal av seks ulike planteproduksjonar og tal husdyr knytt til fem ulike husdyrproduksjonar. Dette er data som har tent som bakgrunnsvariablar ved analysen av produsentar som deltar/ikkje deltar i KSL.

KSL-databasen har i første rekkje bidratt med statusopplysningar for rapportert eigenrevisjon siste år, og om det har blitt gjennomført KSL-revisjon(ar) på garden i løpet av den tida ordninga med ekstern revisjon har eksistert. I tillegg til opplysningar om eigenrevisjon og KSL-revisjon, inneheld KSL-databasen informasjon om kva varemottakarar den enkelte produsent har levert produkt til. Desse opplysningane har vi i liten grad kunne gjere oss nytte av ettersom materialet er ufullstendig (ei rekkje varemottakarar manglar) og ikkje inneheld tilsvarende data for produsentar som står utafor KSL. Data frå leveranseregisteret for slakt har også gått inn i registerkoplinga. Dette omfattar alle kjøtprodusentar uavhengig av KSL-status. Dermed er dette eit materiale som vi lettare har kunna nytte til våre analyseformål.

### **Spørjeundersøking blant varemottakarane**

Det er gjennomført ei spørjeundersøking blant varemottakarane<sup>5</sup> i landbruket med sikte på å kartleggje korleis KSL er implementert i verksemduene, kva haldninga leiinga har til KSL, kva insitament som blir nytta overfor produsentane og i kva grad varemottakarane rettar informasjon om KSL mot daglegvarehandelen. Spørjeskjemaet er gjengitt i vedlegg 1. Det har vore eit poeng å la administrerande direktør / konsernsjef eller andre i toppleiringa fylle ut spørjeskjemaet, i staden for eventuell KSL-ansvarleg lenger ned i systemet. Hos konsern med regionkontor eller fleire anlegg, vart spørjekjema berre sendt til hovudkontoret. Spørjeskjema vart distribuert med epost (vanleg post til verksemder utan epostadresse), og det vart gjennomført to purrerundar, ein skriftleg og ein per telefon. Spørjeskjema vart sendt til så godt som alle norske varemottakarar, i alt 49 verksemder. Av desse fekk vi inn svar frå 26, dvs. ein svarprosent på 53. Det var særleg små varemottakarar innafor sektorane egg/fjørfe, frukt/grønt og kjøt som ikkje svarte. Vi har kartlagt årsomsetninga i 2003 for alle 49 varemottakarane (heile populasjonen), og finn at dei innkomne svara representerer heile 96 prosent av omsetninga blant varemottakarane i landbruket. Oppslutninga om spørjeundersøkinga fordelt på ulike produksjonar går fram av tabellen under.

*Tabell 4: Oppslutning om spørjeundersøkinga blant varemottakarane, etter tal svar og del av omsetninga*

Produksjon	Tal vare-mottakarar	Tal svar	Svarprosent	
			Etter tal mottakarar	Etter omsetning
Kjøt	12	6	50	96
Mjølk	2	2	100	100
Egg/fjørfe	11	5	46	86
Frukt/grønt	19	9	47	94
Korn	4	3	75	98
Honning	1	1	100	100
<b>SUM</b>	<b>49</b>	<b>26</b>	<b>53</b>	<b>96</b>

<sup>4</sup> For nærmere opplysningar om utvalskriterier, sjå avsnittet ”Oppslutning om KSL” i kapittel 3.1.

<sup>5</sup> Med varemottakarar meiner vi verksemder som kjøper råvarer direkte frå norske bønder. Dette gjeld både næringsmiddelindustri og grossistar.

## Fokusgrupper

Det vart sett saman to fokusgrupper med to representantar frå kvar av aktørgruppene bønder, varemottakarar, daglegvarehandel/storkjøken og forbrukarar, dvs. i utgangspunktet åtte deltarar i kvar gruppe (ein deltarar meldte forfall i kvar av gruppene). Fokusgruppene vart samla hos SLF 7. og 8. oktober 2004, med to forskarar (Brendehaug og Groven) til stades. Diskusjonen i gruppa tok utgangspunkt i ei rekke spørsmål som Vestlandsforsking hadde distribuert på førehand. Det var eit mål med fokusgruppene å la aktørar frå dei ulike ledda i verdikjeda kome saman og drøfte viktige sider ved KSL. Gruppene var sett saman med tanke på å samle aktørar frå daglegvarehandel og varemottakarar som samarbeider til dagleg. Gruppene hadde denne samansettina:

### Fokusgruppe I, torsdag 7. oktober 2004:

- Geir Grosberg, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Trond Qvale, Landbrukets forsøksringer
- Bjørg Bruset, Tine
- Kristian Thunes, Unikorn
- Odd Ture Wang, Norgesgruppen
- Terje Størkersen, Rikshospitalet
- Randi Solberg, Forbrukerrådets matpolitiske forbrukerpanel
- (Forfall: Anne Skauen, Nettverk for Mat og Miljø)

### Fokusgruppe II, fredag 8. oktober 2004:

- Geir Ljøgodt, Akershus Bondelag
- Trygve Brandrud, Gilde Norsk Kjøtt
- Hans Stokke, Felleskjøpet Øst Vest
- Marit Bjerkås, Coop Norge
- Peter Wallman, ICA Norge
- Toril S. Gravdal, Norges Kvinne- og Familieforbund
- Nils-Arne Tveit, Forbrukerrådets matpolitiske forbrukerpanel.
- (Forfall: Per Odd Gjestvang, Gartnerhallen)

Vestlandsforsking deltok på KSL sitt styringsgruppemøte 27.-28. mai 2004. Dette kjem som erstatning for ei av fokusgruppene som var omtalt i prosjektskissa.

## Landbruksomnibus

Opinion gjennomfører meiningsmålingsundersøkinga "Landbruksomnibus" blant 1000 norske bønder kvar vår og haust. KSL har sidan 1998 deltatt i Landbruksomnibus med spørsmål om bøndene sine haldningar til KSL, og dette representerer eit materiale vi har gjort nytte av i evalueringa. Spørsmåla i undersøkinga "Holdninger til KSL" fokuserer ikkje på årsaker til manglande oppslutning om KSL blant bøndene. For å kartleggje kva faktorar som er utslagsgivande for deltaking/ikkje deltaking i KSL, har prosjektet kjøpt tenester av Opinion i samband med Landbruksomnibus hausten 2004 (veke 43). Her fekk bøndene spørsmål om viktigaste grunn til at dei har/ikkje har sendt inn eigenrevisjonsskjema til KSL siste 12 månader. Vidare fekk dei som ikkje er med i KSL spørsmål om viktigaste vilkår for at dei skal delta i framtida. Dei som *har* gjennomført eigenrevisjon siste året, vart til slutt bede om å ta stilling til sju ulike påstandar om KSL. Målet med dette var å kartleggje i kva grad KSL har nådd delmåla som er nedfelt i Strategisk plan. Heile spørsmålsoppsettet er vist i vedlegg 2.

Tabellen under viser korleis dei viktigaste datakjeldene/aktørgruppene og metode for datainnsamling er kopla til hovudproblemstillingane.

*Tabell 5: Viktigaste datakjelder og metode for datainnsamling kopla til hovudproblemstillingane*

Datakjelde	Datainnsamling	1. Resultat og effektar	2. Ressurs- effekt- ivitet	3. Forklar- ing	4. Til- råding
Bønder	Omnibus Registeranalyse Fokusgrupper inkl. intervju	x	x		x
		x	x	x	x
		x		x	x
Varemottakarar	Spørjeskjema Fokusgrupper inkl. intervju	x	x		x
		x		x	x
Daglegvarehandelen	Fokusgrupper inkl. intervju	x		x	x
Forbrukarane/ forbrukarorganisasjonar	Fokusgrupper	x		x	x
Styresmakter	Intervju	x		x	x
KSL-sekretariatet og andre organisasjonar	Intervju	x	x	x	x



## 2 Resultat og effektar – datapresentasjon

Dette kapittelet tar utgangspunkt i hovudproblemstilling 1:

**Kva resultat er oppnådd, og korleis er resultata i høve til hovudmål og delmål?  
(formåleffektivitet)**

### 2.1 Oppslutning om KSL

Sidan 1996 har full oppslutning om KSL vore eit uttalt mål for styringsgruppa i KSL. På nettsidene til KSL er det under ”Mål for KSL” (datert 13.10.03) gjort greie for målet om full oppslutning om KSL:

Målet for KSL er at alle bønder skal ha et aktivt kvalitetssystem på garden innen 2003. En måte å måle dette på er å telle hvor mange som har meldt tilbake at de har utført egenrevisjon høsten 2003. Egenrevisjon er en viktig del av gardens kvalitetssystem.

Målet om at alle gardsbruk skal ha et oppegående kvalitetssystem i løpet av 2003 bygger på tidligere målsettinger. I 1996 ble det satt opp som mål for KSL at alle norske bønder innen utgangen av 1998 skulle ha god dokumentasjon av produksjonen sin, og at alle bønder innen utgangen av 2000 skulle ha et aktivt kvalitetssystem bygd på moderne kvalitetsprinsipper. Disse målsettingene ble ikke nådd.

Heller ikkje målet om full oppslutning i 2003 vart nådd. Fordi spørsmålet om grad av oppslutning frå bøndene står så sentralt i diskusjonen om KSL, og i mandatet for denne evalueringa, skal vi innleiingsvis dokumentere kor mange produsentar som har innført KSL. Vi vil også vise korleis oppslutninga om KSL varierer med geografi, type produksjonar og alder på bonden. Vidare problematisering av målsettinga og analyse av årsaker til at ikkje alle bønder har innført ordninga, er lagt til kapittel 5.

Årsrapporten til KSL gir opplysningar om kor mange tilbakemeldingar om utført eigenrevisjon KSL har tatt imot. I 2003 var talet 36.500. Dette tar utgangspunkt i den etablerte definisjonen av at ein bonde tar del i KSL: at vedkommande sender inn årleg tilbakemelding til KSL-sekretariatet om gjennomført eigenrevisjon og samstundes seier seg villig til å ta imot ekstern KSL-revisor dersom det skulle bli aktuelt. Ut over krava frå KSL kan den enkelte varemottakar ha tilleggskrav knytt til prisdifferensiering (KSL-tillegg eller -trekk). Sjølv om KSL gjer offentleg kor mange som har sendt inn erklæring om eigenrevisjon, har ein hittil mangla eit kvalifisert tal for oppslutninga om KSL blant norske bønder. Det kjem av at eigenrevisjonsstatistikken ikkje på systematisk vis har blitt relatert til ein oversikt over *alle* norske bønder, for på den måten å gi eit eksakt mål på den prosentvise oppslutninga om KSL.

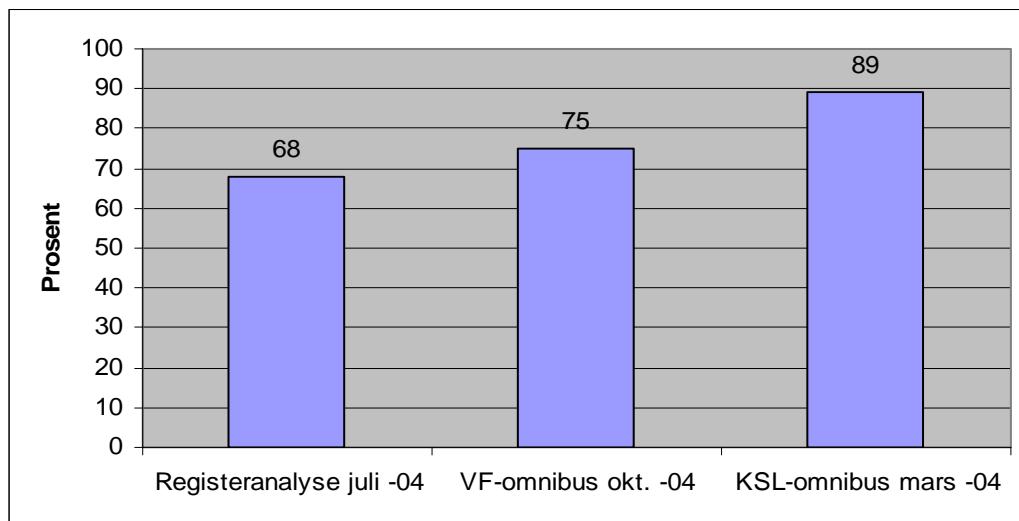
Gjennom kopling av KSL-databasen (KSL sitt eige register over bønder som deltar i ordninga) og produksjonstilskot-registeret til SLF, har vi no skaffa eit kvalifisert tal for oppslutninga om KSL – og etablert ein mal for dokumentasjon av den vidare utviklinga. Vi vil her gjere greie for kriteria som er nytta, og som er utarbeidd i samråd med SLF og KSL-sekretariatet.

Koplinga mellom KSL-databasen og produksjonstilskot-registeret vart gjort i juli 2004, og inkluderte *alle bønder som har fått innvilga produksjonstilskot i løpet av siste år*, dvs. i tildelingsrundane 31. juli 2003 og 1. januar 2004. Dette omfatta i alt 55.839 gardsbruk. Utvalskriteriet for å identifisere dei bøndene som er med i KSL, var dei som i KSL-databasen

er registrert å ha *sendt tilbakemelding om utført eigenrevisjon i løpet av siste 12 månader + 75 dagar*.<sup>6</sup> Tillegget på 75 dagar skal sikre at ein får med alle som har sendt tilbakemelding om eigenrevisjon etter ein purrerunde frå KSL.

Registeranalysen viser at **67,5 prosent** av alle bønder med innvilga produksjonstilskot har levert tilbakemelding til KSL om utført eigenrevisjon i løpet av ein 14,5 månaders periode frå april 2003 til juni 2004. Dette svarer til 37.718 av dei 55.839 brukseiningane i utvalet.<sup>7</sup>

Det kan vere av interesse å samanlikne dette talet med andre data som omhandlar samla oppslutning om KSL. I Opinions omnibus-undersøking blant 1.000 bønder som vart utført på oppdrag frå Vestlandsforsking (heretter kalt *VF-omnibus*) i oktober 2004, vart dette spørsmålet stilt: ”Har du sendt egenrevisjonsskjema til KSL siste 12 måneder?”. Opinion gjennomfører to gonger i året spørjeundersøkinga ”Holdninger til KSL” på oppdrag frå KLS-sekretariatet (heretter kalt *KSL-omnibus*). I den samanheng vart det i mars 2004 stilt dette spørsmålet til 1.000 bønder: ”Har du gjennomført egenrevisjon på gården i år eller i fjor?” (dette svarer omrent til 12 månader + 75 dagar). Figur 2 viser at 75 prosent av bøndene som deltok i spørjeundersøkinga oktober 2004 svarte at dei hadde sendt inn erklæring om eigenrevisjon, mot 89 prosent i mars 2004, høvesvis sju og 21 prosentpoeng høgare enn oppslutninga som kom fram i registeranalySEN.



*Figur 2: Oppslutning om KSL i 2004, målt som andel bønder som har sendt tilbakemelding om utført eigenrevisjon (KSL-omnibus: ”gjennomført eigenrevisjon”) siste 12-15 mnd. Samanlikning av resultat frå registeranalyse (N=55.839) og to spørjeundersøkingar utført av Opinion (N=1.000).*

Det kan vere fleire grunnar til at omnibus-resultata avvik såpass sterkt frå det kvalifiserte talet som kom fram i registeranalySEN. Dei to høgste tala er basert på utvalsundersøkingar der bøndene har svart gjennom eit telefonintervju. Noko kan kanskje tilskrivast ein ”høflighetseffekt” (at det blir svart slik ein reknar med at intervjuaren ”ønskjer”), kombinert med det å hugse feil: I ein slik situasjon vil mange vere tilbøyelig til å svare positivt heller enn negativt på eit slikt spørsmål. Ei anna forklaring kan vere større svarnekt i spørjeundersøkinga

<sup>6</sup> Uttrekket frå KSL-databasen vart gjort 27. juni 2004, og omfatta såleis – i høve til spørsmålet om oppslutning – alle som hadde levert eigenrevisjon etter 12. april 2003.

<sup>7</sup> Dette harmonerer godt med opplysningane i årsrapporten til KSL om at 36.500 bruk leverte tilbakemelding om eigenrevisjon i løpet av 2003. Vi opererer med eit tidsintervall på 14,5 månader og får såleis eit noko høgare tal.

blant dei som står utafor KSL enn blant dei som deltar. På den måten vil dei som har gjennomført/rapportert eigenrevisjon bli overrepresentert i utvalet.

Kan ulike populasjoner i undersøkingane vere med på å forklare skilnadene? Opinion si spørjeundersøking ”Omnibus i landbruksnæringen” rettar seg mot dei som er registrert i Produsentregisteret. Det dreier seg om foretak som oppfyller tre kriterium: det skal vere ein landbrukseigedom, vere eit foretak og i tillegg vere knytt til ein eller fleire personar. I dei fleste tilfelle er dette foretak som har søkt om produksjonstillegg hos Statens Landbruksforvaltning, men det finst også foretak som har landbruksproduksjon utan at dei søker om produksjonstillegg. I alt er det 59.930 foretak i Produsentregisteret, sju prosent fleire enn den populasjonen på 55.839 foretak som er utgangspunkt for registeranalysen, som svarer til alle bruk med innvilga produksjonstilskot. Denne skilnaden bidrar neppe til å forklare den høgare KSL-oppslutninga i omnibus-undersøkingane, ettersom Produsentregisteret truleg inneholder fleire små bruk enn produksjonstilskot-populasjonen (vi skal seinare sjå at små bruk har lågare gjennomsnittleg KSL-oppslutning enn store bruk).

Sjølv om ”høflighetseffekt” og mogleg overrepresentasjon av KSL-bønder i telefonintervjuer er sannsynlege forklaringar på at KSL-oppslutninga står fram som høgare i omnibus enn i registeranalysen, står det likevel igjen å forklare det store spraket mellom dei to spørjeundersøkingane. Dei har altså begge funne stad som ledd i Opinions ”Omnibus i landbruksnæringen”, og det skulle difor vere gode vilkår for å unngå ei rekke feilkjelder knytt til ulik metodisk tilnærming i undersøkingane.

Kan ulikt tidsspenn i undersøkingane vere ei forklaring? I KSL-omnibus frå mars 2004 vart det spurta om gjennomført eigenrevisjon ”i år eller i fjar”, dvs. ein periode på knappe 15 månader (gjennomføringsdato 17.-25.mars), medan tidspennet i VF-omnibus var ”siste 12 månader”. Det er lite truleg at denne skilnaden har slått sterkt ut, ettersom ein nyare KSL-omnibus frå oktober/november 2004 også spurte om det var gjennomført eigenrevisjon ”i år eller i fjar”, dvs. ein periode på 22 månader, og da var resultatet svært nære mars-målinga (88 prosent). Dette taler også mot at årstida spørjeundersøkinga er utført har slått ut i høve til skilnadene vi her ser på.

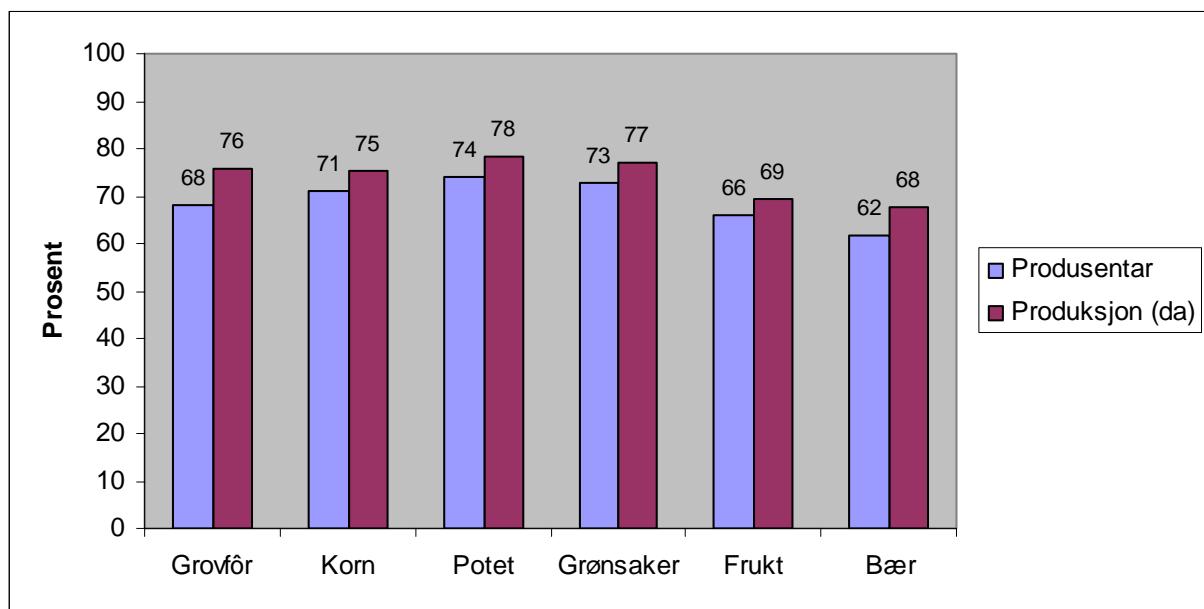
Kva så med måten spørsmåla vart stilt på? I KSL-omnibus er spørsmålet formulert som ”har du gjennomført eigenrevisjon på gården (...)?”, medan VF-omnibus hadde formuleringa ”har du sendt egenrevisjonsskjema til KSL (...)?”. Vi kan ikkje sjå bort frå at denne skilnaden i spørsmåla har verka inn på resultata. Vi vil tru det virkar mindre forpliktande å svare at ein har gjennomført eigenrevisjon, enn å svare at ein har sendt inn eit skjema med erklæring om at eigenrevisjon er utført. Sjølv om Opinion eller oppdragsgivaren deira ikkje har høve til å kontrollere om respondenten svarer rett, kan det ligge eit element av frykt for å bli ”avslørt” dersom ein med urette hevdar å ha sendt inn eit skjema. Eit anna poeng er at det i teorien er mogleg at ein del bønder har gjennomført eigenrevisjon utan å melde dette tilbake til KSL-sekretariatet, og at dette gjenspeglar seg i svarmønsteret. Vi festar lite tru til ei slik forklaring, ettersom det finst fleire insitament til å rapportere om utført eigenrevisjon når denne først er utført (framfor alt prisdifferensiering, men også oppfordring eller krav frå varemottakar og purring frå KSL).

Vi har her presentert ulike moglege forklaringar på skilnadene som kjem fram i Figur 2, og meiner ”høflighetseffekt” og overrepresentasjon av KSL-bønder i omnibus-utvalet er rimelege forklaringar på at talet frå registeranalysen ligg lågare enn omnibus-resultata. Dei innbyrdes og til dels dramatiske skilnadene mellom VF-omnibus og KSL-omnibus har vi inga fullgod

forklaring på, men det at spørsmåla i intervjustituasjonen i ulik grad kan verke forpliktande reknar vi som den mest sannsynlege årsaka. Systematisk høge verdiar i fleire KSL-omnibusundersøkingar (med likelydande spørsmålsstilling) taler mot at dette er eit utslag av statistisk tilfeldigheit.

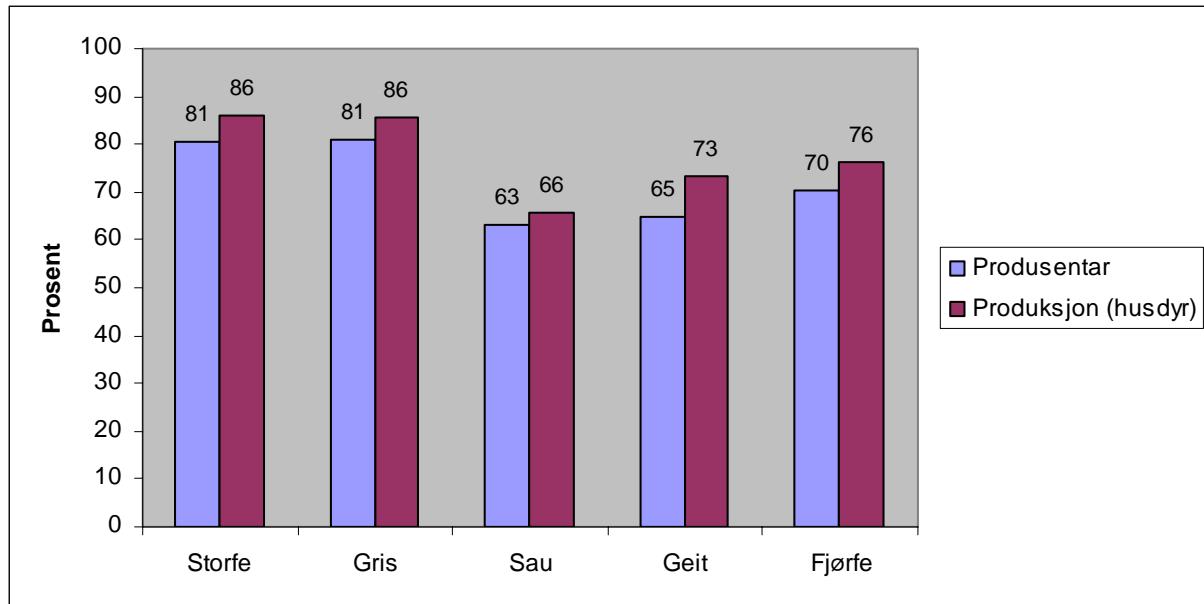
### Variasjon mellom produksjonstypar

Figur 3 viser korleis oppslutninga varierer mellom dei ulike planteproduksjonane. Ser vi på alle gardsbruk med potet som ein del av produksjonen, finn vi at oppslutninga om KSL målt i andel produsentar er på 74 prosent, medan 78 prosent av det samla potetarealet som er omfatta av KSL. I motsett ende ligg bærdyrkarane, med ei oppslutning på 62 prosent av produsentane og 68 prosent av arealet. Vi gjer merksam på at desse tala bør nyanserast. Vi viser mellom anna til Figur 6, der resultatet for dei ulike produksjonane blir relatert til bruksstorleik.



*Figur 3: Oppslutning om KSL fordelt på ulike planteproduksjonar. Prosent av produsentar og produksjon (areal). N: Sjå Tabell 7.*

Figur 4 viser tilsvarende fordeling innafor husdyrproduksjonane. Her er skilnadene meir utprega, med størst oppslutning blant produsentane av storfe og gris (i begge tilfelle 81 prosent av produsentane og 86 prosent av husdyrtalet), og lågast oppslutning i småfeproduksjonen (63 prosent av sauvebruka, 66 prosent av sauen).



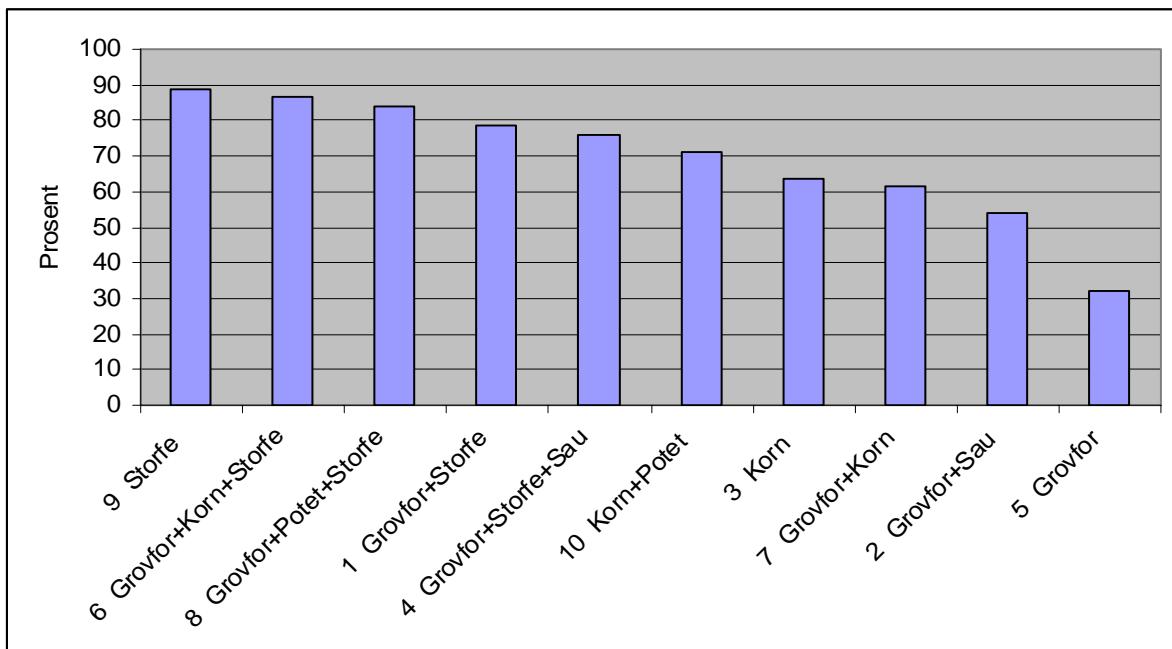
*Figur 4: Oppslutning om KSL fordelt på ulike husdyrproduksjonar. Prosent av produsentar og produksjon (tal husdyr). N: Sjå Tabell 8.*

Skilnader mellom produksjonstypene i figurane over blir til ein viss grad viska ut fordi det er stor grad av overlapp. Dermed vil høg KSL-oppslutning i ein produksjonstype smitte over på andre kategoriar fordi dei fleste gardsbruk kombinerer fleire produksjonar. Det gjer at markerte utslag knytt til spesielle produksjonskombinasjonar, eller enkeltproduksjonar på spesialiserte bruk, ikkje kjem til syne i Figur 3 og Figur 4. Derfor har vi studert oppslutninga blant dei 50 vanlegaste produksjonskombinasjonane.<sup>8</sup> Tabell 6 og Figur 5 viser KSL-oppslutninga blant dei ti vanlegaste kombinasjonane (desse er nummerert frå 1 til 10 etter kor mange produsentar som driv med den aktuelle kombinasjonen). Dei ti produksjonskombinasjonane dekkjer 41.141 produsentar, eller 74 prosent av alle bønder som får produksjonstilskot.

*Tabell 6: Del eigenrevisjon blant dei ti vanlegaste produksjonskombinasjonane. Prosent*

Produksjonskombinasjonar	Eigenrevisjon	Tal produsentar
1 Grovfor+Storfe	78,7	10782
2 Grovfor+Sau	54,3	8865
3 Korn	63,4	7335
4 Grovfor+Storfe+Sau	75,8	3788
5 Grovfor	32,1	3337
6 Grovfor+Korn+Storfe	86,9	2185
7 Grovfor+Korn	61,3	1909
8 Grovfor+Potet+Storfe	84,2	1204
9 Storfe	88,5	889
10 Korn+Potet	71,1	847

<sup>8</sup> Materialet innehold til saman 592 kombinasjonar, der dei 50 vanligaste dekkjer 93 prosent av alle produsentane.



Figur 5: Oppslutning om KSL blant dei ti vanlegaste produksjonskombinasjonane. N: Sjå Tabell 6.

Vi ser at storfe er representert blant alle dei fem produksjonskombinasjonane med høgast KSL-deltaking. Grovför + sau, som er den nest vanlegaste produksjonskombinasjonen, har låg KSL-oppslutning på 54 prosent. Ein interessant kombinasjon som ikkje er med i figuren over, er korn + gris. Med 506 produsentar er dette den 15. største kombinasjonen, og viser ei oppslutning om KSL på heile 87,4 prosent.

Dette understrekar det vi alt har sett om at det er to grupper, produsentar med anten storfe eller svin, som utmerkar seg med særleg høg KSL-oppslutning. I den første gruppa er det særleg mjølkeprodusentane som bidrar med høg deltaking i KSL; vi skal seinare sjå at 87 prosent av kumjølkprodusentane er med i KSL, medan oppslutninga går ned til 81 prosent om vi inkluderer alle bruk med storfe.

### Variasjon etter bruksstorleik og produksjon

Når vi målar oppslutning om KSL i høve til kor stor del av det samla jordbruksarealet som kjem inn under kvalitetssystemet, finn vi at dei 68 prosent av gardsbruka som er med i KSL representerer **78 prosent** av det samla driftsarealet i utvalet. Det viser at oppslutninga er dårlegare på små bruk enn på store bruk, men skilnaden i prosentvis oppslutning målt som høvesvis tal bruk og areal er likevel ikkje så stor som fleire av nøkkelinformantane våre har gitt uttrykk for.

Nedanfor vil vi dele produsentane inn i tre like store grupper etter storleiken på produksjonen, slik at vi får 33 prosent av produsentane i kvar gruppe, ei med minst areal (eller færrest dyr), ei med størst areal (eller flest dyr) og ei mellomgruppe. Ser vi på alle bønder som mottar

produksjonstilskot og sorterer dei på denne måten etter jordbruksareal i drift<sup>9</sup>, finn vi at det blant dei minste brukta (under 86 da) er **53,2** prosent som leverer tilbakemelding om eigenrevisjon til KSL. For dei mellomstore brukta (mellom 86 og 175 da) er talet **70,1** prosent og for dei største brukta (over 175 da) **80,0** prosent. I Figur 6 er desse verdiane visualisert i søylene lengst til venstre i diagrammet.

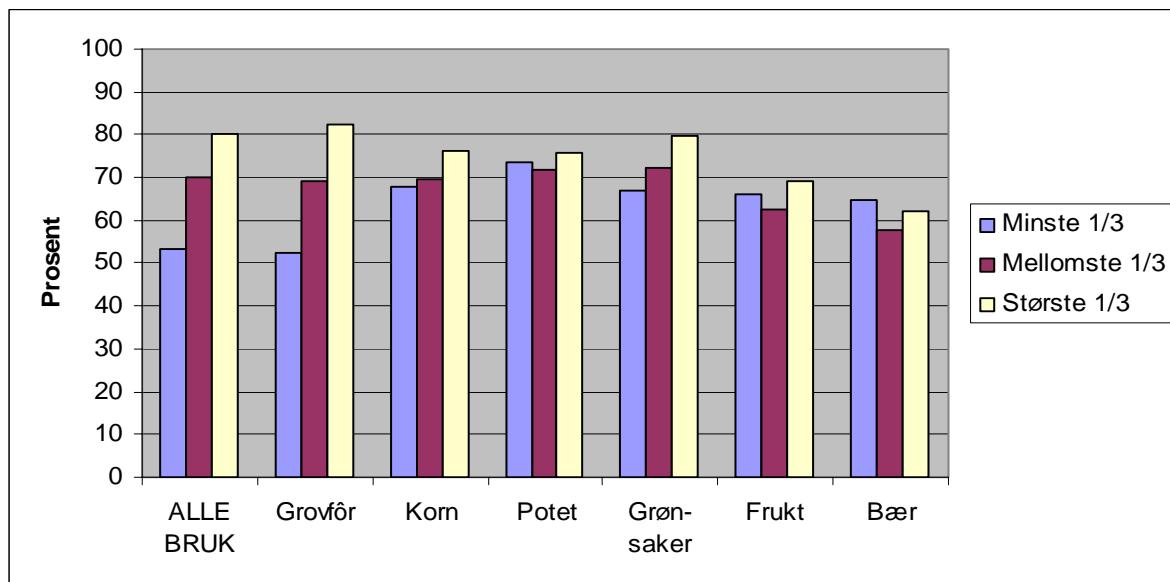
Tilsvarande rangering etter storleik har vi gjort for kvar av dei viktigaste plante- og husdyrproduksjonane. Tabell 7 og Figur 6 viser KSL-oppslutninga blant dei små, mellomstore og store produsentane innafor seks hovudgrupper av planteproduksjonar. Mønsteret som går igjen, særleg når vi inkluderer husdyrproduksjonane, er at oppslutninga er lågast blant dei små og høgast blant dei store. Differansen her er størst for grovför (29 prosentpoeng) og grønsaker (13 prosentpoeng). Desse to gruppene, i praksis mjølkebønder og grøntprodusentar, utmerkar seg med høg KSL-deltaking blant dei store produsentane (høvesvis 82 og 80 prosent). Vi ser elles at fordelinga i KSL-oppslutning hos grovförprodusentane ligg svært nære snittet for alle bruk ("areal i drift"). Det heng naturleg nok saman med at dei fleste gardsbruk (80 prosent) er representert i denne gruppa. Halvparten av planteproduksjonane – potet, frukt og bær – er kjenneteikna ved at oppslutninga blant dei minste produsentane er høgare enn blant dei mellomstore produsentane, for bærprodusentane til og med høgare enn blant dei med størst bærareal. Dette trur vi kjem av at den tredelen av produsentane som har minst frukt- og bærareal, har så små areal (mindre enn 2 da bær og 5 da frukt) at dei primært driv med andre produksjonar, og at det er desse hovudproduksjonane som styrer KSL-oppslutninga. Same problemstilling gjeld for potetprodusentane. Dei opptrer som ei atypisk gruppe fordi det er så mange små produsentar; heile 45 prosent av alle registrerte potetprodusentar har berre eitt dekar, dvs. dei dyrkar poteter til eige bruk. Dermed blir inndelinga i tre jamstore grupper lite informativ i dette tilfellet. Dei med meir enn 100 dekar potet står for berre sju prosent av potetprodusentane (441 produsentar), og i denne gruppa er KSL-oppslutninga på 80 prosent, mot eit snitt på 74 prosent for alle potetprodusentar. Også for frukt og bær er oppslutninga vesentleg høgare enn snittet når vi ser på dei aller største produsentane; i begge tilfelle er oppslutninga på 74 prosent for dei med meir enn 50 dekar. Som for potetprodusentane taler vi da om berre 7-8 prosent av produsentane (om lag 100 i kvar gruppe). Den tredelen av kornbøndene med størst kornareal har noko lågare oppslutning enn dei store grønsakprodusentane. Også for korn aukar oppslutninga vesentleg om vi berre ser på dei aller største: Dei vel 1 000 brukta med meir enn 500 da korn representerer 6 prosent av kornbøndene og har ei KSL-oppslutning på 83 prosent. Tabell 7 har opplysningar om tal produsentar med eigenrevisjon for kvar gruppe, totalt produsental (N) og dei verdiar (målt i dekar) som skil dei tre gruppene. "Verdi 33,3%" viser t.d. at grensa mellom "små" og "mellomstore" grovförprodusentar går ved 90 da. Tilsvarande går grensa mellom "mellomstore" og "store" ved 181 da.

---

<sup>9</sup> Av dei 55 839 produsentane som får produksjonstilskot, er det 3,9 prosent som ikkje er registrert med "jordbruksareal i drift" i produksjonstilskotdatabasen. Desse går såleis ikkje inn i utrekningsgrunnlaget i denne tredelinga (N=53 664).

Tabell 7: Oppslutning om KSL blant dei 33% av produsentane med størst areal innafor ulike planteproduksjonar. Tilsvarande for dei 33 % med minst areal og for mellomgruppa. Prosent

	Snitt for alle bruk <sup>10</sup>	Planteproduksjonar					
		Grovfôr	Korn	Potet	Grøn- saker	Frukt	Bær
Minste 1/3	53,2	52,6	67,8	73,8	67,1	66,1	64,7
Mellomste 1/3	70,1	69,3	69,5	71,8	72,1	62,5	57,7
Største 1/3	80,0	82,2	76,4	75,6	79,5	69,0	62,1
<i>Samla oppslutning</i>	<i>67,7</i>	<i>68,0</i>	<i>71,2</i>	<i>73,9</i>	<i>72,7</i>	<i>65,9</i>	<i>61,5</i>
Tal produsentar med eigenrevisjon	36 338	29 132	12 569	4 651	1 098	834	886
Tal produsentar totalt	53 664	42 844	17 649	6 291	1 510	1 266	1 440
Verdi 33,3 % (da)	86	90	90	1	5	5	2
Verdi 66,7 % (da)	175	181	197	7	30	20	13



Figur 6: Oppslutning om KSL blant dei 33% av produsentane med størst areal innafor ulike planteproduksjonar. Tilsvarande for dei 33 % med minst areal og for mellomgruppa. N: Sjå Tabell 7.

Ved tolking av KSL-oppslutninga på produksjonsnivå må vi ta omsyn til at dei fleste bønder har fleire typar produksjonar. Høg KSL-oppslutning innafor éin produksjon treng ikkje vere resultat av at varemottakarane i denne bransjen har stimulert sine produsentar til KSL-deltaking; det kan like gjerne vere resultat av at mange av leverandørane deira i tillegg deltar i ein annan produksjon der det finst sterke insitament for KSL. Som vi har vore inne på tidlegare er det særleg den høge KSL-deltakinga blant mjølkeprodusentane som går igjen i datasetta også for andre produksjonar. Tidlegare har vi isolert enkelte produksjonskombinasjonar som *ikkje* inneheld mjølkeproduksjon for å styre klar av denne

<sup>10</sup> Basert på posten ”jordbruksareal i drift” i produksjonstilskotdatabasen.

effekten. Her vil vi fokusere særleg på dei store produsentane innafor kvar produksjon. Poenget med det er at det blant den delen av produsentane som har størst areal eller høgast dyretal, vil vere eit relativt større innslag av bønder som har den aktuelle produksjonen som hovudnæringsveg. Derfor er det i gruppa med dei 33 prosent største produsentane vi vil leite etter særtrekk i KSL-oppslutning hos enkelproduksjonar, sjølv om ”smitteeffekten” frå mjølkebruka til ein viss grad vil vere til stades også her.

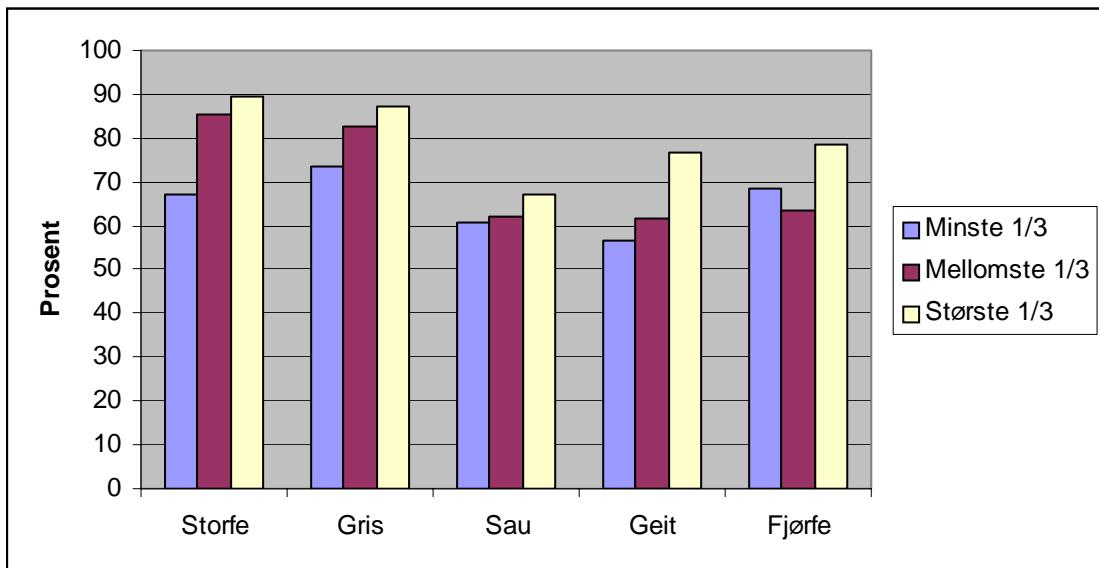
Med dette utgangspunktet ser vi at rangeringa av dei ulike planteproduksjonane på grunnlag av KSL-oppslutning blir endra når vi skiftar fokus frå alle produsentar til dei 33 prosent største i kvar produksjon. Blant dei største produsentane har vi rekjkjefølgja 1.grovfør, 2.grønsaker, 3.korn, medan ei samanlikning basert på alle produsentar gjer at grovfør rykkar ned på fjerde plass og byttar plass med potet. Ein grunn til at gruppa bønder med stort grovførareal har høg KSL-oppslutning, er at det her finst mange mjøkeprodusentar, medan gruppa med lite grovførareal har relativt fleire sauebønder og passive gardbrukarar med berre grovfør (jf. Tabell 6).

Oppsummert kan vi seie at dei store grovførprodusentane (for ein stor del mjøkebøndene) og grønsakprodusentane har størst KSL-oppslutning innafor planteproduksjonane, med høvesvis 82 og 80 prosent. Også dei største potetprodusentane er på line med andre store grøntprodusentar, sjølv om figuren ikkje tydar på det. Dei store kornprodusentane kjem ein divisjon under dei store grovfør- og grøntprodusentane, medan dei store frukt- og særleg bærprodusentane utmerkar seg med låg KSL-oppslutning. For alle produksjonar skjer det eit positivt sprang i KSL-oppslutning om vi avgrensar oss til dei 6-8 prosent største produsentane. Unntaket frå denne regelen er grovførproduksjonen, der den markerte auken i oppslutning gjeld ei relativt større gruppe på om lag 30 prosent av dei største produsentane.

Tabell 8 og Figur 7 gir ein tilsvarande oversikt over korleis KSL-oppslutninga varierer med produksjonsstorleik innafor husdyrproduksjonane. Her er differansen mellom dei minste og dei største produsentane enda større og meir systematisk enn for planteproduksjonane. Størst er KSL-oppslutninga hos dei store mjøkeprodusentane, med 90 prosent, men også mellomgruppa ligg relativt høgt. Svikten i oppslutning gjeld her først og fremst den tredelen av mjøkeprodusentar med minst husdyrtal. Annleis er det for geitebruka, som også er mjøkeleverandørar. Her går det eit skilje mellom dei 2/3 av små og mellomstore produsentar som har låg oppslutning, og den tredelen med høgast dyretal som har (relativt) høg oppslutning. Det same gjeld til ein viss grad for fjørfe og sau, men for sauebøndene er alle tre storleiksgruppene kjenneteikna av låg KSL-oppslutning. I svineproduksjonen er det ei jamnare stigning frå 73 prosent oppslutning blant dei minste til 87 prosent blant dei største. Svineproduksjonen er, nest etter storfe, den husdyrproduksjonen med høgast oppslutning blant dei største produsentane. Fjørfe og geit kjem på neste trinn, med 79 og 77 prosent, medan det blant dei største saueprodusentane ikkje er meir enn 67 prosent KSL-deltaking (nokså nær snittet for *alle* norske bønder).

*Tabell 8: Oppslutning om KSL blant dei 33% av produsentane med høgast dyretal innafor ulike husdyrproduksjonar. Tilsvarande for dei 33 % med lågast dyretal og for mellomgruppa. Prosent*

	Storfe	Gris	Sau	Geit	Fjørfe
Minste 1/3	67,3	73,4	60,8	56,4	68,6
Mellomste 1/3	85,3	82,5	62,1	61,5	63,6
Største 1/3	89,6	87,4	67,1	76,9	78,7
<i>Samla oppslutning</i>	<i>80,6</i>	<i>81,1</i>	<i>63,3</i>	<i>64,9</i>	<i>70,4</i>
Tal produsentar med eigenrevisjon	19 431	3 328	11 899	867	2 459
Tal produsentar totalt	24 120	4 103	18 796	1 337	3 492
Verdi 33,3% (tal dyr)	25	68	68	8	15
Verdi 66,7% (tal dyr)	45	234	141	84	1460



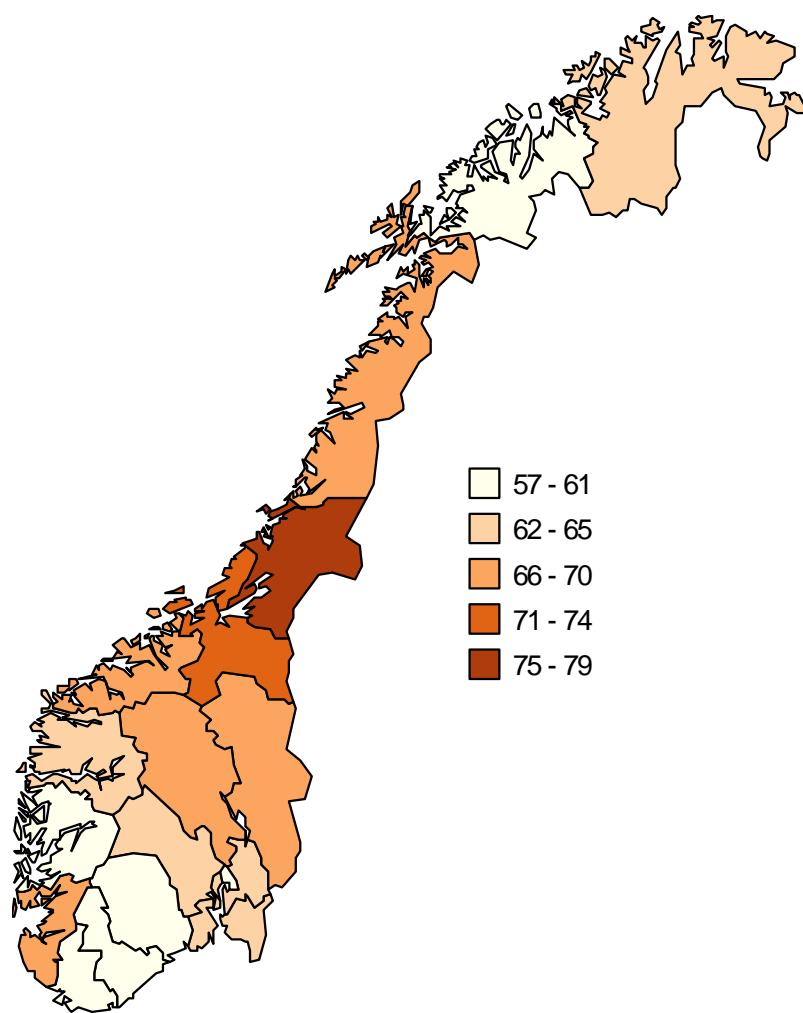
*Figur 7: Oppslutning om KSL blant dei 33% av produsentane med høgast dyretal innafor ulike husdyrproduksjonar. Tilsvarande for dei 33 % med lågast dyretal og for mellomgruppa. N: Sjå Tabell 8*

### Geografisk variasjon

Oppslutning om KSL (målt som prosentdel bønder som har gitt tilbakemelding om utført eigenrevisjon) varierer sterkt frå fylke til fylke, jf. Tabell 9. Desidert størst er oppslutninga i Nord-Trøndelag, med 80 prosent. Sør-Trøndelag, Rogaland og Oppland ligg alle i overkant av 70 prosent. Lågast oppslutning finn vi i Agder-fylka, Troms og Telemark, med om lag 60 prosent. Kartet (Figur 8) viser klare landsdelsvariasjonar, med låg oppslutning på Sørlandet, Vestlandet minus Rogaland, det sentrale Austlandet og dei to nordlegaste fylka. KSL står sterkest i Midt-Norge, Rogaland og indre Austlandet (Hedmark og Oppland).

Tabell 9: Oppslutning om KSL i fylka, prosent av alle bønder

Fylke	KSL- oppslutning	N	Fylke	KSL- oppslutning	N
Nord-Trøndelag	79,9	4219	Akershus	65,2	2750
Sør-Trøndelag	71,1	3931	Østfold	65,1	2844
Rogaland	70,7	5550	Vestfold	64,5	1901
Oppland	70,1	5982	Finnmark	63,3	441
Nordland	68,3	3048	Hordaland	61,8	3934
Møre og Romsdal	66,9	3872	Vest-Agder	61,6	1370
Hedmark	66,7	4545	Telemark	61,3	1910
Buskerud	65,9	2958	Troms	61,3	1528
Sogn og Fjordane	65,7	4168	Aust-Agder	57,5	869



Figur 8: Fylkesvis oppslutning om KSL. Prosent av bønder som har gitt tilbakemelding om utført eigenrevisjon i tidsrommet april 2003 - juni 2004. N: Sjå Tabell 9

## Variasjon mellom aldersgrupper

Tabell 10 viser at oppslutninga om KSL varierer svært lite mellom aldersgruppene opp til og med 60 år. Bønder over 60 år er den einaste av dei fem aldersgruppene som avvik noko frå mønsteret: Her er oppslutninga på 62,2 prosent, eller 5,3 prosentpoeng lågare enn gjennomsnittet. Skilnaden mellom eldre og yngre bønder var mindre enn det vi hadde venta å finne med utgangspunkt i opplysningar frå nøkkelinformantar.

Tabell 10: Oppslutning om KSL hos ulike aldersgrupper. Prosent

Aldersgruppe	Eigenrevisjon
≤ 30 år	67,4
31 - 40 år	68,7
41 - 50 år	68,2
51 - 60 år	67,8
> 60 år	62,2

## Jamføring med utvalsundersøking (VF-omnibus)

Det er utført ein multivariat logistisk regresjonsanalyse av resultata frå VF-omnibus med sikte på å finne kva faktorar som har effekt på oppslutninga om KSL, sjå vedlegg 3. Resultata av denne analysen vil vi så halde saman med funna vi har gjort i studiet av heile populasjonen, dvs. gjennom koplinga av produksjonstilskotregisteret og KSL-databasen ("registeranalysen").

Analysen tar utgangspunkt i dei standard bakgrunnsvariablane som Opinion samlar inn om respondentane i sine Landbruksomnibus-undersøkingar. Desse er ikkje nødvendigvis tilpassa våre behov med omsyn til inndelingar som gir den nytigaste informasjonen om variasjonar i KSL-tilslutning.

Når det er kontrollert for alle andre variablar i modellen finn vi at:

- *Mjølkeproduksjon* skil seg ut som den variabelen som har klart størst statistisk signifikant betydning for sannsynlighet for oppslutning om KSL.
- Samleposten *grønsaker/frukt/bær/potet/blomar* er den einaste produksjonskategorien med signifikant utslag i tillegg til mjølk.

I registeranalysen gav produksjonane grønsaker og potet relativt høg tilslutning, medan bruk med frukt- og bærproduksjon viste relativt låg tilslutning. Sjølv om frukt og bær såleis reduserer sannsynligheta for deltaking i KSL, kjem samlekategorien i VF-omnibus ut med signifikant verdi.<sup>11</sup> Vidare viser analysen at:

- Sjølv om *korn* ikkje har signifikant effekt på sannsynlighet for KSL-oppslutning innafor ein 5 prosents sannsynlighetsmargin, ville denne produksjonskategorien hatt signifikant

<sup>11</sup> Også for kjøtproduksjon opplever vi at Opinion si inndeling er for grov til å gi presis informasjon. Kategorien "kjøt (ekskl. fjørfekjøt)" omfattar både storfe, gris, sau og geit, der særleg dei to siste viser låg KSL-oppslutning i registeranalysen.

utslag om marginen var sett til 6 prosent. Dette tydar på at kornproduksjon likevel er ein variabel med sjølvstendig effekt på KSL-oppslutninga.

- *Produksjonsareal* har stor forklaringskraft, med klarast signifikans nest etter mjølkeproduksjon. Det er større sjanse for at store bruk er med i KSL enn at små bruk er det.
- *Del av husstandsinntekta som kjem frå gardsdrifta* er ein variabel som viser klar signifikant samanheng med KSL-oppslutning. Dess viktigare gardsdrifta er for den samla inntekta, dess større sjanse er det for at produsenten har innført KSL.
- *Samla husstandsinntekt* har også signifikant utslag, sjølv om denne samanhengen er mindre tydeleg enn for dei andre variablane vi har omtalt så langt.

Dessutan viser analysen at desse faktorane *ikkje* inneber signifikant auke i sannsynlighet for KSL-oppslutning:

- produksjonskategoriane kjøt, egg/fjørfekjøt og ”anna”
- kjønn
- alder
- utdanning ut over grunnskulen
- region.

Til det siste punktet vil vi føye til at regionsinndelingane i dette materialet er såpass grove at dei kan kome til å maskere geografiske skilnader. Det er analysert med tanke på fire regionar:

- sentrale Austlandet og Sørlandet
- Hedmark, Oppland og Buskerud
- Vestlandet
- Trøndelag og Nord-Norge.

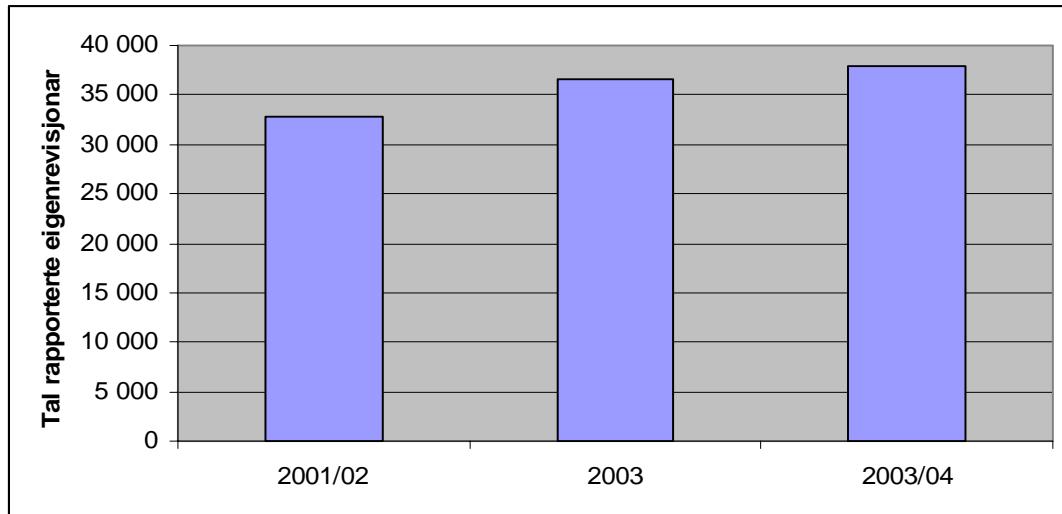
Frå registeranalysen veit vi at det er store variasjonar innafor desse regionane, t.d. mellom Trøndelagsfylka og Troms, som ligg i kvar sin ende av skalaen når det gjeld oppslutning. Manglande signifikans for region er eit uttrykk for at geografiske variasjonar er ein funksjon av andre variablar.

Regresjonsanalysen av data frå VF-omnibus harmonerer godt med funna vi har gjort i analysen av koplinga mellom produksjonstilstskotregisteret og KSL-databasen. Vi får stadfestat at mjølkeproduksjon er den faktoren som isolert har stort forklaringskraft på KSL-oppslutninga, og at bruksstorleik er ein annan variabel som har mykje å seie. For kjøtproduksjon er kategoriane i omnibusundersøkinga for grove til å gi interessant informasjon. Det nye i høve til registeranalysen er opplysningane om korleis inntekt verkar inn på oppslutninga om KSL, der vi ikkje uventa finn at hushald som hentar relativt stor del av inntekta frå gardsdrifta, sluttar meir opp om KSL enn dei meir utprega deltidsbruka. Elles ser regresjonsanalysen ut til å støtte konklusjonen om at dei geografiske utsлага er eit resultat av andre variablar.

## 2.2 Korleis er framdrifta i arbeidet for å nå oppslutningsmålet?

Første gongen det vart sendt ut materiell om eigenrevisjon var hausten 2001. Av dei om lag 70.000 bøndene som fekk tilsendt materiellet kom det inn melding frå 32.800 bønder om utført revisjon fram til mai 2002. I 2003 kom det inn 36.500 meldingar om utført

eigenrevisjon til KSL-sekretariatet. Registeranalysen viser at knappe 38.000 bønder leverte tilbakemelding om eigenrevisjon i tidsrommet april 2003-juni 2004. Desse tala er ikkje fullt ut samanliknbare fordi dei bygger på innkomne tilbakemeldingar over ulikt lange tidsspenn. Dei gir likevel eit bilde av korleis oppslutninga om KSL har utvikla seg over tid, sjå diagrammet under. Frå 2001/02 til 2003/04 auka talet tilbakemeldingar med om lag 16 prosent.

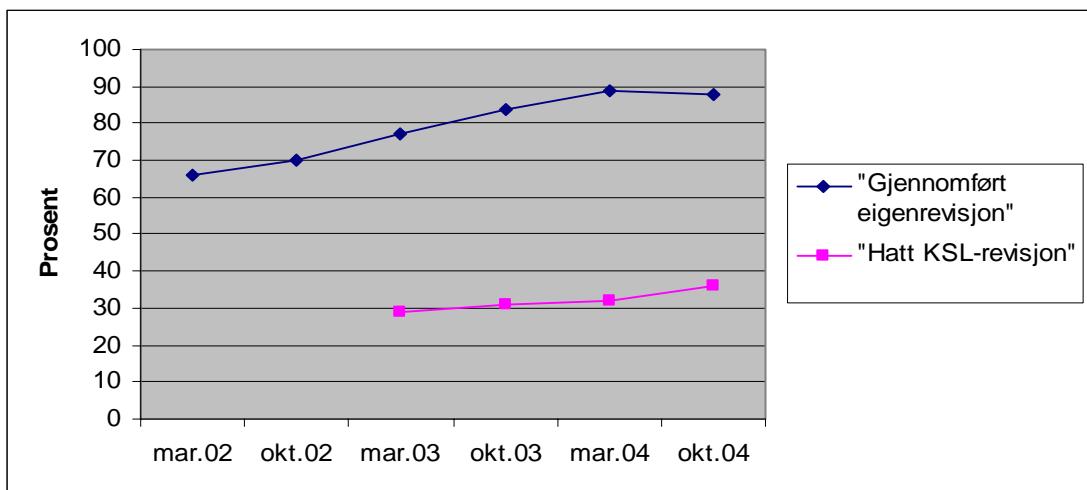


Figur 9: Utvikling i tal rapporterte eigenrevisjonar, 2001/02 - 2003/04

Vi har tidlegare vist at oppslutninga om KSL i 2003/04 var på **68 prosent** av alle bønder med produksjonstilskot. For å finne tilsvarende tal for oppslutninga i 2001/02 må vi justere for reduksjonen i samla tal bønder som har skjedd i mellomtida.<sup>12</sup> Da finn vi at KSL-oppslutninga var på **52 prosent** i 2001/02, første gongen KSL sendte ut materiell om eigenrevisjon. Det er ein relativ auke i oppslutning på 31 prosent i løpet av dei to åra.

I lys av dette skal vi studere resultata frå spørjeundersøkinga "Holdninger til KSL" (KSL-omnibus). Kvar vår og haust sidan mars 2002 har Opinion på oppdrag frå KSL spurt 1000 bønder om dei har gjennomført eigenrevisjon på garden. Utviklinga i andelen bønder som svarer at dei har gjennomført eigenrevisjon på garden siste året, går fram av diagrammet under. Vi har tidlegare peikt på at oppslutningstala frå haldningsundersøkinga systematisk er høgare enn den reelle oppslutninga. Vi meiner likevel data frå KSL-omnibus over tid kan gi ein peikepinn om *utviklingstendensar* i oppslutning blant bøndene.

<sup>12</sup> SLF sin statistikk over søknadar om produksjonstilskot viser at det i 2001 var 13,2 prosent fleire søkerar pr. 31.07.01 enn pr. 31.07.03. Utrekning av prosentvis KSL-oppslutning i 2003/04 tar utgangspunkt i N=55.839, og for 2001/02 blir N=63.210 (13,2 prosent høgare).

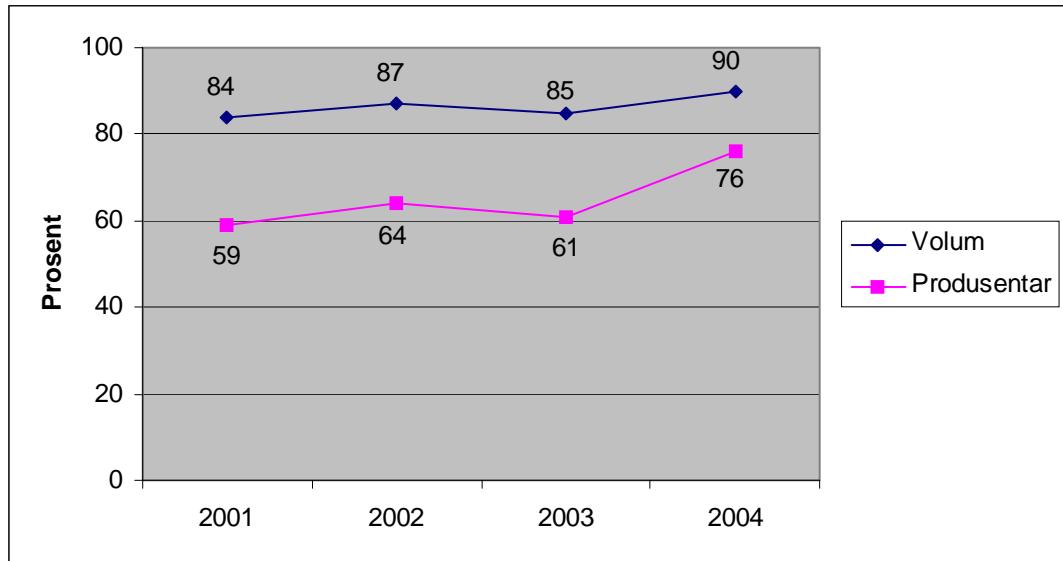


Figur 10: Andel bønder som sidan mars 2002 har svart på spørjeundersøking at dei "har gjennomført eigenrevisjon på gården i år eller i fjor" og at dei "har hatt KSL-revisjon på gården".<sup>13</sup>

I løpet av dei to åra frå mars 2002 til mars 2004 gir KSL-omnibus uttrykk for ein auke i utførte eigenrevisjonar på om lag ein tredel. Dette harmonerer godt med den 31 prosents auken i oppslutning i løpet av tre år som vi viste til ovafor. Elles meiner vi det er av interesse at omnibus-kurven har ein særleg bratt vekst frå oktober 2002 og eitt år framover. Frå mars til oktober i 2004 viser kurven ei utflating (svak nedgang). Det kan verke lite logisk at det skal vere ein ekstra sterk auke i oppslutning nettopp på den tida den offentlege kritikken mot KSL var som sterkest i 2002-03, for så å flate ut etter at mediestormen har lagt seg. Dette *kan* henge saman med at det er forseinka effektar av debatten som viser seg i haldningsundersøkinga.

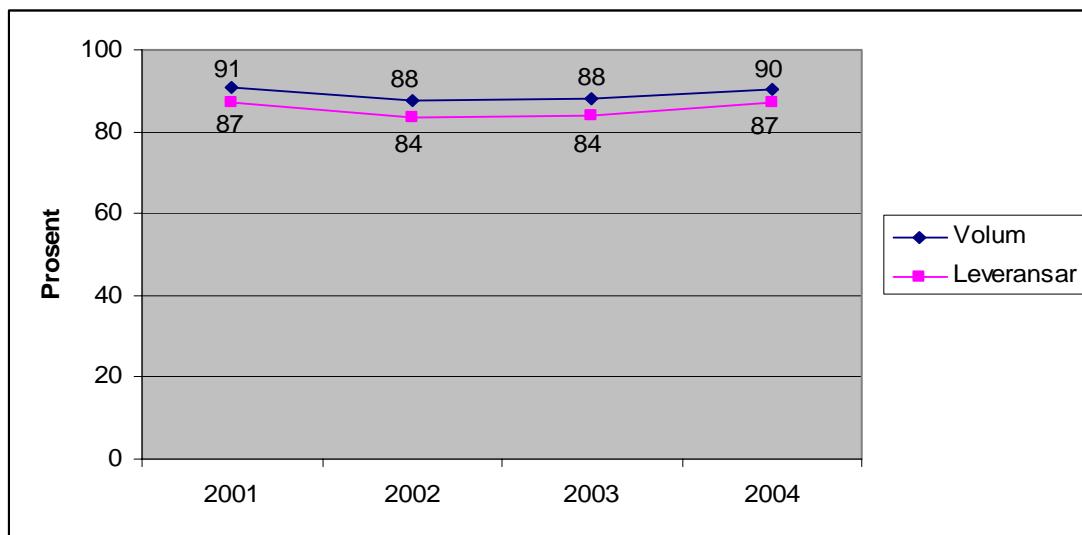
Nedafor presenterer vi to diagram som viser oppslutninga om KSL dei fire siste åra blant leverandørane til dei to største varemottakarane i landbruket, Gilde Norsk Kjøtt og Tine. Statistikken bygger på utbetalingar av KSL-tillegg, og er splitta opp i to typar data: oppslutning i prosent av levert volum og i prosent av leverandørar (for Tine i prosent av leveransar, ettersom ein produsent kan miste KSL-tillegget for kortare periodar). For begge varemottakarane, men særleg for Tine, er dette tal som ligg godt over gjennomsnittet for norsk landbruk.

<sup>13</sup> Data om KSL-revisjon vil bli omtalt seinare i kapitlet, under "Delmål 2: Revisjon".



*Figur 11: Oppslutning om KSL blant leverandørane til Gilde, målt i tal produsentar og volum av kjøttleveransar, 2001-2004 (tal for "2004" gjeld perioden sept.-03 til sept.-04). Prosent. Kjelde: Gilde Norsk Kjøtt.*

Figur 11 viser at medan KSL-oppslutninga i Gilde målt i andel av produsentane var gjennomsnittleg 61 prosent i åra 2001-03, sto desse produsentane for 85 prosent av volumet i same perioden. Det viser at dei Gilde-medlemmane som står utafor KSL jamt over leverer små volum. Frå 2003 til 2004 viste andelen produsentar med KSL-tillegg ein markert auke på 15 prosentpoeng, medan den tilsvarende auken målt i volum var på fem prosentpoeng. Det viser at relativt fleire av dei mindre kjøtprodusentane til Gilde har innført KSL det siste året.



*Figur 12: Oppslutning om KSL blant kumjølkleverandørane til TINE, målt i tal leveransar og volum av mjølkeveransar, 2001-2004 (tal for 2004 gjeld tom. september). Prosent. Kjelde: Tine*

Figur 12 syner at oppslutninga om KSL blant kumjølkprodusentane til Tine var stor alt i 1991, med utbetaling av KSL-tillegg til 87 prosent av leverandørane i gjennomsnitt gjennom året. Desse sto for 91 prosent av mjølhevolumet. Oppslutninga gjekk noko ned frå 2001 til 2002,

og heldt seg stabilt i to år før ein i 2004 igjen kom opp på same nivå som i 2001. Vi har ikkje fått ei tilfredsstillande forklaring på denne utviklinga frå Tine, men ser det som sannsynleg at uroa rundt KSL frå 2002 kan vere ein del av forklaringa. Også for Gilde var det ein mindre nedgang i oppslutning frå 2002 til 2003, som ein *kan* sjå i eit slikt lys.

La oss oppsummere når det gjeld framdrifta i høve til oppslutningsmålet: Det har vore ein relativt sterke auke i oppslutning om KSL (i form av tilbakemeldingar om utført eigenrevisjon) frå ordninga med eigenrevisjon vart innført i 2001 og fram til i dag. I 2001/02 var det vel halvparten (52 prosent) av alle bønder med produksjonstilskot som deltok; i 2003/04 var denne gruppa auka til vel to tredelar (68 prosent). Det er særleg tre spørsmål som melder seg når ein skal ta stilling til om dette er ”godt” eller ”dårleg”:

- *Var resultatet i 2001/02 for dårleg?* Det kan hevdast at sjølv om oppslutningsauken dei siste 3-4 åra har vore god, så har auken skjedd med utgangspunkt i eit skuffande svakt resultat i 2001/02. I 2001 hadde KSL eksistert i seks år med dagens organisasjonsform, og det var fire år sidan vedtaket om at ein skulle nå full oppslutning innan år 2000. Sett i eit slikt lys var oppslutning frå vel halvparten av bøndene eit svakt resultat. Mot dette kan ein innvende at eigenrevisjonsordninga var ny i 2001, og at det nødvendigvis tar tid å få innarbeidd nye rutinar hos ein heil bondestand.
- *Er oppslutninga i ferd med å flate ut?* Resultata frå seks spørjeundersøkingar sidan våren 2002 (KSL-omnibus) viser at det var ein relativt kraftig auke i oppslutning om KSL fram til våren 2004, men at den siste målinga frå oktober 2004 viser ein svak nedgang. Det er for tidleg å trekke konklusjonar på grunnlag av den eine målinga, og det må bli ein analyse av den *faktiske* oppslutninga i perioden april 2004 - juni 2005 som må gi svaret på spørsmålet vi her stiller. Dersom utflatingstrenden vi ser i Figur 10 skulle vise seg å slå til, vil det vere ei ytterlegare understrekning av trøngen for å gjere nye grep om ein skal nå oppslutningsmålet.
- *Er verkemiddelbruken rett?* Statistikken over KSL-deltakinga blant leverandørane til Gilde og Tine gir ein peikepinn om kva som skal til for å få ei høg oppslutning. Tine har heile vegen vore den varemottakaren som har lagt størst vekt på å skape oppslutning om KSL blant leverandørane sine, men utviklinga her gir grunn til å tru at det både må *andre* og *sterkare* verkemiddel til for å nå oppslutningsmålet: Gjennom fleire år har utviklinga stagnert, trass i at Tine uttaler at dei ønskjer *full* oppslutning for å unngå delt varestram. Vesentleg større prisdifferensiering, klarare oppmodingar til produsentane frå leiinga hos varemottakarane og endringar av KSL-systemet er blant verkemidla ein må vurdere. Dette er spørsmål vi kjem tilbake til i seinare kapittel.

## 2.3 Resultat i høve til hovudmåla

I Strategisk plan er det formulert eit todelt hovudmål for KSL:

KSL skal sikre at forbrukerne har tillit til norskproduserte matvarer. Samtidig skal det være et styringsverktøy for å bedre bondens totale økonomi i produksjonen.

Hovudmåla vi tar utgangspunkt i er avleidd frå mandatet (tilbodsforespørsla) for evalueringa.

### **Resultat i høve til hovudmål 1: Dokumentere overfor forbrukarar, daglegvarehandel og styresmakter korleis matproduksjonen foregår.**

#### *Dokumentasjon overfor forbrukarane*

Vi kjenner berre eitt døme på at KSL har vore omtalt i informasjon retta mot forbrukarar: Hausten 2003 hadde Matmerk ein annonsekampanje for Godt Norsk der KSL vart summarisk omtalt på denne måten: ”Produsenten skal følge bestemmelsene og retningslinjene i Kvalitetssystem i landbruket (KSL) slik at en sikrer seg god plantehelse og slik at produksjonen er i henhold til offentlige krav”. Teksten sto saman med opptil 24 andre faktaopplysningar som skulle illustrere at det ligg eit omfattande dokumentasjons- og kvalitetsarbeid bak Godt Norsk-merket. På grunn av små bokstavtypar og den vesle plassen KSL-omtalen hadde i den (bevisst) overveldande informasjonsmengda, var ikkje annonsane eigna til å spreie kunnskap om KSL.

Fokusgruppene stadfesta at det ikkje blir informert om KSL overfor forbrukarane. I fokusgruppe II vart dette eit mykje omdiskutert tema: Etter at både daglegvarehandelen og særleg varemottakarane hadde uttalt at det ikkje var trond for å drive aktiv informasjon om KSL, tok forbrukarrepresentantane fleire gongar til orde for at forbrukarane bør få vite at det finst eit kvalitetssystem bak produkta. Dei foreslo at det burde ligge informasjon i butikkane om KSL. Dette var signal som vart notert på både varemottakar- og daglegvarehald.

Solbu i KSL meiner at KSL sitt arbeid mot forbrukarane må gå gjennom varehandelen. Han fortel at spørsmålet har blitt diskutert i styringsgruppa, og at ein kom til at KSL som organisasjon ikkje skal arbeide med forbrukarinformasjon:

Det er ikkje viktig at forbrukarane veit kva KSL er, snarare dei skal ikkje vite, men det er viktig at dei har dokumentasjon for korleis produksjonen foregår og at den foregår på ein god måte.

Spørsmålet om forbrukaren treng (eller bør) ha kjennskap til KSL er prinsipielt viktig, og ikkje utan vidare enkelt å svare på. KSL si hovudgrunngjeving ligg i forbrukartillit, og det er vanskeleg å sjå korleis ein skal etablere tillit hos forbrukarane gjennom KSL dersom dei same forbrukarane aldri blir informert om at eit slikt kvalitetssystem finst. Det er også eit spørsmål om eventuell informasjon skal vere aktiv, i den forstand at varemottakarane eller andre går ut med informasjonskampanjar eller annan oppsökande informasjon. Alternativet er at informasjonen blir lagt ut i ”passiv” form mynta på dei mest engasjerte forbrukarane, anten på nettsidene til varemottakarar eller som informasjon som kan vere tilgjengeleg i butikken for dei kundane som spør. Men som ein forbrukarrepresentant i ei av fokusgruppene uttaler det: ”Vi må ha kjennskap til KSL for å kunne spørje etter det”. Som innvending mot ønsket om informasjon vart det i ei fokusgruppe uttalt at forbrukarane tar for gitt at kvalitetssystem finst, og at dersom ein går ut med informasjon om dette, så blir det å likne med ein buss som har skilt i vindaugen der det står at ”sjåfören er edru”.

Bjørn Iversen i Norges Bondelag, som er medlem i arbeidsutvalet til KSL, meiner at KSL bør profilerast i marknaden, og viser til at KSL har vore i kontakt med Forbrukarrådet i den samanheng.

#### *Dokumentasjon overfor daglegvarehandelen*

I spørjeundersøkinga mot varemottakarane har vi spurt: ”I kva grad har de informert om KSL til kundane dykkar/dagegvarehandelen?”, og bede om ein talverdi mellom 1 (svært lite informasjon) og 7 (svært mykje informasjon). Gjennomsnittet ligg på 3,96, og varierer mellom produksjonane som vist i tabellen under.

*Tabell 11: Varemottakar si vurdering av i kva grad dei har informert kundar/daglegvarehandel om KSL. Fordelt på produksjonar. (Skala: 1=svært lite informasjon; 7=svært mykje informasjon). N=26.*

Type varemottakar	Gjennomsnittsverdi (skala 1-7)	Tal svar
Kjøt	3,3	6
Mjølk	2,5	2
Egg/Fjørfe	4,8	5
Frukt/grønt	4,3	9
Korn	4,0	3
Honning	3,0	1
<b>Totalt</b>	<b>4,0</b>	<b>26</b>

Tabell 12 viser korleis dei 26 innkomne svara er fordelt langs skalaen frå 1 til 7, og korleis resultatet blir når det er vekta i høve til omsetning hos dei ulike varemottakarane.

*Tabell 12: Varemottakarane si vurdering i kva grad dei har informert kundar/daglegvarehandel om KSL. Prosent av svar og prosent etter omsetning. N=26.*

Skala	Prosent av svar	Prosent etter omsetning
1 Svært lite informasjon	8	2
2	12	1
3	15	4
4	23	40
5	31	53
6	8	0
7 Svært mykje informasjon	4	0

Undersøkinga gir inntrykk av at varemottakarane driv aktivt informasjonsarbeid overfor kundane sine. 66 prosent av svara plasserer seg på midten av skalaen og oppover (4 eller høgare), medan dette mønsteret blir enda tydelegare om svara blir vekta i høve til omsetninga i verksemndene. Det betyr at svært få av dei store varemottakarane har svart at dei informerer kundane *lite* om KSL. Vidare indikerer tabell 11 at det er varemottakarane på egg/fjørfe-sida som driv mest aktiv marknadsføring av KSL, medan dei to meieriselskapene kjem dårlegast ut i så måte.

Dette er data som delvis står i kontrast til det som kom fram i fokusgruppene om at varemottakarane har svakt insitament for å informere kjedene om KSL. Her vart det også

uttalt at ein frå varemottakarsida er usikker på om det er interessant å kommunisere KSL i marknaden. KSL er heller ikkje noko tema i forhandlingane mellom varemottakarane og matvarekjedene – det blir tatt for gitt. I intervjuet har vi erfart at sjølv kvalitetssjefane i store daglegvarekjelder i fleire tilfelle har sviktande kunnskap om innhaldet i KSL. I ein slik situasjon må ein gå ut frå at butikkpersonale og andre som møter forbrukarane ikkje kjenner til KSL. Det er i stor grad dei same grunnane til å ikkje informere daglegvarehandelen som det vi har nemnt under avsnittet om forbrukarane: For dårleg oppslutning om KSL og at KSL blir oppfatta som noko som vedkjem bøndene og varemottakarane, og ikkje varehandel eller forbrukarar. Dette synet blir understreka av reaksjonane frå ein av varemottakarane på spørsmålet om KSL har noko å seie for merkevarebygginga til næringsmiddelindustrien: ”Slagordet ’Pizza Grandiosa, nå med KSL-kjøtt’ – det har ikkje noko for seg”. Det er likevel teikn på at enkelte aktørar på eit seinare stadium ser for seg å knyte KSL-kvalitet til merkevarebygging: I Gilde Norsk Kjøtt får vi opplyst at ein i framtida berre vil godta KSL-godkjent kjøt til framstilling av produkt med Gilde-merket.

Når resultatet i spørjeundersøkinga avvik såpass sterkt frå andre kjelder på dette punktet, er det nærliggande å tenke at respondentane her har svart meir positivt enn det er grunnlag for. Dette kan vere utslag av ein såkalla ”høflighetseffekt” (social desirability); ein svarer slik ein ventar at spørjaren ønskjer. Noko av forklaringa kan også ligge i at det i hovudsak er leiinga i verksemdene som har svart på spørjeundersøkinga, og det er ikkje leiinga som driv dette informasjonsarbeidet. Våre nøkkelinformantar blant varemottakarane er for ein stor del KSL-ansvarlege lenger ned i systemet, folk som kanskje har betre føeling med kva som er den reelle situasjonen. Vidare veit vi at kunnskap om KSL i dei store bedriftene er langt svakare i marknadsavdelingane enn i medlems-/organisasjonsavdelingane der KSL-ansvarleg sit. Det taler for at informasjonen frå fokusgrupper og nøkkelinformantar er meir påliteleg enn spørjeundersøkinga blant varemottakarane på dette punktet.

### *Dokumentasjon overfor styresmaktene*

Styresmaktene, gjennom dei statlege tilsyna, og KSL utvekslar i dag informasjon om kva gardsbruk som blir gjenstand for ekstern kontroll. Dette blir gjort for å unngå at den same bonden i løpet av kort tid skal få besøk av både KSL-revisor og til dømes kontrollør frå Mattilsynet. Ut over dette får styresmaktene ingen annan dokumentasjon enn det KSL-regelverket gir: Ein føreset at produsentar som leverer eigenrevisjon produserer i tråd med KSL-reglane. Revisjonsrapportar frå KSL-revisjonane er ikkje tilgjengelege for styresmaktene. Dermed blir styresmaktene sitt behov for dokumentasjon av produksjonen i liten grad møtt gjennom KSL. Sakshandsamar i LD legg lite vekt på den oppgåva KSL har i å dokumentere produksjonen overfor styresmaktene, og peikar på at det primært er dei statlege tilsyna som fyller den funksjonen.

### *Drøfting*

Dagleg leiar i KSL viser til at forbrukarinformasjon om KSL er ei oppgåve for varemottakarane. Når Solbu blir konfrontert med at varemottakarane gjer lite på dette området, svarer han at KSL-sekretariatet har klaga på dette og bede om at varemottakarane brukar KSL meir aktivt. KSL opplever det som eit problem i denne samanhengen at deira kontakt stort sett går mot medlemssida hos varemottakarane, medan det er marknadsavdelinga som kommuniserer med varehandelen. Dei to avdelingane internt hos varemottakarane kommuniserer for dårleg. Solbu nemner eitt illustrerande eksempel på dette: Da MacDonald’s

vendte seg til marknadsavdelinga i Gilde og etterlyste kvalitetsgarantiar, stilte marknadsavdelinga seg spørsmålet om det finst eit kvalitetssystem i Norge.

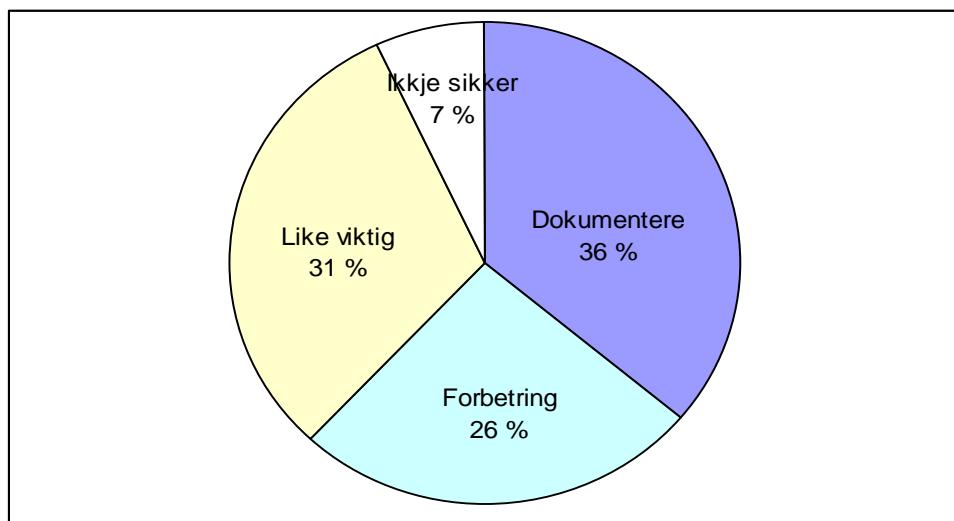
Det ser ut til å vere ei utbreidd oppfatning hos produsentar, varemottakarar og styresmakter at det er i prinsippet er Godt Norsk som skal frontast overfor forbrukarane, medan KSL skal ligge til grunn for Godt Norsk og at KSL gjeld primærproduksjonen og forholdet mellom bonde og varemottakar. Også styreleiar Spangen i KSL gir uttrykk for dette. Ut frå eit slikt syn verkar det kanskje logisk at det ikkje skal drivast aktiv informasjon om KSL mot forbrukarane. Det er likevel eit omsyn som taler mot at KSL (i praksis varemottakarane og faglaga) let forbrukarinformasjonen ligge – nærmest i påvente av at Matmerk eller andre aktørar skal fylle den rolla på deira vegne – og det gjeld den usikre posisjonen Godt Norsk-merket ser ut til å ha. Vi ser at viktige aktørar i norsk næringsmiddelindustri har ei avventande og passiv haldning til bruk av Godt Norsk-merket. Nokre vegrar seg for å nytte merket på sterke merkevarer, fordi dei føretrekk å byggje kvalitet inn i dei etablerte merkevarenamna. Hos fleire varemottakarar og daglegvarekjeder blir det sagt rett ut at dei reknar med at Godt Norsk vil forsvinne, og at Matmerk si rolle i framtida vil vere knytt til ”Beskyttede betegnelser”.

La oss oppsummere med omsyn til resultat i høve til hovudmål 1: Dokumentasjon av matproduksjonen overfor forbrukarane er sjølve hovudgrunngjevinga for KSL. Strategisk plan for KSL slår da også fast at for å nå måla sine, må KSL ”ha god kommunikasjon med forbrukerne”. Derfor er det eit paradoks at dette kvalitetsarbeidet ikkje blir kommunisert i marknaden. Frå KSL-sekretariatet blir det hevd at den forbrukarretta informasjonen må kanaliserast gjennom varehandelen. Hittil har ein sett lite også av slikt informasjonsarbeid, og det er ingenting som tydar på at forbrukarane gjennom sin kontakt med daglegvarehandelen har fått kunnskap om at det finst eit kvalitetssystem i landbruket. Det blir hevd frå representantar for varemottakarar og varehandel at forbrukarane tar for gitt at det finst kvalitetssystem i landbruket, og at det er overflødig å informere om dette. Vi vil peike på at det er vanskeleg å sjå korleis ein skal etablere tillit hos forbrukarane gjennom KSL dersom dei same forbrukarane aldri blir informert om at eit slikt kvalitetssystem finst. Med dette for auge meiner vi at målet om dokumentasjon overfor forbrukarar og daglegvarehandel ikkje er tatt i vare så lenge desse aktørgruppene i praksis ikkje har tilgang til den dokumentasjonen som faktisk ligg i KSL-systemet. Når det gjeld den delen av hovudmål 1 som gjeld dokumentasjon overfor styresmaktene stiller det seg noko annleis, all den tid styresmaktene sjølv signaliserer at dei ikkje legg stor vekt på denne delen sida ved KSL. Vi meiner likevel at med hyppigare eksterne revisjonar burde KSL resultere i at omfanget av dei statlege tilsyna kunne bli redusert. Slik KSL fungerer i dag ser vi ikkje at det er grunnlag for dette.

## **Resultat i høve til hovudmål 2: KSL som reiskap for å forbetra eiga drift**

Mykje av kritikken mot KSL frå produsenthald har vore retta mot KSL som styringsverktøy i gardsdrifta (Eldby og Tufte, 2003). Motstanden blant bønder mot KSL som styringsverktøy har kome til uttrykk både i mediedebatten og gjennom bondeorganisasjonane sine standpunkt i den interne høyringa om KSL. Kritikarane har halde fram at dette må vere ei frivillig sak for den enkelte bonde. Under den interne høyringa om KSL gjekk begge faglaga inn for å fjerne hovudmålet om KSL som styringssystem. Spørjeundersøkinga ”Holdninger til KSL” (KSL-omnibus) gir eit meir nyansert bilde av motstanden: I mars 2004 vart 1000 bønder spurta ”kva meiner du er viktigaste hovudformål med KSL?”, og fekk valet mellom alternativa ”dokumentere produksjonen overfor forbrukarar og styresmakter” og ”forbetra produksjonen på dei enkelte gardane”, eller at dei to var like viktige. Fordelinga går fram av diagrammet under. Vi ser at sjølv om dokumenterings-alternativet hadde størst oppslutning, var det til

saman 57 prosent av dei spurte som meinte forbetingselementet var viktigast eller like viktig som dokumentering av produksjonen.



Figur 13: Bønder si oppfatning av viktigaste hovudmål for KSL (Kjelde: "Holdninger til KSL" Opinion, mars 2004).

Våre intervju med representantar for ulike varemottakarar kan tyde på at bruken av KSL som reiskap for forbeting av drifta varierer mellom dei ulike produksjonane. Særleg i grøntsektoren blir det gitt uttrykk for at KSL er aktivt nytta på denne måten, og med godt resultat.

Under styringsgruppemøtet til KSL 27.-28. mai 2004 la representantane for faglaga fram produsentmiljøa sin kritikk mot hovudmålet om KSL som styringsverktøy. Det kom fram at dei aller fleste varemottakarane er opptatt av å halde på styringssystem-delen. Blant varemottakarane var det berre representanten frå Unikorn som støtta uttalene frå Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på dette punktet. Styringsgruppa handterte saka på den måten at ein vedtok å tone ned hovudmål 2 noko, mellom anna ved å forenkle ein del krav, og ved å fjerne krav som ein ikkje kan grunngi i forbrukartillit.

Så langt om haldningar til delmål 2, og KSL si handtering av spørsmålet. Kva veit vi om resultata som er oppnådd på dette feltet? Har KSL bidratt til kvalitetsforbetring i norsk landbruksproduksjon? I vår spørjeundersøking blant 1000 norske bønder, utført av Opinion i oktober 2004, vart produsentane mellom anna bede om å ta stilling til påstanden "eg brukar resultatet av eigenrevisjonen til systematisk forbeting av gardsdrifta". Det vart gjort ved å gi ein talkarakter på ein skala frå 1 (heilt ueinig) til 5 (heilt einig). På dette spørsmålet låg gjennomsnittsvaret på 2,9, dvs. svært nær midten, med ei svak overvekt på "ueinig". 39 prosent var svært ueinig eller ueinig i påstanden. Sjå spørsmål 2 i Tabell 13 og Figur 14. Sjølv om dette viser at ei stor gruppering bønder kan ha manglande interesse i KSL som styringsverktøy, ligg det framleis eit stort potensial i dei vel 30 prosent som seier dei brukar eigenrevisjonen aktivt til kvalitetsforbetring, og i den nesten like store gruppa som stiller seg "nøytrale" til utsegna. Saman med dei omtalte resultata i KSL-omnibus tydar dette på at KSL som styringsverktøy har større oppslutning enn det mediedebatten har tyda på.

Det er stor grad av overlapp mellom hovudmål 2 og delmål 3, som er formulert slik: ”Gjøre KSL-arbeidet til et nyttig styringsverktøy for bonden som bedriftsleder”. På spørsmål om kva resultat KSL har oppnådd i høve til delmål 3, svarer Solbu:

Det er det vi har gjort minst på, og det er vel det vi skal gjere enda mindre på etter vedtaket i mai [styringsgruppemøte mai 2004]. Vi har ikkje vore flinke på å vise korleis systemet kan nyttast aktivt for bonden som bedriftsleiar.

Det ser ut til at måloppnåinga på dette feltet kunne vore betre med ein høgare innsats. KSL-sekretariatet gir uttrykk for at arbeidet med å gjere KSL til eit styringsverktøy for bonden har vore prioritert lågt. Motstand mot denne delen av KSL blant sterke bondegrupperingar har opplagt vore med på å senke ambisjonane på dette feltet. Det ser likevel ut til at ideen om eit slikt styringsverktøy har gjenklang blant mange nok bønder til at det forsvarer å leggje ned innsats på området også i framtida.

## 2.4 Resultat i høve til delmåla

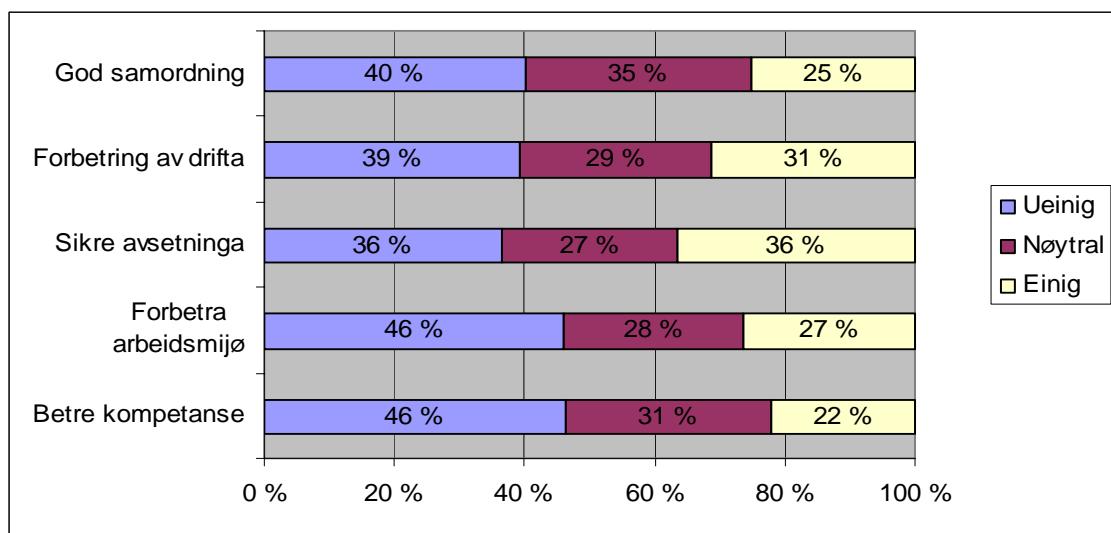
Som ledd i spørjeundersøkinga retta mot 1000 bønder (Landbruksomnibus) hadde vi utforma sju påstandar om KSL som vart presentert for dei 75 prosent av bøndene som opplyste at dei deltar i KSL. Desse påstandane var primært utforma for å gi eit inntrykk av måloppnåing i høve til dei enkelte delmåla i Strategisk plan for KSL. Bøndene vart bedne om å gi ein talkarakter på ein skala frå 1 (svært ueinig) til 5 (svært einig). For at ein lettare skal kunne jamføre verdsettinga av dei sju påstandane, vil vi presentere resultatet av denne delen av spørjeundersøkinga samla før vi går nærmare inn på det einskilde delmålet. Fem av spørsmåla var formulert positivt, medan to var formulert negativt, og desse gruppene vil bli presentert separat for ikkje å skape forvirring om kva veg vurderingane slår i kvart tilfelle.

*Tabell 13: Verdisetting av påstandar relatert til oppfylling av delmål. Skala frå 1 (svært ueinig) til 5 (svært einig).*

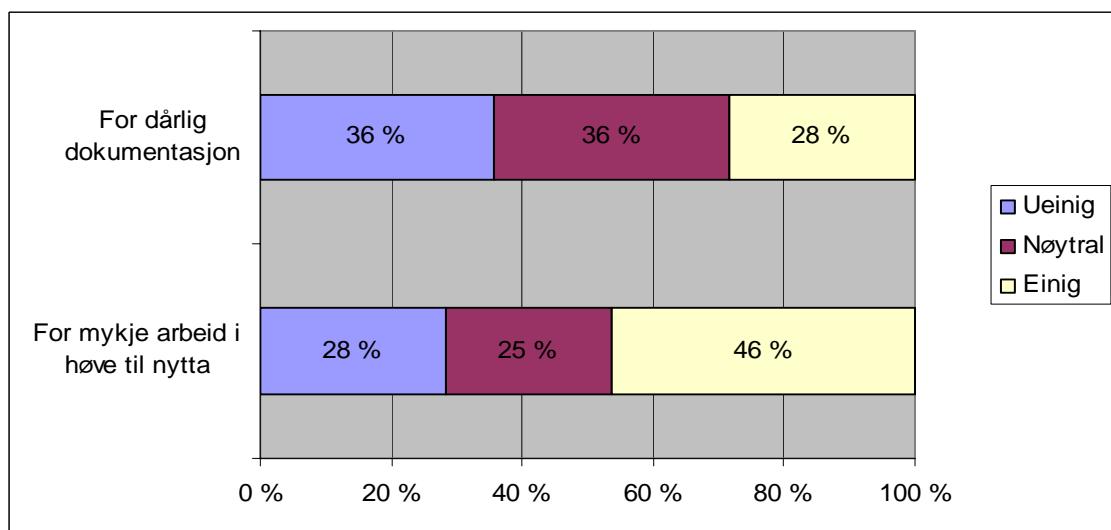
Positivt formulerete påstandar	Delmål nr.	Gjennomsnittsverdi (skala 1-5)
KSL sentralt og råvaremottakarane samordnar kontakten sin med bøndene på ein god måte	1	2,7
Eg brukar resultatet av eigenrevisjonen til systematisk forbetring av gardsdrifta	3	2,9
KSL-arbeidet bidrar til å sikre avsetninga på produkta mine	4	3,0
KSL-arbeidet gir meg betre kompetanse som gardbrukar	6	2,6
KSL har hjelpt meg til å forbetre arbeidsmiljøet på garden	8	2,7

Negativt formulerete påstandar	Delmål nr.	Gjennomsnittsverdi (skala 1-5)
KSL inneber for mykje arbeid i høve til nytta eg har igjen for det		3,4
Dagens eigenrevisjonsordning gir for dårlig dokumentasjon av kvalitetsarbeidet på garden	2	2,9

Tabell 13 viser at gjennomsnittsverdien for bøndenes vurdering av semje/usemje i høve til påstandane ligg nokså nær midtverdien 3 for alle sju påstandane. Det er påstanden ”KSL-arbeidet gir meg betre kompetanse som gardbrukar” (delmål 6) som respondentane har vore mest ueinig i. Like stort utslag andre vegen er det for påstanden ”KSL inneber for mykje arbeid i høve til nytta eg har igjen for det”, som er den einaste påstanden fleirtalet har sagt seg samd i. ”KSL-arbeidet bidrar til å sikre avsetninga på produkta mine” gir ein skår på 3,0, dvs. midt på treet. I dei seks andre tilfella går gjennomsnittsverdien i KSL sin disfavør. Det er likevel slik at med såpass små utslag, har vi å gjere med ei rimeleg fordeling mellom bønder som er negativt og positivt innstilt. Dette får vi eit betre inntrykk av ved å samle svara i dei tre kategoriane ”ueinig” (talverdiane 1+2), ”nøytral” (3) og ”einig” (4+5), slik vi har gjort i figurane nedafor.



*Figur 14: Vurdering av positivt formulerte påstandar relatert til oppnåing av delmål. Prosentvis fordeling (svaret ”ikkje sikker” er fjerna frå materialet).*



*Figur 15: Vurdering av negativt formulerte påstandar relatert til oppnåing av delmål. Prosentvis fordeling (svaret ”ikkje sikker” er fjerna frå materialet).*

## **Delmål 1: Samordning**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

Samordne KSL-arbeidet så kvalitetssystemet framstår som et helhetlig system for den enkelte bonde

Strategisk plan har desse underpunktua under delmål 1:

- Det er viktig å få fram helheten og systemtenkinga. Det må ikke fremstå som ”delsystemer”, delvis fra ulike varemottakere og delvis fra KSL sentralt.
- Utvikling av egnet materiell.
- Varemottakerne må forplikte seg, slik at helhetstankegangen kommer klart fram.

Samordninga som skal til for at kvalitetssystemet skal verke heilskapleg, må gå langs fleire aksar; særleg mellom KSL og varemottakarane og mellom dei ulike varemottakarane i same bransje. For store avvik i tilnærminga til KSL bransjane imellom på varemottakarnivå vil også kunne føre til at bøndene oppfattar KSL-arbeidet som därleg samordna. Desse tre aksane vil vi her handsame i tur og orden. Til slutt finn vi det naturleg å inkludere tilhøvet mellom KSL og dei statlege tilsyna, ettersom KSL-revisjon og offentleg tilsyn av mange bønder blir oppfatta som to sider av same sak.<sup>14</sup>

### *Samordning mellom KSL og varemottakarane*

I handlingsplanen 1999 for det sentrale KSL-arbeidet var det eit mål å få etablert statistikk hos varemottakarane for KSL-statusen hos leverandørane deira. Dette vart ikkje gjennomført. Heller ikkje i 2000 eller 2001 vart statusrapportering gjennomført som eige tiltak. I årsmeldingane blir det vist til at dei årlege Omnibus-undersøkingane i regi av Landbrukets Utredningskontor og KSL-revisjonane gir eit bilet av status både for leverandørane og varemottakarane. Her blir det vist til at det er stor variasjon med omsyn til kor langt dei ulike varemottakarane har kome når det gjeld informasjon til leverandørar og oppfølging av KSL-arbeidet deira.

Elles viser årsmeldingane til at:

- samordninga av KSL-revisjonar har fungert godt gjennom KSL-databasen. Kommunikasjonen med revisorane er forenkla og effektivisert
- utvikling av elektroniske verktøy er viktig for samordningsarbeidet, og at KSL-sekretariatet har forsøkt å stimulere utviklinga av slike verktøy til å dekkje alle fagfelt i KSL.
- det i 2002 ikkje er gjennomført spesielle tiltak for å stimulere samordning av KSL-arbeidet mellom dei ulike varemottakarane, men at dette startar opp i 2003
- i 2003 vart det gjennomført møte med fleire varemottakarar for å samordne reaksjonsformer når KSL-arbeidet ikkje blir følgt opp.

*På spørsmål om korleis oppslutninga om KSL er frå dei viktigaste aktørane svarer Solbu at den ofte er god på det teoretiske plan, men ikkje alltid på det praktiske plan. Alle er for systemet, men ofte ser dei på sin bit av systemet og ikkje heilskapen – eit felles system. Ei*

<sup>14</sup> KSL-sekretariatet presenterte også dei to formene for samordning under same punkt i sakspapira til styringsgruppemøtet 27.-28.05.04.

*forklaring til dette er at det er einskiltpersonar som har vore med å forme organisasjonane si haldning til KSL. Han held fram:*

(...) problemet har vore kommunikasjonen. Når det har vore tatt avgjerder i styringsgruppa har det vore problem med å få forståing i organisasjonane for betydninga. Haldninga er ikkje problemet, men meir avgjersleprosessen og korleis ein iverksett vedtak, og få vedtak formidla og forklart konsekvensane av i organisasjonane på det utøvande plan.

#### *Samordning mellom varemottakarane i same bransje*

KSL sentralt legg stor vekt på å lykkast på dette feltet, men innrømmer at dette ”opplagt har vore eit av dei vanskelege områda” (Solbu).

Den nyleg inngåtte avtalen om felles bransjekrav for KSL i kjøtbransjen er eitt døme på at varemottakarane tar samordningsoppgåvene på alvor. Avtalen har som intensjon å sikre lik handsaming av leverandørar til Kjøttbransjens Landsforbund og Norsk Kjøttsamvirke når det gjeld KSL. Avtalen seier uttrykkeleg at KSL skal bidra til konkurranskraft for norsk landbruk og ikkje brukast til å konkurrere om produsentane. Vidare er det sett opp ei liste over avvik som blir sett på som relevante avvik når det gjeld bortfall av KSL-tillegg eller trekk.

Også mellom dei to meieriselskapa Tine og Q-meieriene skjer det samordning ved at dei møtest og oppdaterer kvarandre, og har lik storleik på KSL-tillegget. Her er likevel graden av samordning lågare enn på kjøtsida, ettersom ein har ulik praksis når det gjeld kva som kvalifiserer for å oppnå KSL-tillegg: Q-meieriene stiller krav om at alle avvik må vere lukka innan fristen, medan Tine (delvis i tråd med kjøtbransjen) berre krev at det dei kallar *produksjonsrelevante* krav må vere på plass. I praksis betyr det at brot på HMS-reglane ikkje blir straffa med bortfall av KSL-tillegget for Tine-medlemmane, i motsetning til dei som leverer til Q-meieriene. Motsett er det slik at Tine stiller krav om deltaking i kukontrollen for at ein skal få tillegget, medan det ikkje finst ei tilsvarende ordning i Q-meieriene.

Kornsida er truleg den bransjen der samordninga har kome kortast. Spørsmålet om KSL-tillegg har blitt styrt av handlingane til den største aktøren, Felleskjøpet.

Varemottakarane stiller til ein viss grad eigne krav som går ut over KSL-regelverket. Slike krav blir til ein viss grad harmonisert innafor den aktuelle bransjen, slik tilfellet er på kjøtsida. Eit anna døme på slik samordning av bransjekrav finn vi i potetbransjen, der ein no går saman for å utforme felles krav til potetproduksjon. Solbu gir denne forklaringa på at det ikkje eksisterer meir bransjekrav som tillegg til KSL-krava enn tilfellet er:

Spørsmål: Så det går ikkje mot av varemottakarane fremjer felles krav?

Det var tanken at ein kunne gjere det, men så har dei ulike bransjane oppdaga at det å få basiskrava til å fungere er tungt nok – så har dei ikkje gått ut over det. Og om vi skal vere litt stygge så har det vore lettare for bransjen å skylda på at det er KSL som set krava.

Vi har sett at det innafor bransjane er ein prosess i retning større samordning i KSL-spørsmål. Solbu peikar på at det heller ikkje er så sterke tendensar lenger til at enkelte varemottakarar prøver å utnytte KSL som ein marknadsstrategi for seg sjølve. Alt dette drar i retning av eit meir heilskapleg kvalitetssystem.

#### *Samordning mellom ulike bransjar*

Det er likevel trekk som drar i motsett lei: Dei ulike bransjane opptrer til dels svært ulikt når det gjeld oppslutning om KSL på varemottakarsida. På den måten vil bønder med fleire typar

produksjonar kunne oppleve at ein varemottakar pressar på og stiller krav om KSL, medan ein annan held ein låg profil når det gjeld informasjon eller andre insitament for å oppmuntre til deltaking i KSL. Det er særleg varemottakarar på kornsida som har vore tilbakehaldne på dette punktet, først og fremst med bakgrunn i motstand mot HMS-regelverket. Også den ulike praktiseringa av vilkår for bortfall av KSL-tillegg (eller aktivering av trekk) må gi produsentane ei klar kjensle av at KSL er svakt samordna og lite heilskapleg.

#### *Samordning mellom KSL og statlege tilsyn*

Opprinneleg var det intensjonen at den eksterne KSL-revisjonsordninga skulle samordnast med dei statlege tilsyna. Dette vart gjenspeglia i at distriktsveterinærar og inspektørar frå Arbeidstilsynet var med blant revisorane som deltok i prøveprosjektet i Oppland i 2000, da 80-90 gardsbruk vart gjenstand for KSL-revisjon. Tanken var at dei statlege tenestemennene som oppdaga regelbrot under KSL-revisjonar også skulle rapportere alvorlege brot inn til sine respektive tilsyn. Statens dyrehelsetilsyn trekte seg ut av denne ordninga med tilvising til ei uheldig rolleblanding. Seinare gjorde styringsgruppa i KSL vedtak om at dei statlege tilsyna heller ikkje skulle få tilgang til KSL-revisjonsrapportar. Norges Bondelag har sagt at desse rapportane er brukarane sin eigendom, og at det berre er KSL og den aktuelle varemottakar som skal ha tilgang til rapportane utan bonden sitt samtykke. Den einaste forma for samordning som ein etter dette har fått på plass mellom KSL og dei statlege tilsyna, er ei utveksling av informasjon om kva bruk som nyleg har blitt revidert/kontrollert, for å unngå at KSL-revisor og tilsynsorgan inspiserer same garden med kort mellomrom.

Gilde sin representant gav under styringsgruppemøtet i mai 2004 uttrykk for at samordning av KSL med dei statlege tilsyna er eit spørsmål kan koplast til spørsmålet om framtidig finansiering av KSL-revisjonsordninga, dvs. at staten betaler KSL for å få utført kontrolltenester. Denne utsegna kan tyde på at diskusjonen om samordning med statlege tilsyn ikkje er gravlagd for godt. Det er likevel grunn til å tru at det prinsipielle standpunktet Statens dyrehelsetilsyn tok ved oppstart av revisjonsordninga, står ved lag innafor dagens Mattilsyn. Spørsmålet om kven som skal ha tilgjenge til revisjonsrapportane er det opp til varemottakarane og produsentane å ta stilling til.

#### *Drøfting*

Norsk landbruk er i ein unik posisjon internasjonalt ved at heile landbruket har samla seg om eit felles kvalitetssystem. Ein slik modell har eit stort potensial som ein hittil ikkje har kunna utnytte fullt ut på grunn av mangelfull samordning. For at KSL skal stå fram som eit heilskapleg system for den einskilde bonden, krevst det at mange aktørar drar i same retning og samordnar sitt arbeid med KSL. KSL-sekretariatet har eit sterkt ønske om å få varemottakarane til å ha ei mest mogleg felles tilnærming til kvalitetssystemet. Samordning av KSL-revisjonar gjennom KSL-databasen er av dei punkta der ein til ein viss grad har lyktes med dette (sjå likevel vår vurdering av måloppnåing for delmål 2). Det er varemottakarane sjølv som sit med nøkkelen til betre samordning. Her har det skjedd ei positiv utvikling i seinare tid i form av større grad av koordinering mellom varemottakarar innafor same bransje, mellom anna knytt til harmonisering av prisdifferensiering. Det er likevel mykje som manglar på at dei ulike bransjane opptrer på ein innbyrdes konsistent måte. Både ulik verkemiddelbruk og varierande innstilling til det felles kvalitetssystemet gjer at framleis at KSL i stort opptrer for lite heilskapleg.

## **Delmål 2: Revisjon**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

Etablere en enkel, felles revisjonsordning som skaper tillit både hos bonden og forbrukeren.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 2:

- Revisjonen skal kunne avdekke avvik/brudd på offentlig regelverk.
- Revisjonen skal avdekke svake punkt/forbedringsområder i produksjonen. Arbeid med disse skal gi bedre økonomi og bedre produktkvalitet.
- Revisjonsordningen skal være kostnadseffektiv.

KSL har to revisjonsordningar: KSL-revisjon og KSL-eigenrevisjon (heretter omtalt berre som ”eigenrevisjon”). *KSL-revisjon* blir utført av ein KSL-revisor som besøker den einskilde garden, går gjennom gardsdrifta og kvalitetsarbeidet i lag med bonden og skriv ein rapport på grunnlag av gjennomgangen / inspeksjonen. For tida blir det utført om lag 5.000 KSL-revisjonar per år. *Eigenrevisjon* er det bonden sjølv som gjennomfører ein gong i året.

Utfylling av eit eigenrevisjonsskjema gir ein kortfatta dokumentasjon av kvalitetsarbeidet på garden. Denne eigenrevisjonsrapporten blir verande på garden, medan bonden sender ei årleg tilbakemelding til KSL om at eigenrevisjonen er utført. Mange varemottakarar gir eit pristillegg (eller fråver av pristrekk) til dei bøndene som sender tilbakemelding om utført eigenrevisjon og i tillegg godtar å få utført KSL-revisjon.

Det ser ut til at delmål 2 primært er utforma med tanke på den eksterne revisjonen (KSL-revisjonen), men eigenrevisjon og KSL-revisjon blir sett på som ein heilskap der dei to ordningane utfyller kvarandre. Derfor vil vi omtale begge revisjonsordningane under dette punktet.

KSL-sekretariatet opplever å ha innfridd i høve til dette delmålet. Solbu uttrykker seg slik:

Revisjon er noko av det vi er mest nøgd med fordi mange bønder var redd for det. Vi ser at dei som har hatt det [KSL-revisjon] er meir positive [til KSL] enn dei som ikkje har hatt revisjon. Dessutan er det ikkje tvil om at revisjon har gitt eit vesentleg forbettingsarbeid. Når det gjeld eigenrevisjon har vi ein lengre veg å gå, men det er ikkje tvil om at det har ført til positive ting. (...) på revisjonssida har vi oppnådd det vi skal.

### *KSL-revisjon*

I studieheftet ”Revisjon på garden” blir det slått fast at KSL-revisjon skal – til liks med eigenrevisjon – dokumentere at garden blir drive i samsvar med minimumskrava i KSL, påvise avvik og forbettingsområde og skaffe grunnlag for korrigrande tiltak. KSL-revisionane blir gjennomført av meir enn 250 revisorar, som har fått opplæring av Harald Ekeberg i einmannsfirmaet Ekeberg Quality, eller av Høgskolen i Nord-Trøndelag.

Revisorane er for ein stor del tilsette hos varemottakarane, men også bønder, tilsette i rettleiingstenesta og andre arbeider som KSL-revisorar. Det har vore hevda at koplinga mellom revisor og varemottakar går ut over truverdet til ordninga. Dette synet har ikkje oppslutning i styringsgruppa, der mange fokuserer på at revisor bør ha innsikt i dei aktuelle produksjonane. KSL har som mål å redusere talet revisorar og sørge for at kvar revisor utfører

fleire revisjonar. Dette meiner ein vil gi ei profesjonalisering som skal sikre meir effektiv revisjon og meir einsarta handheving av regelverket.

Solbu fortel at utvalet av bønder som skal reviderast skjer på to måtar: Ut frå budsjett ser KSL kor mange dei kan revidere, og fordeler desse på produksjonar. Så går KSL til varemottakarane og stiller dei fritt i om dei vil plukke ut produsentar sjølv eller om KSL skal gjere eit tilfeldig utval. Både Tine og Gilde ønskjer tilfeldig utplukking, medan Felleskjøpet er den største varemottakaren som plukkar ut sjølv. Dei som har vore revidert tidlegare blir ikkje trekt ut igjen, med unntak av nokre få gjentak for å vise at ein ikkje ”kan sitje med hendene i fanget” sjølv om ein har vore gjennom KSL-revisjon.

Ordninga med KSL-revisjon vart innført i 2001, etter eit mindre prøveprosjekt året før. Av dei vel 55.800 produsentane som er omfatta av registeranalysen (som får produksjonstilskot), har 11.615 produsentar eller **20,8 prosent** hatt KSL-revisjon i løpet av dei tre og eit halvt første åra ordninga har vore i ordinær drift. Talet på gjennomførte revisjonar per år, slik det går fram av årsmeldingane til KSL, er vist tabellen under.

*Tabell 14: Gjennomførte KSL-revisjonar 2000 – juni 2004. Kjelde: KSL.*

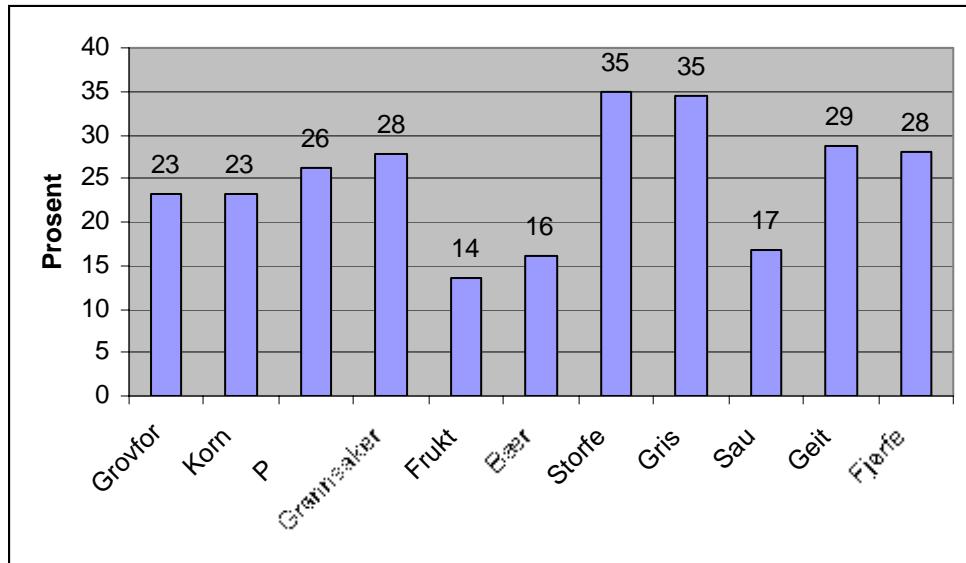
År	Tal KSL-revisjonar
2000	80
2001	1.300
2002	3.596
2003	5.150
2004	ca 5.000
<b>Sum</b>	<b>ca 15.100</b>

Avviket mellom dei to tala kjem først og fremst av at summen i tabellen er basert på eit estimat for tal KSL-revisjonar for heile 2004, medan registeranalysen berre går fram til slutten av juni 2004.<sup>15</sup>

Figur 16 viser korleis omfanget av KSL-revisjonar varierer mellom ulike produksjonstypar i landbruket. Kor stor sjansen er for å bli gjenstand for ekstern revisjon avheng i stor grad av kva produksjon den einskilde bonden driv med. Revisjonsfrekvensen er lågast blant bønder med frukt, bær eller sau som ein del av produksjonen. 14-17 prosent av desse produsentane har hatt KSL-revisjon i løpet av dei første 3 ½ åra ordninga har eksistert. Gardsbruk med storfe eller gris er dei som har størst sjanse for å få besøk av KSL-revisor; for begge desse produksjonsformene har 35 prosent vore gjennom ekstern revisjon så langt.

---

<sup>15</sup> Elles kan noko av avviket forklarast med nedlegging av gardsbruk og at nokre få bruk har blitt KSL-revidert meir enn ein gong. KSL-revisjon på mindre bruk som ikkje får produksjonstilskot bidrar neppe særlig til avviket mellom dei to tala.



Figur 16: Del av produsentane innafor ulike produksjonar som har vore gjenstand for KSL-revisjon frå ordninga vart innført og fram til juni 2004. Prosent.

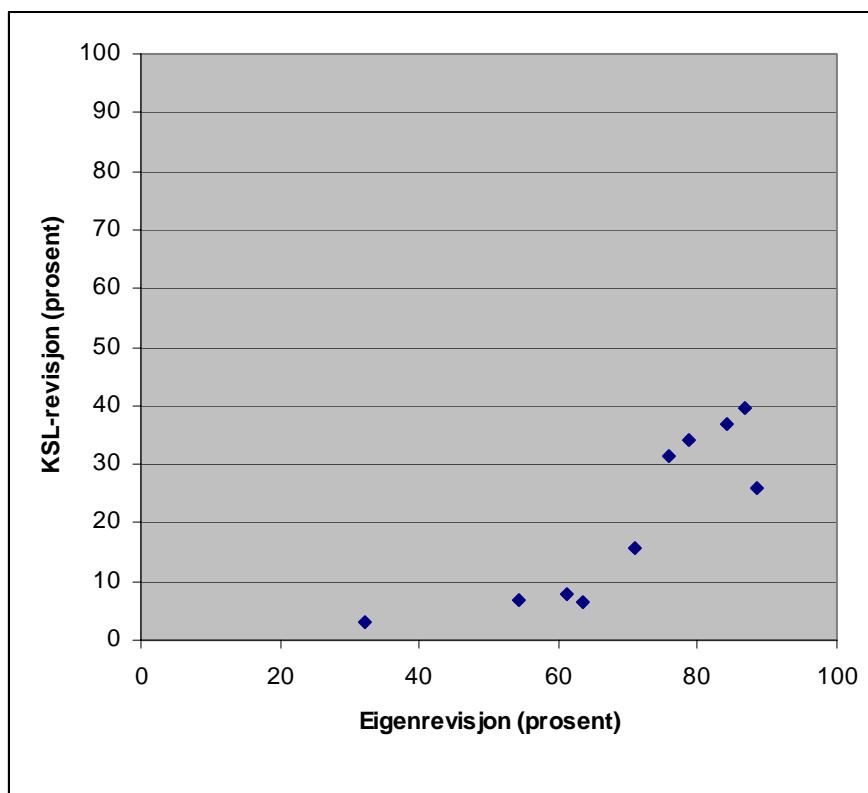
Ved analysen av KSL-oppslutninga (målt i tal tilbakemeldingar om utført eigenrevisjon) tidlegare i kapitlet har vi omtalt korleis skilnadene mellom produksjonane til ein viss grad blir kamuflert ved at til dømes ein del sauebønder er med i KSL fordi dei også har mjølkeproduksjon. Det same utslaget av overlapp mellom produksjonane kjem til uttrykk også for KSL-revisjonstala. I tabellen under ser vi derfor på utbreiing av KSL-revisjon innafor dei vanlegaste produksjonskombinasjonane.

Tabell 15: Del av produsentane innafor dei ti vanlegaste produksjonskombinasjonane som har vore gjenstand for KSL-revisjon frå ordninga vart innført og fram til juni 2004. Prosent.

Produksjonskombinasjonar	KSL-revisjon	Tal produsentar
1 Grovfor+Storfe	34,2	10782
2 Grovfor+Sau	6,7	8865
3 Korn	6,6	7335
4 Grovfor+Storfe+Sau	31,5	3788
5 Grovfor	3,1	3337
6 Grovfor+Korn+Storfe	39,5	2185
7 Grovfor+Korn	7,9	1909
8 Grovfor+Potet+Storfe	36,8	1204
9 Storfe	25,9	889
10 Korn+Potet	15,8	847

Berre sju prosent av dei reine kornbøndene og sju prosent av sauebøndene (grovfôr + sau) har hatt KSL-revisjon så langt. Blant typiske mjølkeprodusentar er revisjonsfrekvensen om lag fem gongar høgare, med 34 prosent for kombinasjonen grovfôr + storfe. Dette mønsteret gjenspeglar måten KSL-revisjonane blir fordelt, der berre ein avgrensa del skjer ved tilfeldig utval, medan varemottakarane har relativt stor innverknad på kor mange av deira leverandørar som skal bli eksternt revidert. Talet KSL-revisorar som arbeider hos den enkelte varemottakar er ein av faktorane som påverkar denne fordelinga. Dermed er skeivfordelinga som kjem til

syne i tabellen og figuren ovafor langt på veg eit bilde av kor høgt KSL har blitt prioritert blant grossistar/næringsmiddelindustri innafor dei ulike produksjonane.



Figur 17: Korrelasjon mellom prosentdel bruk med eigenrevisjon og prosentdel bruk med KSL-revisjon blant dei ti vanlegaste produksjonskombinasjonane.

Diagrammet over tar utgangspunkt i ei samanlikning mellom Tabell 15 og Tabell 6 på side 25, og viser ein korrelasjon i hyppigheit av KSL-revisjon og eigenrevisjon blant dei ti vanlegaste produksjonskombinasjonane i norsk landbruk. Korrelasjonen er på 85 prosent; det er med andre ord ein sterk samanheng som truleg kan forklarast med at KSL-sekretariatet og varemottakarane har størst fokus på å gjennomføre ekstern revisjon på dei typane av bruk som har høg oppslutning i form av eigenrevisjon.

Alle bønder, også dei som ikkje rapporterer om utført eigenrevisjon, er i målgruppa for KSL-revisjon. Dette har vi erfart at fleire varemottakarar ikkje har klart for seg. Vi har ikkje opplysningar om kor mange bønder som sidan ordninga vart innført i 2001 har blitt KSL-revidert utan å ha levert tilbakemelding om eigenrevisjon. Gjennom registeranalysen kan vi likevel slå fast at 478 bønder i løpet av 15 ½ måndad frå 12.04.03 til 27.06.04 vart KSL-revidert utan å ha stadfesta eigenrevisjon *i same tidsrom*. Det svarte til ni prosent av dei gjennomførte KSL-revisjonane.<sup>16</sup> Blant dei som hadde gitt tilbakemelding om eigenrevisjon var det 12,9 prosent som vart KSL-revidert i løpet av den aktuelle perioden, mot 2,6 prosent blant dei som ikkje meldte om eigenrevisjon, dvs. fem gongar høgare frekvens på ekstern revisjon i den første gruppa. Solbu gir denne grunngjevinga for at alle bønder kan bli trekt ut til KSL-revisjon:

<sup>16</sup> Vi kan gå ut frå at ein del av desse har gitt tilbakemelding om eigenrevisjon før april 2003, slik at ni prosent blir eit maksimumsestimat.

For det første ønsker alle varemottakerne at alle deres leverandører skal være med i KSL, derfor vil de at også de som ikke har gjort egenrevisjon skal kunne ha KSL-revisjon. For det andre har vi ikke full oversikt over hvem som har gjort egenrevisjon, for en del av dem som har gjort det har ikke meldt det inn til systemet. (...) For det tredje er det en del som syns at egenrevisjon er noe som er svært vanskelig og gjennomføre, men som egentlig ønsker å gjøre det. I slike tilfeller blir KSL-revisjonen en gjennomgang av hva egenrevisjon er og egenrevisjonen blir gjerne gjennomført under KSL-revisjonen. Dette tror vi er fornuftig ressursbruk. Men hvis noen på forhånd sier at de ikke ønsker KSL-revisjon, blir den selvsagt ikke gjennomført. Litt under 1 % av de planlagte KSL-revisjonene blir ikke gjennomført pga at bonden ikke ønsker det. De aller, aller fleste av disse har ikke gjennomført egenrevisjon. Når en bonde nekter KSL-revisjon, blir dette rapportert til bondens varemottaker(e).

Talet på eksterne revisjonar er eit springande punkt når det gjeld tilliten til systemet. Tabell 14 viser utviklinga i tal gjennomførte KSL-revisjonar sidan ordninga starta. Både i 2003 og 2004 vart det revidert 5.000 bruk årleg. I dag svarer det til knappe *ni prosent* av alle bruk som får produksjonstilskot, og med ein slik revisjonsfrekvens vil det i gjennomsnitt gå meir enn ti år mellom kvar gong same bruket får besök av ekstern revisor.

Arbeidsgruppa som utgreidde revisjonsordninga meinte at 30 prosent av bruken burde reviderast kvart år (revidering kvart 3. - 4. år). Mellom anna gjennom studieopplegget ”Revisjon på garden” vart omtalt som ein sannsynleg frekvens, sjølv om det vart opplyst at det ville bli sjeldnare i starten. Det er grunn til å tro at mange bønder reknar med at rundt 30 prosent av bruken blir reviderte kvart år, fordi det ikkje har blitt kommunisert kva den reelle frekvensen er.

Under møtet i styringsgruppa/faggruppene i mai 2004 var det fleire som hevda at revisjonstakten må aukast. Representanten frå Prior Norge hevda at ekstern revisjon kvart 5.-6. år er ønskeleg. Ein av representantane frå Matmerk peikte på at at ein ved ISO-sertifisering i andre næringar opererer med revisjonsfrekvensar på  $\frac{1}{2}$  - 2 år, og slo fast at revisjon kvart tiande år er alt for sjeldan. Dette synet blir delt av ansvarleg sakshandsamar i Landbruksdepartementet, som seier at KSL-revisjon annakvart år ville vere høveleg. Solbu i KSL-sekretariatet opplyser at dei opprinnelige planane om revisjon av 30 prosent av bruken kvart år ikkje let seg gjennomføre av økonomiske årsaker. Vidare seier Solbu:

Det verkar som om varemottakarane, som har kontakt ut mot marknaden, er nøgd med revisjonsfrekvensen slik den er no. Vi har ikkje planar om å auke frekvensen.

Det har vore arbeidd med å tilretteleggje databaserte hjelpemiddel for KSL-revisorane for å gjere arbeidet deira meir effektivt. Dette er ei ønskeleg utvikling, men det er likevel lite truleg at slike tiltak aleine kan føre til vesentleg høgare revisjonsaktivitet innafor dei økonomiske rammene ein opererer med i dag.

Når det gjeld bondens tillit til revisjonsordninga kan det sjå ut til at denne er størst hos dei som har vore gjennom ein KSL-revisjon (Eldby og Tufte 2003). Dette blir likevel ikkje målt gjennom ei løpende evaluering blant gardbrukarane om kva erfaringar dei har med ekstern revisjon. Forbrukarane sin tillit til systemet er det ikkje råd å måle, ettersom forbrukarane ikkje har kunnskap om KSL, langt mindre revisjonsordninga. Forbrukarrepresentantane i fokusgruppe II reagerte negativt på den låge revisjonsfrekvensen da dette temaet vart lagt fram for gruppa.

### *Eigenrevisjon*

Eigenrevisjonsordninga vart innført i 2001. Eigenrevisjonen skal både tene som eigenkontroll for produsenten at KSL-krava blir følgt, vere drivkraft i kvalitetssystemet og hjelpe bøndene til å utnytte KSL som styringssystem på garden. Reint praktisk inneber ordninga at alle produsentar fyller ut ein eigenrevisjonsrapport som skal få bonden til å ta aktivt stilling til om vedkommande innfrir KSL-krava. Eigenrevisjonsrapporten er eit to siders skjema der ein skal svare ja/nei og fylle ut ”aktuelle forbedringstiltak” på 12 ulike kontrollspørsmål fordelt på emna: A.Planteproduksjon og miljø, B.Husdyrproduksjon, C.Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, D.Varemottaker(e)s krav og E.Lukking av avvik etter revisjon. I tillegg er det rubrikkar til å notere frist for gjennomføring av forbetringstiltak og til å markere at tiltaket er utført. Vidare er det sett av plass til å notere andre forbetringar som er planlagt gjennomført.

Eigenrevisjonsskjemaet skal ikkje sendast til KSL, men vere på garden. Ved ekstern revisjon vil KSL-revisor be om å få gå gjennom utfylte eigenrevisjonsrapportar. Etter utført eigenrevisjon skal det meldast tilbake til KSL-sekretariatet, anten ved å sende inn eit tilbakemeldingsskjema eller via internett. Denne tilbakemeldinga er eit vilkår for å få eventuelt KSL-tillegg (eller unngå trekk) på produktprisen, og blir også nytta som viktigaste kriterium for å seie at ein bonde er med i KSL. KSL-sekretariatet sender kvart år påminning om eigenrevisjon til alle aktive bruk. Innsendingstidspunktet er valfritt og bonden får påminningsbrev med hjelpe materiell når det har gått eitt år sidan sist eigenrevisjon.

Oppslutninga om eigenrevisjonsordninga er gjort grundig greie for under ”Oppslutning om KSL” tidlegare i dette kapitlet.

I VF-omnibus vart bønder som deltar i KSL konfrontert med påstanden ”dagens eigenrevisjonsordning gir for därleg dokumentasjon av kvalitetsarbeidet på garden”. 36 prosent sa seg usamd i påstanden, og like mange var nøytrale. 28 prosent var samde. Dermed er dette den av påstandane i spørjeundersøkinga der bøndene gav KSL det beste skussmålet.

KSL-ansvarleg i LD uttrykker skepsis til eigenrevisjon som system. Ho innrømmer at faren for at bønder rapporterer om utført eigenrevisjon ikkje treng å vere så stor, ettersom det for seriøse yrkesutøvarar er nokså overkommeleg å utføre ein eigenrevisjon. Likevel meiner LD at det hadde vore meir påliteleg om det var fleire eksterne revisorar i arbeid som gjorde revisjonsjobben. Sakshandsamar skisserer at dette burde vere mogleg å oppnå ved å rasjonalisere KSL-revisjonen slik at ein kan nå over fleir eksterne revisjonar i løpet av eit år med dei ressursane ein har.

Sporjeundersøkinga retta mot varemottakarane vitnar om relativt høg tillit til systemet med eigenrevisjon hos denne aktørgruppa. Halvparten av respondentane svarer at dei har høg (over middels) tillit til eigenrevisjon, medan ein fjerdedel har låg (under middels) tillit til eigenrevisjonsystemet. Tilliten er stor blant dei største varemottakarane. Ein av respondentane som tilkjennegav under middels tillit til eigenrevisjon (verdi 3 av 7) utdjudar sitt syn:

Mye er blitt bedre, men fortsatt opplever vi at produsenter er for lite opptatt av å bruke dette som eget forbedringsverktøy. Blir lett å foreta en automatisk avkryssing! Her må vi fortsatt ha sterkt fokus på at dette er nødvendig for å skape den nødvendige tilliten til KSL!

Denne skepsisen til korleis eigenrevisionssystemet blir praktisert kom også til syne under styringsgruppemøtet i mai 2004. Der sa representanten for Bama:

Når det gjeld eigenrevisjon er det slik at mange av bøndene skriv det dei ventar at revisjonen vil sjå. Vi burde kunne krevje meir dokumenterbare opplysningar – ein del produsentar ler litt av oss på det området der.

Vi har fleire uavhengige indikasjonar på at det er nokså utbreidd med pro forma utfylling av eigenrevisjonsskjema og tilbakemeldingar om utført eigenrevisjon, men det er naturleg nok uråd å slå fast kor vanleg dette er. Bønder som juksar med eigenrevisjonen risikerer å bli avslørt gjennom KSL-revisjon.

Styringsgruppa/sekretariatet ser det ikkje som aktuelt å avvikle eigenrevisjonen, men ønskjer å endre eigenrevisjonen slik at han blir opplevd som nyttig av bøndene (det er m.a. planar om å utforme eigenrevisjonsskjemaet som ei sjekkliste).

### *Sanksjonar*

KSL-systemet har ikkje innbygd eigne sanksjonsordningar som trer i kraft ved regelbrot. Det er overlate til varemottakarane å sette inn verkemiddel som skal motivere bønder til å ta del i KSL og straffe dei som set seg ut over regelverket. Prisdifferensiering (tillegg eller trekk i oppgjersprisen) er det vanlegaste verkemiddelet, men det finst også døme på at varemottakar stiller krav om KSL for å få leve. I denne samanhengen vil systematiske brot på reglane bli møtt med same reaksjon frå varemottakarar som overfor dei som har valt å stå utafor KSL. Sjølv om det på dette feltet går mot større grad av samordning mellom varemottakarane i same bransje, er det store variasjonar i korleis varemottakarane reagerer på regelbrot. Somme har ikkje prisdifferensiering, andre gir ”KSL-tillegg” til *alle* leverandørar, medan mange varemottakarar har ei konsekvent praktisering av dette verkemiddelet. På denne måten er det vilkårleg om bønder som set seg ut over KSL-standarden blir straffa for det, sjølv i dei tilfella der dette blir oppdaga.

Mekanismane som trer i kraft i KSL-systemet når ein oppdagar avvik hos ein bonde er i prinsippet dei same anten avviket har blitt avdekt gjennom eigenrevisjon eller KSL-revisjon. I det første tilfellet set bonden sjølv ein frist for å rette opp manglane, medan feil som ekstern revisor har peikt på skal rettast innan ein frist som KSL set. Bonden har plikt på seg til å sende melding til KSL innan fristen om at feil er retta opp. Dersom det ikkje skjer, vil det bli notert i KSL-databasen som varemottakarane har tilgang til, og bonden kan bli møtt med sanksjonar frå den kanten. KSL set ikkje inn andre tiltak, og dersom bonden ikkje ”lukkar avvika” innan neste eigenrevisjon, vil dette i prinsippet ikkje føre til anna enn at det blir sett nye fristar. Solbu forsvarer denne ordninga med at det er viktigare å utnytte ressursane til revisjonar på ein best mogleg måte, i staden for å ”hindre at nokre få juksar”.

### *Drøfting*

Vi har sett at dagleg leiar i KSL uttrykker at han er tilfreds med måten revisjonsordninga, og da særleg KSL-revisjonen, fungerer på. Dette blir grunnlagt med at bønder som har hatt KSL-revisjon er meir positive til KSL enn dei som ikkje har hatt det, og at revisjon har gitt eit vesentleg forbetringsarbeid. Dette er synspunkt som vi finn støtte for også i andre delar av datamaterialet vårt. Mange bønder har opplagt nytte av å få besøk av ekstern revisor som kan gi individuelt tilpassa rettleiing i korleis ein skal drive kvalitetsarbeidet på garden. KSL ser ut til å gjere eit godt arbeid med opplæring av revisorar, og viser vilje til å ta tak i ein del negative tilbakemeldingar om revisorar som har vore for detaljfokuserte eller på annan måte ikkje har fungert godt. Dette prøver ein å løyse gjennom ei profesionalisering av revisorkorpset, der same tal revisjonar skal utførast av færre KSL-revisorar.

Vår innvending mot KSL-revisjonsordninga går ikkje på arbeidet KSL-revisorane utfører, men på *låg revisjonsfrekvens* og *manglende sanksjonsordningar*. Tilliten til eit revisjonssystem er avhengig av at omgivnadene kan kjenne seg trygge på at feil blir oppdaga og at avdekte feil faktisk blir retta opp. Med 5.000 KSL-revisjonar i året, slik tilfellet er i dag, vil det i gjennomsnitt gå meir enn ti år mellom kvar gong eitt og same gardsbruk får besøk av ekstern revisor (om vi legg dagens tal brukseiningar til grunn). Dette er svært sjeldan; når vi samanliknar med tilsvarende kvalitetssystem i andre land, finn vi at det er standard med *årlege* revisjonar på kvar gard. Går vi til kvalitetssystem i andre næringar, er revisjonsfrekvensen mellom eit halvt år og to år ved ISO-sertifiseringar.

Vi har sett at revisjonsfrekvensen varierer sterkt produksjonane imellom. For produsentar som berre driv med grovfôr og sau, og for dei som utelukkande driv med korn, vil det i teorien gå 50 år før alle brukena har blitt KSL-revidert, dersom desse produksjonane blir like lågt prioritert i revisjonssamanheng som dei har blitt til no. Vi minner om at det her dreier seg om den nest vanlegaste og tredje vanlegaste produksjonskombinasjonen i norsk landbruk, med til saman 16.200 yrkesutøvarar, 29 prosent av alle bønder. I styringsgruppa har det kome fram argument om at KSL-revisjonane ut frå effektivitetsomsyn må rette seg mot bransjar der ein har størst effekt av revisjonen. Eit slikt prinsipp må ikkje praktiserast på ein måte som gjer at visse produksjonar i praksis er fritatt frå ekstern revisjon.

KSL manglar eigne sanksjonsordningar og overlet til varemottakarane å straffe dei bøndene som set seg ut over KSL-standarden. Ettersom varemottakarane har svært ulik praksis når det gjeld verkemiddel som skal stimulere til deltaking i KSL, blir det vilkårleg i kva grad regelbrot blir straffa, sjølv i dei tilfella der dette blir oppdaga. Konsekvensen er at ein bonde som notorisk gjer kritiske regelbrot ikkje møter andre sanksjonar enn dei som har valt å stå utafor KSL-systemet – og for enkelte produksjonar vil ikkje ein gong varemottakar reagere på slik framferd. Vedkommande står dermed fritt å tre inn i KSL igjen etter først å ha rapportert at avvik er lukka. Sjølv i slike tilfelle er det ingen automatikk i at ein ekstern revisor skal verifikasiere at feila faktisk er retta opp og at kvalitetsarbeidet på garden er i rett gjenge. Som vi skal sjå i kapittel 3 er det vanleg at kvalitetssystem i andre land set inn sanksjonar mot dei som bryt reglane, og i grove tilfelle inneber det gjerne at bonden blir ekskludert over lengre tid (t.d. eitt år) før vedkomande kan søke om ny sertifisering. Eit slikt system vil på ein heilt annan måte enn for KSL signalisere at ein ikkje aksepterer kritiske avvik. Vi trur at eit meir konsekvent sanksjonssystem, som ikkje var avhengig av vekslande verkemiddelbruk hos eit stort tal varemottakarar, ville vere med på å auke legitimiteten og tilliten til KSL hos bønder flest. Gjennom ei regelendring i denne leia vil ein også lettare kunne differensiere reaksjonane alt etter kor alvorlege regelbrot det er tale om. Også det kan vere med på å auke aksepten for KSL.

Vi meiner denne gjennomgangen viser tre ting: At det blir gjennomført for få KSL-revisjonar kvart år, at fordelinga av dei eksterne revisjonane mellom ulike produksjonar ikkje er god nok og at mangelen på eit sanksjonssystem som fungerer uavhengig av verkemidla til varemottakarane kan vere med på å svekke effektiviteten til KSL og oppslutninga om kvalitetssystemet. Dette er årsaker til at vi meiner KSL ikkje har etablert ei revisjonsordning som er godt nok eigna til å skape tillit hos både bonde og forbrukar. Når KSL ikkje har møtt sterke reaksjonar på utforminga av revisjonsordninga, trur vi det kan henge saman med liten kjennskap til korleis ordninga faktisk fungerer.

KSL-leiinga seier at motivasjonen bak eigenrevisjonsordninga først og fremst er at ho skal fungere som eit ledd i forbetringssarbeidet, og ikkje så mykje som eit kontrollinstrument. Dette

finn vi rimeleg. Vi vil tru at også eigenrevisjon ville fungere betre dersom dei eksterne revisjonane fann stad vesentleg hyppigare.

### **Delmål 3: Bonden som bedriftsleiar**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

Gjøre KSL-arbeidet til et nyttig styringsverktøy for bonden som bedriftsleider.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 3:

- Utvikling og samordning av eksisterende hjelpemiddler.
- Utvikling av nye hjelpemiddler, spesielt viktig er utvikling av elektroniske hjelpemiddler.
- Arbeidet skal resultere i helhetlig rådgivning og bedre bedriftslederskap.

Vi viser til drøfting av hovudmål 2 på side 41, som i stor grad overlappar med delmål 3. Der kom det fram at KSL-leiinga oppfattar at delmål 3 er det delmålet ein har gjort minst på, og at ein ikkje har vore flink til å vise korleis systemet kan nyttast aktivt for bonden som bedriftsleiar. Her vil vi kort drøfte spørsmåla om utvikling av hjelpemiddel.

KSL har i samarbeid med Bygdefolkets Studieforbund (BSF) utarbeidd fleire kurs som er relevante med tanke på å dyktiggjere bønder i rolla som bedriftsleiar. Oversikt over dei ulike kursa og deltakinga på kvart enkelt kurs finst under ”Delmål 6 Kompetanse” på side 60. Det kurset som er mest målretta mot dette temaet heiter ”Bonden som arbeidsleder”. BSF opplyser at det fram til desember 2004 er sluttført 115 kurs med til saman 816 deltarar knytt til dette kursopplegget. Vi veit ikkje kor mange av kursdeltakarane som er bønder, men reknar med at dei er i stort fleirtal. Det betyr at berre om lag 1,5 prosent av alle bønder har vore gjennom dette kurset. Det er ei svak deltaking jamført med andre kurs som er utarbeidd i KSL-regi.

KSL har ikkje utvikla elektroniske hjelpemiddel for bøndene, og har såleis ikkje innfridd i høve til eit punkt under delmål 3 som Strategisk plan legg særleg vekt på. Elles er det rimeleg å vente at varemottakarane spelar ei rolle i å utvikle hjelpemiddel som kan bidra til å innfri dette delmålet.

### **Delmål 4: Sikre avsetning**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

KSL-arbeidet skal være med på å sikre avsetning og riktig pris på bondens produkter.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 4:

- Kvalitetsarbeidet må brukes i markedsføring av norskproduserte matvarer.
- Det er viktig at forbrukeren har kjennskap til hvordan matproduksjonen i Norge foregår.

VF-omnibus inneheldt denne påstanden som ”KSL-bøndene” i undersøkinga skulle ta stilling til: ”KSL-arbeidet bidrar til å sikre avsetninga på produkta mine” (sjå Figur 14). Dette var den av påstandane i undersøkinga der bøndene delte seg mest utprega i to like store leirar ”for og mot”: 36 prosent sa seg samd i påstanden, like mange som dei som var usamde. 27 prosent stilte seg nøytrale. Det er ikkje lett å tolke resultatet i den eine eller andre retninga. Ein kan ha mistanke om at ein del av dei som meiner KSL bidrar til å sikre avsetninga uttalera seg ut frå ei

overtyding om at kvalitetssystem vil vere viktig for å sikre avsetninga i framtida. Ei slik tolking blir sjølvsagt spekulativ.

Solbu held fram at dette er eit viktig delmål, og at dei som ikkje har kvalitetssystem i framtida vil få vanskar med avsetninga. Dette synet blir støtta av representantar for fleire av dei store norske daglegvarekjedene. Solbu meiner at det ikkje er dekning for å hevde at KSL har sikra avsetninga for norske bønder så langt, men at KSL vil vere viktig etter kvart som kjedene stiller krav om kvalitetssystem. Hittil er det eit par konkrete døme på at varehandel-/restaurantkjeder vender seg til KSL og vil ha dokumentasjon på at KSL innfriar deira kvalitetskrav: Det har såleis vore gjennomført samanlikning av KSL-krava i høve til kvalitetskrava til McDonald's (kjøt, mjølk, grønt og fjørfe) og Marks & Spencer (morellar).

Ein kan hevde at den store prøven på KSL si evne til å sikre avsetning for norske landbruksprodukt vil vi ikkje få så lenge vi står utafor EU-marknaden og effektane av WTO er relativt avgrensa. Det synest klart at det å etablere og innarbeide eit kvalitetssystem over tid, vil vere den einaste måten å sikre eit velfungerande system som kan gi måloppnåing i høve til å sikre avsetning den dagen rammevilkåra måtte endre seg.

### **Delmål 5: Økonomiske verkemiddel**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

Systematisk kvalitetsarbeid skal gi bedre lønnsomhet i drifta. Alle produsenter skal drive med systematisk kvalitetsarbeid fra 01.01.03.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 5:

- Det skal stimuleres til bruk av økonomiske virkemidler så produsentene vil starte opp med systematisk kvalitetsarbeid.
- KSL skal medvirke til at den enkelte bonde får bedre inntjening.
- KSL skal være en del av varemottakerens kvalitetsgaranti overfor forbrukeren.
- KSL-systemet må tilfredsstille det offentliges dokumentasjonskrav for tilskuddsordningene i landbruket.
- Offentlige tilskuddsordninger i landbruket skal stimulere til økt satsing på vern av kulturlandskapet, kulturminner og biologisk mangfold.

#### Betre lønsemeld i drifta

Spørsmålet om lønsemeld er vanskeleg å måle, og går ikkje inn som ein del av undersøkingsopplegget vårt.

#### *Målet om full oppslutning*

Målsettinga om at alle bønder skal drive systematisk kvalitetsarbeid innan 01.01.03 blir utførleg drøfta i kapittel 5. Vi kan slå fast at målet ikkje er innfritt, i og med at KSL har oppslutning frå 68 prosent av alle bønder som mottar produksjonstilskot.

#### *Stimulering til bruk av økonomiske verkemiddel*

Når Strategisk plan for KSL har med som eit underpunkt til delmål 5 at ”det skal stimuleres til bruk av økonomiske virkemidler (...)", så har varemottakarane, som er representert i styringsgruppa, eit sjølvpålagt krav om å innføre slike verkemiddel. Graden av måloppnåing

på dette punktet må vurderast gjennom utbreiinga av og styrken til dei økonomiske verkemidla. Varemottakarane rår over to viktige verkemiddel i denne samanhengen:

- krav om KSL for å få leverere og
- prisdifferensiering.

Spørsmålet om krav til KSL er mykje diskutert i styringsgruppa, men det er opp til den enkelte varemottakar å ta avgjerder også her. Særleg Tine BA er opptatt av å få til full oppslutning om KSL blant sine produsentar fordi dei meiner det er uaktuelt å etalbere ein separat varestraum for ikkje KSL-godkjent mjølk. Tine har ikkje innført noko krav om KSL for å få leverere, men Tine sin representant i styringsgruppa antydar at eit slikt krav kan bli ein realitet om 2-3 år. Konsernsjef Bjørg Bruset uttaler seg i same retning:

Eg ville gjerne hatt sterkare verkemiddel for å kunne luke vekk produsentar som ikkje held mål. Eg trur det er vegen å gå at KSL er eit krav for å få leverere.

Desse signala står i motstrid til det Bjørn Iversen i AU seier om at formalitetar knytt til marknadsregulering og mottaksplikt gjer at ein ikkje kan nekte å ta imot varer frå produsentar med tilvising til at KSL manglar. Derfor meiner Iversen ein må nytte prismekanismar for å stoppe dei som ikkje har innført KSL. Også Gilde uttaler seg i same retning, men ønskjer å reservere merkevaren Gilde for KSL-produkt.

Blant dei 26 varemottakarane som deltok i spørjeundersøkinga var det 12 som svarte at dei har innført krav om KSL for å få leverere. Desse fordelte seg slik på dei ulike produksjonane:

- Egg/fjørfe: 4 av 5
- Frukt/grønt: 7 av 8
- Korn: 1 av 3

Det er dei same tolv aktørane pluss tre til som svarer at KSL bør vere eit krav for å få leverere i framtida.

Sjølv om mange varemottakarar på grøntsida, som t.d. Bama, stiller krav til produsentane om KSL for å få leverere, har vi kjennskap til at dette kravet i praksis fell bort dersom det ikkje er KSL-godkjente produkt på marknaden. Prior er i ferd med å innføre krav om KSL for å få inngå leveringsavtalar på egg, kylling og kalkun. Norske Felleskjøp opererer med krav om KSL for å få teikna såkorn-kontrakt, medan dei ser på eit slikt krav som uaktuelt på forkornsida. Dette blir grunnlagt med at det berre er realistisk å stille krav om KSL for produkt der det er fleir produsentar som ønskjer seg inn (når det er kjøpars marknad).

*Prisdifferensiering* på KSL-godkjente vs. ikkje godkjente produkt blir nytta som insitament overfor bøndene. Varemottakarane har hatt ulik praksis på dette punktet: Tine, Gilde Norsk Kjøtt, Felleskjøpet og Norgesfôr har tidlegare vedtatt pristillegg for dei produsentane som fyller KSL-krava, medan andre har gått inn for eit trekk for dei som ikkje har innført KSL. Ein grunn til å velje tillegg framfor trekk er ønsket om å bruke eit positivt verkemiddel (gulrot heller enn pisk), medan det fremste argumentet for trekk er at det blir kunstig å skulle gi ei ekstra påskjønning for noko som er meint å vere eit krav til alle bønder.

I 2001 innførte Tine eit KSL-tillegg på 10 øre per liter *mjølk*. Det svarer til ein differense på om lag tre prosent. Dette tillegget har ikkje blitt endra, men det blir opplyst at det truleg blir ein auke i prisdifferensieringa og overgang frå KSL-tillegg til KSL-trekk, kanskje frå 1. januar 2006. Q-meieriene har lagt seg på same prisdifferanse som Tine. *Kjøtbransjen* har ei prosentvis lågare prisdifferensiering sett i høve til prisen på produktet enn tilfellet er for mjølk

(om lag ein prosent). Det blir gitt 20 øre/kg tillegg/trekk for storfe, 10 øre for svin og 30 øre for småfe. I samband med innføring av bransjeavtalen med KLF har dei vurdert ein prisdifferensiering på same nivå som Tine. På *kornsida* fungerer prisdifferensieringa heilt annleis enn for mjølk og kjøt: Da Felleskjøpet innførte eit KSL-tillegg på 1 øre per kg korn, ført dette til at dei andre varemottakarane på kornsida følgde etter med eit tilsvarende tillegg, som delvis har blitt gitt *uavhengig* av deltaking i KSL. Ein kan såleis seie at KSL-tillegget for korn har fungert som ei generell prisjustering, og ikkje som eit reelt verkemiddel for auka oppslutning.

Spørjeundersøkinga blant varemottakarane viste at 63 prosent av dei som svarte hadde innført KSL-tillegg eller -trekk. Fordelinga på dei enkelte produksjonane går fram av tabellen under.

*Tabell 16: Andel av varemottakarar som har innført KSL-tillegg eller -trekk.*

Produksjon	Prosent av svar	Frekvens
Kjøt	67	4 av 6
Mjølk	100	2 av 2
Egg/Fjørfe	20	1 av 5
Frukt/grønt	0	0 av 9
Korn	67	2 av 3
Honning	100	1 av 1
SUM	63	10 av 16

Generelt kan vi slå fast at det finst vilje til å bruke økonomiske verkemiddel, men at prisskilnaden mellom KSL-godkjent og ikkje godkjent vare hittil har vore for liten til at prisdifferensiering har hatt god nok effekt.

#### *Varemottakars kvalitetsgaranti overfor forbrukar*

Vi registererer at varemottakarane hittil ikkje har sett grunn til å marknadsføre KSL overfor forbrukarane. Likevel oppfattar vi at dei har samla seg bak eit felles kvalitetssystem i erkjenning av at dette er vegen å gå for å møte framtidige forbrukarkrav.

#### *Dokumentasjonskrav for tilskotsordningane*

På spørsmål om korleis ein skal tolke punktet under delmål 5 om at ”KSL-systemet må tilfredsstille det offentliges dokumentasjonskrav for tilskuddsordningene i landbruket”, svarer Solbu:

Dersom du følgjer KSL-krava så skal du tilfredsstille dei offentlege krava for å få dei offentlege tilskota. Det betyr meir no enn når det vart skreve pga. miljøplanen. Det er tatt med fordi vi trudde det skulle bli eit nærmare samarbeid med det offentlege, noko vi ikkje trur lenger. Vi skal ha eit samarbeid, men ikkje overta kvarandre sine oppgåver.

Dette er eit punkt i strategiplanen som langt på veg har blitt uaktuelt i og med at det har blitt ei klar grensedraging mellom arbeidsoppgåvene til KSL vis a vis offentlege tilsynsorgan. Den utviklinga har samanheng med at spørsmålet om habilitet har blitt løfta fram. Solbu fortel:

Det er snakk om habilitet på den måten at vi i KSL skal ikkje gå ut og vere angivar i høve til det offentlege om bonden ikkje følgjer dei offentlege krava. Vi skal påpeike det overfor bonden slik at han kan rette dei opp i forhold til det offentlege. Vi var nok ikkje så klare på habilitetsgrensene som vi er blitt etterkvart.

Underpunktet ”offentlige tilskuddsordninger i landbruket skal stimulere til økt satsing på vern av kulturlandskapet, kulturminner og biologisk mangfold” vurderer vi som lite relevant, og blir ikkje nærmere omhandla her.

## Delmål 6: Kompetanse

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

KSL skal resultere i kompetanseheving i landbruket.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 6:

- KSL skal legge til rette for kontinuerlig kompetanseheving hos produsentene og i rådgivningsapparatet.
- KSL skal utvikle opplegg for dokumentasjon av faktisk kompetanse.
- KSL skal arbeide for at kvalitetsarbeid, inklusive helse, miljø og sikkerhetsarbeid, inngår i alle trinn i den landbruksfaglige utdanninga.

Påstanden i VF-omnibus ”KSL-arbeidet gir meg betre kompetanse som gardbrukar” var ein av dei to påstandane der KSL kom därlegast ut. Så mange som 46 prosent sa seg usamdi i påstanden (av desse var halvparten ”heilt ueinig”), medan 22 prosent var einig (7 prosent ”heilt einig”).

KSL har utarbeidd – eller deltatt i utarbeidinga av – fleire studieopplegg retta mot bønder. På eit tidleg stadium, i 1998-1999, vart det arbeidd med å spreie KSL-handboka på informasjonsmøte over heile landet. Studieopplegget ”Kvalitet på garden” vart utarbeidd av KSL-sekretariatet i samarbeid med Bygdefolkets Studieforbund (BSF) i 1998, og har blitt spreidd ved hjelp av organisasjonane som står bak KSL. Av dei to studieopplegga som KSL har utarbeidd sjølv og lagt ned mest ressursar i å spreie, ”KSL på garden” og ”Revisjon på garden”, meiner Solbu sjølv at det første var langt meir vellykka enn det siste. Tabellen under viser deltakinga i seks ulike KSL-relaterte kurs som har blitt arrangert i regi av BSF og Landbrukets forsøksringer.

*Tabell 17: Tal sluttmeldte kurs og tal kursdeltakarar i Bygdefolkets studieforbund i perioden 1999 - 13.12.2004. Kjelde: BSF*

Kurs	Utarbeidd år	Tal kurs	Tal deltarar
Kvalitet på garden	1998	3 049	22 804
Revisjon på garden	2001	1 236	8 807
Miljøplan <sup>17</sup>	2002-2003	1 396	9 951
Bruksforskriften	1999	238	1 710
Bonden som arbeidsleder	2000	115	816
Kulturlandskap og miljøtiltak	1999	57	418
SUM		5 394	39 531

Frå BSF frå vi opplyst at:

<sup>17</sup> Om lag halvparten av dei oppgitte kursa om miljøplan er gjennomført i regi av Landbrukets Forsøksringer, som er medlem i BSF. I tillegg arrangerer Studieforbundet Natur og Miljø kurs i miljøplan, men desse tala har vi ikkje henta inn.

det er dessverre slik at ein del av kursene som meldes inn til oss ikke blir sluttmeldt selv om de er gjennomført. Tallene over sluttmeldte kurs gir derfor ikke hele bildet av studieaktiviteten, den reelle aktiviteten er noe høyere.

Eit deltakartal på 22.800 for ”Kvalitet på gården” svarer til 41 prosent av dei 55.800 brukseiningane som får produksjonstilskot i dag. I oktober 2002 opplyste 41 prosent av bøndene i KSL-omnibus at dei hadde deltatt i studiesirkelen ”Kvalitet på garden”. Dette talet er nok for høgt ettersom prosenttalet svarer til den reelle oppslutninga meir enn to år seinare. Tilsvarande svarte 32 prosent i KSL-omnibus i mars 2003 at dei hadde deltatt i studiesirkelen ”Revisjon på garden”. Tala frå BSF per desember 2004 svarer til 16 prosent for dette kurset.

Det er lagt ned eit vesentleg arbeid, både frå KSL, BSF og kursdeltakarane knytt til dei omtalte KSL-kursa. Det samla deltakartalet er i underkant av 40.000. Vi må rekne med at mange bønder har deltatt på fleire kurs, og at ein del av kursdeltakarane ikkje er bønder. Likevel vitnar tala om at studieaktiviteten har femna om ein stor del av næringsutøvarane i landbruket.

KSL har også utarbeidd hjelpemiddel i tillegg til kursopplegg som er eigna til å gi kompetanseheving. Fleire av informantane våre har gitt KSL ros for utforminga av dokumentasjonshefte for HMS (KSL 2002). Solbu meiner sjølv at dette heftet har ført til kompetanseheving på området, og at dei kan vere rimeleg tilfreds med kompetansehevinga KSL har resultert i blant norske bønder.

Mange av KSL-revisorane har tilknyting til rettleiingsapparatet til varemottakarane og Landbrukets forsøksringer (LFR). Desse har gått gjennom ei opplæring, og det er grunn til å tru at KSL på den måten har bidratt til kompetanseheving i rettleiingsapparatet. Likevel meiner Solbu at KSL ikkje har lyktes så godt med kompetanseheving blant tilsette og tillitsvalde som blant bøndene, men at situasjonen er noko betra i seinare tid gjennom arrangement av dagskurs.

I spørjeundersøkinga mot varemottakarane i landbruket svarer eit stort fleirtal at KSL har bidratt til kompetanseheving hos rådgivarane deira, jf. tabellen under.

*Tabell 18: Spørsmål til varemottakarane: ”Har KSL bidratt til kompetanseheving av rådgivarane dykkar?”*

	Prosent	Frekvens
Ja	78,3	18
Nei	21,7	5
Totalt	100,0	23
Veit ikkje		3
Totalt		26

Oppsummeringsvis registrerer vi at eit stort fleirtal av bøndene som deltok i VF-omnibus var ueinig i påstanden om at ”KSL-arbeidet gir meg betre kompetanse som gardbrukar”. Vi skal likevel ikkje gløyme at nesten kvar fjerde bonde seier seg *samd* i påstanden. Dessutan har ein stor del av landbruket, både bønder og rettleiingsapparat, deltatt i kurs som KSL har vore med på å utvikle. Fleire av hjelpemidla som er med i KSL-handboka er også eigna for kompetanseheving. Varemottakarane gir gode tilbakemeldingar om KSL sitt bidrag til kompetanseheving hos rådgivarane deira. Alt dette gjer at vi finn grunn til å støtte KSL-

sekretariatet i deira syn på at KSL har bidratt på ein god måte til kompetanseheving i landbruket.

Når det er sagt vil vi peike på at KSL driv ein vanskeleg balansegang når det gjeld utsending av informasjonmateriell som har til formål å auke kunnskapen blant mottakarane. Mykje kan tyde på at *omfanget* av det utsendte materiellet har vore eit problem i seg sjølv. Det har kome framlegg om å utforme rettleatingsmateriell slik at det lettare kan bli skreddarsydd til behovet på den enkelte garden. På den måten vil ein kunne luke vekk lite relevant informasjon som kan vere eigna til å skape motvilje mot KSL.

### **Delmål 7: Kvalitetssikring av miljøet**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

Miljøplanarbeidet på det enkelte bruk skal være en integrert del av KSL-arbeidet. Alle produsenter skal innen 01.01.03 drive systematisk kvalitetssikring av miljøet i henhold til gjeldende regelverk.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 7:

- Det er vedtatt innført obligatorisk miljøplan på alle bruk fra år 2003.
- Miljøplanene skal være en del av KSLs revisjonsordning.

Avtalepartane i landbruket vedtok i 1999 at miljøplan skulle inn som ein del av KSL. KSL deltok på administrativt nivå i ei arbeidsgruppe med faglaga og Landbruksdepartementet, men har ikkje kome med faglege innspel til utvikling av krava. Ettersom miljøplan har blitt eit offentleg krav frå 2003, er det vanskeleg å hevde at resultata som er oppnådd på dette området er eit direkte resultat av KSL, sjølv om KSL utan tvil har gjort ein innsats for å spreie kunnskap om miljøplan og innarbeide rutinar blant bøndene for oppfølging av reglane.

I materialet vårt har vi få data om miljøplan og resultata av denne. Det er eit uttrykk for at det gjennomgåande er HMS som har blitt problematisert, medan miljøplan ikkje har vore fokusert i same grad i debatten om KSL.

### **Delmål 8: Helse, miljø og sikkerhet (HMS)**

Delmålet er formulert slik i Strategisk plan:

Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS) på det enkelte bruk skal være en del av KSL-arbeidet. HMS-arbeidet skal skape trygge og trivelige arbeidsplasser som sikrer yrkesutøvernes helse og gir barna trygge og gode oppvekstvilkår. HMS-arbeidet skal medvirke til å styrke gardens lønnsomhet.

Strategisk plan har desse underpunktata under delmål 8:

- Bonden er ansvarlig for et systematisk HMS-arbeid på garden.
- Lønnsomhet ved arbeidsmiljøtiltak skal gjøres kjent for bonden.
- Varemottakerne skal stiumlere bøndene til systematisk HMS-arbeid.

Krav til helse- miljø og sikkerhet (HMS) vart tatt inn i KSL-regelverket i 2002. Desse krava bygger på ”Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter”. KSL-

krava gjeld også gardsbruk utan tilsette, og går såleis ut over forskriftera ettersom ho på nokre område gjeld berre for gardsbruk med tilsette. KSL har fått positiv omtale for HMS-heftet sitt.

I VF-omnibus har bøndene reagert slik på påstanden ”KSL har hjelpt meg til å forbetre arbeidsmiljøet på garden”: 46 prosent er ueinig, 27 prosent einig og 28 prosent stiller seg nøytrale til utsegna. Når berre sju prosent svarer at dei er ”heilt einig” i påstanden, er nok det eit uttrykk for at integrering av HMS i KSL framleis er eit omstridd tema.

Arbeidet med HMS blir ulikt prioritert blant varemottakarane. Det er særleg Tine, og til ein viss grad Gilde Norsk Kjøtt, som har arbeidd seriøst med HMS i samband med KSL. På motsett side finn vi enkelte varemottakarar på kornsida som går så langt som å seie at innlemming av HMS i KSL-krava er hovudgrunnen til at dei ikkje profilerer KSL overfor produsentane sine. 62 prosent av varemottakarane i spørjeundersøkinga vår (16 av 26) svarer at dei har stimulert leverandørane sine til å drive systematisk HMS-arbeid.

KSL sin strategiske plan har fire ”målbare mål” som indikatorar på om ein klarer å innfri delmål 8 om HMS. Desse er:

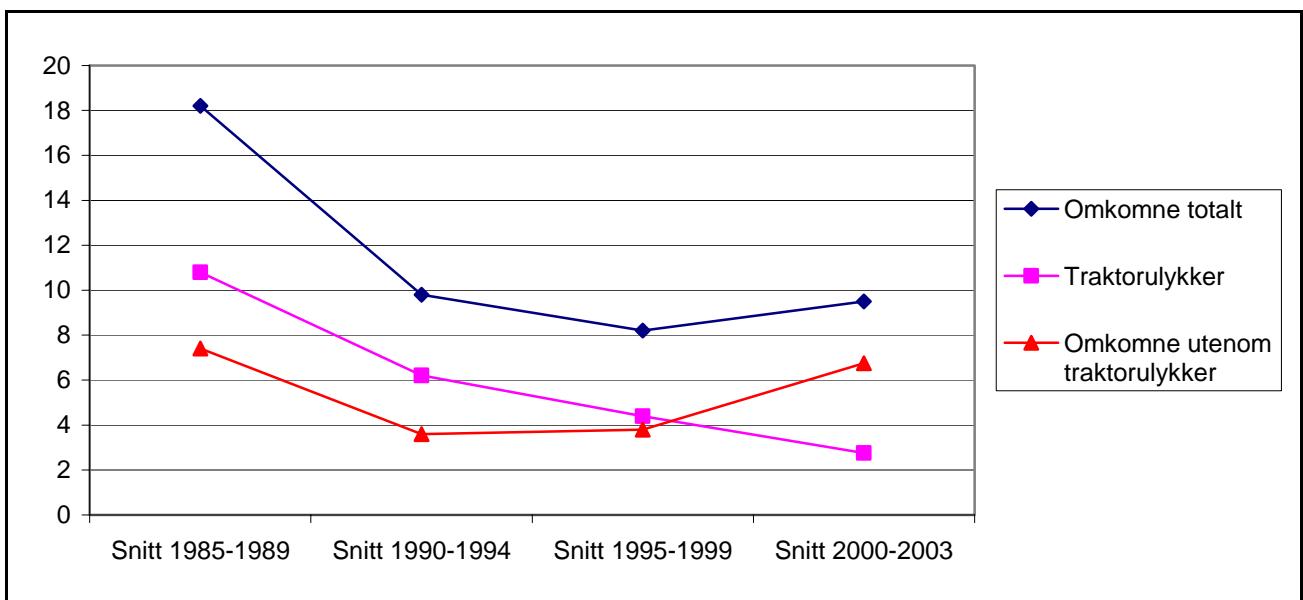
- Skadestatistikken til Arbeidstilsynet
- Tal medlemmar i Landbrukets HMS-tjeneste
- Helseregistreringar gjennomført blant medlemmane i Landbrukets HMS-tjeneste
- Igangsette forbetingstiltak innafor HMS-området.

Det er opplagt at utvikling innafor desse parametrane ikkje kan tilskrivast KSL sitt HMS-arbeid aleine. Haldninga til desse spørsmåla er kulturelt/historisk betinga, og det er truleg komplekse påverknadsmekanismar som står bak eventuelle endringar. Det vil også vere vanskeleg å skilje ut kva som eventuelt var resultat av innsatsen til Landbrukets HMS-tjeneste eller Arbeidstilsynet og kva som kan godskrivast KSL. Vi vil likevel gå gjennom dei to første av indikatorane som strategisk plan omtaler på HMS-området, for å sjå om det kan gi indikasjonar på kva veg landbruket utviklar seg på feltet.

Arbeidstilsynet fører statistikk over dødsulykker og personskadar, mellom anna fordelt på næring og type ulykke. Det er berre dødsulykkestatistikken som er påliteleg, medan det ikkje finst brukande skadestatistikk som presenterer tidsseriar.<sup>18</sup> Diagrammet under viser utviklinga i dødsulykker i norsk jordbruk etter 1985.

---

<sup>18</sup> Ei utvalsundersøking i 1995 tyda på at det var om lag 4.500 yrkesskadar årlig i jord- og skogbruket midt på 1990-talet. Med berre 200 yrkesskadar som vart rapportert til Arbeidstilsynet frå jord- og skogbruket, var det ei underrapportering på ca. 96 prosent. Dette heng saman med at det ikkje er obligatorisk medlemsskap for sjølvstendig næringsdrivande i Rikstrygdeverkets yrkesskadetrygd (kjelde: Knut Elkjær, Arbeidstilsynet).



Figur 18: Dødsulykker i landbruket, 1985-2003. Kjelde: Knut Elkær, Arbeidstilsynet.

Etter ein markert nedgang i tal dødsulykker frå siste halvdel av 1980-talet til første halvdel av 1990-talet, har vi sett ei utflating og til dels oppgang i dødstala dei seinare åra. Talet på traktorulykker har vist ein jamm nedgang gjennom heile perioden, medan det er omkomne utanom traktorulykker som har auka. Dei viktigaste ulykkeskategoriane er fall, støyt/treff av gjenstand og klemt/fanga.

Landbruket sysselset i dag mindre enn tre prosent av yrkesbefolkinga, men står for opp mot 30 prosent av dødsulykkene i arbeidslivet. Dette viser at bondeyrket er blant dei aller mest ulykkesutsette yrka, og at det er få andre næringar – om nokon – som har så mykje ugjort på HMS-sida.

Medlemstal i Landbrukets HMS-tjeneste er ein av indikatorane som er omtalt i den strategiske planen til KSL. Så vidt vi kjenner til har ikkje KSL drive marknadsføring av Landbrukets HMS-tjeneste overfor norske bønder, anna enn at det står ein fire liners presentasjon av denne rådgjevingstenesta under ”Nyttig informasjon” i HMS-dokumentasjonshefetet KSL har utarbeidd. Dermed er det neppe relevant å studere medlemstalutviklinga i Landbrukets HMS-tjeneste som indikator i høve til innfriing av delmål 8. Vi kan likevel ta med at medlemstalet i Landbrukets HMS-tjeneste går sakte framover, frå 5.000 medlemmar i 1999 til 8.000 i 2003, og representerer såleis berre 12 prosent av yrkesbefolkinga i jord- og skogbruket i 2003. Det relativt låge medlemstalet har mellom anna samanheng med at dei ikkje driv eige marknadsførings- og informasjonsarbeid. Strategien er at dette er oppgåver som eigarane (faglaga) skal ta seg av.

Det er uråd å slå fast kva effekt KSL sitt arbeid med HMS har hatt på arbeidsmiljøet i norsk landbruk. Eventuell positiv utvikling på området vil ein også måtte tilskrive andre aktørar som Landbrukets HMS-tjeneste og Arbeidstilsynet. Sjølv om innlemming av HMS som ein del av KSL har vore omstridd, meiner vi at HMS har ein sjølvsagt plass i eit slikt kvalitetssystem. Arbeidsmiljø og etisk produksjon har i høg grad relevans til forbrukartillit. Alle delar av landbruket må også ta inn over seg at bondeyrket er blant dei aller mest ulykkesutsette yrka. I utalandske kvalitetssystem, som EurepGAP, er HMS også ein integrert del.

## 2.5 Er delmåla konsistente i høve til hovudmåla?

For å kunne vurdere delmåla i høve til hovudmåla, må vi først klarlegge korleis hovudmåla har blitt formulert i mandatet til KSL, og korleis dette har blitt tolka av sekretariat og styringsgruppe. Grunnen til at ei slik avklaring må til, er at hovudmåla / grunngjevinga for KSL blir presentert på ulikt vis i ulike samanhengar:

I tilbodsførespurnaden for denne evalueringa (SLF 13.01.04) heiter det:

Det er i hovedsak to begrunnelser/hovedmål for KSL:

- KSL skal dokumentere overfor forbrukere, daglegvarekjeder og myndigheter hvordan matproduksjon foregår. Dokumentasjonen skal vise at produksjonen skjer i henhold til gjeldende krav og retningslinjer.
- KSL for å forbedre egen drift. I dette ligger at KSL skal gjøre det lettere å nå de produksjonsmessige og de økonomiske mål en setter for drifta på gården. Det skal også sikre bedre arbeidsmiljø.

I ”Strategisk plan for arbeidet med KSL” er hovudmålet formulert slik:

KSL skal sikre at forbrukerne har tillit til norskproduserte matvarer. Samtidig skal det være et styringsverktøy for å bedre bondens totale økonomi i produksjonen.

I spørjeundersøkinga ”Holdninger til KSL” som Omnibus utfører to gongar i året på oppdrag frå KSL/Landbrukets utredningskontor, blir dette spørsmålet stilt:

KSL har to hovedformål. Det ene er å dokumentere forhold rundt produksjonen overfor forbrukerne og offentlige myndigheter, og det andre er å bidra til å forbedre produksjonen på de enkelte gårdene. Hvilket av de to formålene mener du er viktigst?

På KSL sine nettsider er det under overskrita ”Mål for KSL” fokusert på det instrumentelle målet om at alle bønder skal ha eit aktivt kvalitetssytem på garden innan 2003; at KSL skal vere eit felles system som omfattar heile garden og at ein på sikt har som mål å få til ei viss samordning av ulike offentlege tilsyn og KSL si revisjonsordning. Hovudmåla/grunngjevinga for KSL står såleis ikkje å lese på nettsidene deira.

Dei ulike versjonane av hovudmåla til KSL som er gjengitt ovafor gir ikkje grunnlag for dramatisk ulike tolkingar. Den mest utprega skilnaden ligg i formuleringane av hovudmål 2 i strategisk plan versus omnibus-spørsmålet: Strategisk plan uttrykker at KSL skal vere styringsverktøy *for å betre bondens totale økonomi* i produksjonen, dvs. eit reindyrka økonomisk motivert mål, medan omnibus-spørsmålet dreier seg om å *bidra til å forbedre produksjonen* på dei enkelte gardane. Den siste formuleringa kan etter vårt syn romme både det økonomiske aspektet og betring av produktkvaliteten.

Solbu kommenterer hovudmål 1 med å slå fast at dokumentasjonen overfor forbrukarane er det viktigaste, men at ein skal nå dei gjennom varehandelen. Dermed blir dokumentasjonen overfor varehandelen hovudsaka for KSL. Dokumentasjonen overfor styresmaktene oppfattar han som eit bimål – KSL skal kunne dokumentere at offentlege krav til landbruksproduksjonen blir følgt. Når det gjeld hovudmål 2 viser Solbu til at styringsgruppa har vedtatt at KSL som styringsreiskap for bonden skal tonast ned.

Til denne problemstillinga har vi vidare formulert to spørsmål av tredje grad, som går på i kva grad hovudmåla er nedfelt i delmåla.

### I kva grad er hovudmål 1 nedfelt i delmål?

Hovudmål 1 om at KSL skal dokumentere produksjonen overfor forbrukarar, varehandel og styresmakter, er langt på veg nedfelt i delmål 2 om revisjon. Delmålet seier at KSL skal etablere ei revisjonsordning som skapar tillit hos både bonde og forbrukar. Dokumentasjon er eit viktig element ved all revisjon, og i dette tilfellet mellom anna vere forbrukarane sin garanti for at gitte kvalitetskriterier blir følgt. I forklaringa til delmål 2 slår strategisk plan fast at ”revisjonen skal kunne avdekke avvik/brudd på offentlig regelverk”. God dokumentasjon vil normalt innehalde ein formidlingskomponent, som vi ikkje finn igjen i delmåla: Det viser seg at regelverk og revisjonsordningar aleine ikkje er nokon garanti for at dokumentasjonen systemet kan by på faktisk når fram til målgruppene. Dette burde styringsgruppa ha ein meir bevisst strategi for, som igjen kunne konkretiserast gjennom eit eige delmål.

### I kva grad er hovudmål 2 nedfelt i delmål?

Gitt den tolkinga av hovudmål 2 som ligg til grunn for denne evalueringa, er hovudmålet særleg gjenspeglia i delmål 3 (bonden som bedriftsleiar) og delvis i delmåla 6 (kompetanse) og 8 (helse, miljø og sikkerheit). Formuleringa av delmål 3, å ”gjøre KSL-arbeidet til et nyttig styringsverktøy for bonden som bedriftsleder” går til kjernen i hovudmål 2: Gjennom KSL skal bonden bli betre i stand til å forbetre produksjonen. Kompetanseheving og HMS-arbeid blir viktige reiskapar for å oppnå denne forbetringa, både i høve til produktkvalitet, økonomi og arbeidsmiljø. Vi vurderer det slik at hovudmål 2 er nedfelt på ein god måte i dei vedtatte delmåla.

## 2.6 Oppsummering

### Oppslutning om KSL

Sidan 1996 har full oppslutning om KSL vore eit uttalt mål for styringsgruppa i KSL. Manglande innfriing av dette målet er ein viktig bakgrunn for denne evalueringa. Vi nyttar innlevert erklæring om utført eigenrevisjon som mål på deltaking i KSL. Registeranalysen viser at **68 prosent** av alle bønder med innvilga produksjonstilskot har levert tilbakemelding til KSL om utført eigenrevisjon i løpet av ein 14,5 månaders periode frå april 2003 til juni 2004. Talet er vesentleg lågare enn det som kjem fram i den halvårlege landbruksomnibusundersøkinga ”Holdninger til KSL”.

KSL-oppslutninga varierer mellom ulike produksjonstypar: Størst er oppslutninga blant bønder som driv med storfe eller gris, med 81 prosent for begge produksjonane. Ser vi på mjølkeprodusentane og ekskluderer dei som har kjøtfe utan å drive mjølkeproduksjon, stig oppslutninga til 87 prosent. I motsett ende av skalaen finn vi dei som har småfe, frukt eller bær, med 62 - 66 prosent deltaking.

Dei gardsbruka som er med i KSL representerer **78 prosent** av samla driftsareal. Det viser at oppslutninga er dårlegare på små bruk enn på store bruk. Den tredelen av norske bruk som har minst jordbruksareal i drift, har oppslutning på 53 prosent. Oppslutninga blant den tredelen av brukta med størst driftsareal er på 80 prosent.

Oppslutning om KSL varierer sterkt frå fylke til fylke, med størst oppslutning i Trøndelagsfylka, Rogaland og Oppland og lågast oppslutning i Agder-fylka, Troms og Telemark. Oppslutninga varierer lite mellom aldersgrupper; berre gruppa over 60 år viser ei noko svakare oppslutning enn gjennomsnittet.

## **Korleis er framdrifta i arbeidet for å nå oppslutningsmålet?**

Det har vore ein relativt sterke auke i oppslutning om KSL frå ordninga med eigenrevisjon vart innført i 2001 og fram til i dag. I 2001/02 var det vel halvparten (52 prosent) av alle bønder med produksjonstilskot som deltok; i 2003/04 var denne gruppa auka til vel to tredelar (68 prosent). Det kan likevel hevdast at sjølv om oppslutningsauken har vore god, har auken skjedd med utgangspunkt i eit svakt resultat i 2001/02, sett i lys av at KSL da hadde eksistert i seks år og arbeidd i fire år med eit vedtatt mål om full oppslutning. Mot dette kan ein innvende at eigenrevisjonsordninga var ny i 2001, og at det nødvendigvis tar tid å få innarbeidd nye rutinar hos ein heil bondestand. Resultat frå spørjeundersøkinga "Holdninger til KSL" indikerer at det i løpet av 2004 har vore ei utflating av veksten i oppslutning blant bøndene. Berre ein analyse av den *faktiske* oppslutninga i perioden april 2004 - juni 2005 kan fortelje om denne utflatinga er reell. Statistikken over KSL-deltakinga blant leverandørane til Tine gir ein peikepinn om ein må sette inn *andre og sterke* verkemiddel enn hittil om ein skal nå oppslutningsmålet. Gjennom fleire år har utviklinga i oppslutning blant mjølkebøndene stagnert, trass i at Tine uttaler at dei ønskjer *full* oppslutning for å unngå delt varestraum.

## **Resultat i høve til hovudmåla**

*Resultat i høve til hovudmål 1: Dokumentere overfor forbrukarar, daglegvarehandel og styresmakter korleis matproduksjonen foregår.*

Dokumentasjon av matproduksjonen overfor forbrukarane er sjølve hovudgrunngjevinga for KSL. Strategisk plan for KSL slår da også fast at for å nå måla sine, må KSL "ha god kommunikasjon med forbrukerne". Derfor er det eit paradoks at dette kvalitetsarbeidet ikkje blir kommunisert i marknaden. Frå KSL-sekretariatet blir det hevdat at den forbrukarretta informasjonen må kanaliserast gjennom varehandelen. Hittil har ein sett lite også av slikt informasjonsarbeid, og det er ingenting som tydar på at forbrukarane gjennom sin kontakt med daglegvarehandelen har fått kunnskap om at det finst eit kvalitetssystem i landbruket. Det blir hevdat frå representantar for varemottakarar og varehandel at forbrukarane tar for gitt at det finst kvalitetssystem i landbruket, og at det er overflødig å informere om dette. Vi vil peike på at det er vanskeleg å sjå korleis ein skal etablere tillit hos forbrukarane gjennom KSL dersom dei same forbrukarane aldri blir informert om at eit slikt kvalitetssystem finst. Med dette for øye meiner vi at målet om dokumentasjon overfor forbrukarar og daglegvarehandel ikkje er tatt i vare så lenge desse aktørgruppene i praksis ikkje har tilgang til den dokumentasjonen som faktisk ligg i KSL-systemet. Når det gjeld den delen av hovudmål 1 som gjeld dokumentasjon overfor styresmaktene stiller det seg noko annleis, all den tid styresmaktene sjølv signaliserer at dei ikkje legg stor vekt på denne delen av KSL. Vi meiner likevel at med hyppigare eksterne revisjonar og akkreditering av revisjonen burde KSL resultere i at omfanget av dei statlege tilsyna kunne bli redusert. Slik KSL fungerer i dag ser vi ikkje at det er grunnlag for dette.

*Resultat i høve til hovudmål 2: KSL som reiskap for å forbetre eiga drift*

Mykje av kritikken mot KSL frå produsenthald har vore retta mot KSL som styringsverktøy i gardsdrifta. Kritikarane har halde fram at dette må vere ei frivillig sak for den enkelte bonde. Under den interne høyringa om KSL gjekk begge faglagga inn for å fjerne hovudmålet om KSL som styringssystem. I vår spørjeundersøking svarer vel 30 prosent av bøndene at dei er samde i påstanden "eg brukar resultatet av eigenrevisjonen til systematisk forbetring av gardsdrifta". Nesten like mange stiller seg nøytrale til utsegna. Resultat frå KSL-omnibus tydar også på at KSL som styringsverktøy har større oppslutning blant bønder enn det

mediedebatten har vist. KSL har vist låg innsats innafor delmål 3, som går ut på å gjere KSL-arbeidet til eit nyttig styringsverktøy for bonden som bedriftsleiar. Dette delmålet overlappar i stor grad med hovudmål 2. Motstand i ein del produsentmiljø har ført til nedtoning av hovudmål 2. Materialet vårt peikar likevel i retning av at KSL har gitt vesentlege bidrag til kvalitetsforbetring i landbruket, men at meir kunne vore oppnådd ved meir systematisk utvikling av KSL som styringsverktøy.

## **Resultat i høve til delmåla**

### *Delmål 1: Samordning.*

Norsk landbruk er i ein unik posisjon internasjonalt ved at heile landbruket har samla seg om eit felles kvalitetssystem. Ein slik modell har eit stort potensial som ein hittil ikkje har kunna utnytte fullt ut på grunn av mangelfull samordning. For at KSL skal stå fram som eit heilskapleg system for den einskilde bonden, krevst det at mange aktørar drar i same retning og samordnar sitt arbeid med KSL. KSL-sekretariatet har eit sterkt ønske om å få varemottakarane til å ha ei mest mogleg felles tilnærming til kvalitetssystemet. Samordning av KSL-revisjonar gjennom KSL-databasen er av dei punkta der ein til ein viss grad har lyktes med dette (sjå likevel vår vurdering av måloppnåing for delmål 2). Det er varemottakarane sjølv som sit med nøkkelen til betre samordning. Her har det skjedd ei positiv utvikling i seinare tid i form av større grad av koordinering mellom varemottakarar innafor same bransje, mellom anna knytt til harmonisering av prisdifferensiering. Det er likevel mykje som manglar på at dei ulike bransjene opptrer på ein innbyrdes konsistent måte. Både ulik verkemiddelbruk og varierande innstilling til det felles kvalitetssystemet gjer framleis at KSL i stort opptrer for lite heilskapleg.

### *Delmål 2: Revisjon*

Gjennomføring av KSL-revisjonane fungerer i hovudsak godt. Mange bønder har opplagt nytte av å få besøk av ekstern revisor som kan gi individuelt tilpassa rettleiing i korleis ein skal drive kvalitetsarbeidet på garden. Vår innvending mot KSL-revisjonsordninga går ikkje på arbeidet KSL-revisorane utfører, men på *låg revisjonsfrekvens* og *manglende sanksjonsordningar*. Tilliten til eit revisjonssystem er avhengig av at omgivnadene kan kjenne seg trygge på at feil blir oppdaga og at avdekte feil faktisk blir retta opp. Med 5.000 KSL-revisjonar i året, slik tilfellet er i dag, vil det i gjennomsnitt gå meir enn ti år mellom kvar gong eitt og same gardsbruk får besøk av ekstern revisor. Det er svært sjeldan. Tilsvarande system i andre land har *årlege* revisjonar på kvar gard. For produsentar som berre driv med grovfôr og sau, og for dei som utelukkande driv med korn, er revisjonsfrekvensen så låg at det det i teorien vil gå 50 år før alle brukar har blitt KSL-revidert. Det inneber at den nest vanlegaste og tredje vanlegaste produksjonskombinasjonen i norsk landbruk, med til saman 29 prosent av alle bønder, i praksis er fritatt frå ekstern revisjon. Vidare vil vi peike på at KSL manglar eigne sanksjonsordningar og overlet til varemottakarane å straffe dei bøndene som set seg ut over KSL-standarden. Ettersom varemottakarane har svært ulik praksis når det gjeld verkemiddel som skal stimulere til deltaking i KSL, blir det for vilkårleg i kva grad regelbrot blir straffa, sjølv i dei tilfella der dette blir oppdaga. Vi meiner at vesentleg hyppigare KSL-revisjonar og eit sanksjonssystem som fungerer uavhengig av verkemidla til varemottakarane må til for å nå målet om eit revisjonssystem som er eigna til å skape tillit både hos bonden og forbrukaren. Dette vil også kunne redusere problemet med at ein del bønder driv pro forma utfylling av eigenrevisjonsskjema.

### *Delmål 3: Bonden som bedriftsleiar*

KSL-leiinga oppfattar at delmål 3 er det delmålet ein har gjort minst på, og at ein ikkje har vore flink til å vise korleis systemet kan nyttast aktivt for bonden som bedriftsleiar. KSL har i samarbeid med Bygdefolkets Studieforbund (BSF) utarbeidd fleire kurs som er relevante med tanke på å dyktiggjere bønder i rolla som bedriftsleiar. Det kurset som er mest målretta mot dette temaet har rett nok hat låg deltaking. KSL har i liten grad utvikla elektroniske hjelpemiddel for bøndene sjølv, men har bistått med sin kompetanse til aktørar som utviklar slike verktøy. Elles er det rimeleg å vente at varemottakarane spelar ei rolle i å utvikle hjelpemiddel som kan bidra til å innfri dette delmålet.

### *Delmål 4: Sikre avsetning*

Dagleg leiar i KSL seier det ikkje er dekning for å hevde at KSL har sikra avsetninga for norske bønder så langt, men at KSL vil vere viktig etter kvar som kjedene stiller krav om kvalitetssystem. Dette er i tråd med annan informasjon vi har samla. Ein kan hevde at den store prøven på KSL si evne til å sikre avsetning for norske landbruksprodukt vil vi ikkje få så lenge vi står utofor EU-marknaden og effektane av WTO er relativt avgrensa. Etablering av KSL er ein klok strategi med tanke på å sikre avsetning den dagen rammevilkåra måtte endre seg. Systemet er likevel sårbart i høve til større utfordringar i tida som kjem fordi eigenrevisjonen har eit for sterkt preg av å vere ei proformasak, og fordi KSL-revisjonen treng å styrkast.

### *Delmål 5: Økonomiske verkemiddel*

Vi har her konsentrert oss om underpunktet ”det skal stimuleres til bruk av økonomiske virkemidler så produsentene vil starte opp med systematisk kvalitetsarbeid”. Vi meiner delmålet forpliktar varemottakarane, og graden av måloppnåing må vurderast gjennom utbreiinga av og styrken til dei økonomiske verkemidla. Varemottakarane rår over to viktige verkemiddel i denne samanhengen: *krav om KSL* for å få levere og *prisdifferensiering*. 12 av 26 varemottakarar som deltok i spørjeundersøkinga vår, svarte at dei har innført krav om KSL for å få levere. Frukt/grønt og egg/fjørfe dominerer her. På grøntsida veit vi at kravet i praksis fell vekk dersom det ikkje er KSL-godkjente produkt på marknaden. På mjølkesida er det ein prisdifferensiering på 3 prosent, for kjøt vesentleg lågare. Begge bransjane vurderer å auke differensen. På kornsida blir ”KSL-tillegget” gitt til alle, og fungerer ikkje som eit reelt verkemiddel for auka oppslutning. Frukt/grønt er einaste bransjen der vi ikkje har registrert tilfelle av prisdifferensiering. Generelt kan vi slå fast at det finst vilje til å bruke økonomiske verkemiddel, men at prisskilnaden mellom KSL-godkjent og ikkje godkjent vare hittil har vore for liten til at prisdifferensiering har hatt god nok effekt.

### *Delmål 6: Kompetanse*

I samarbeid med Bygdefolkets studieforbund og andre har KSL vore med på å utvikle ei rekke kurs, som totalt har samla nærare 40.000 deltakarar. Dei fleste av desse har vore bønder. Fleire av hjelpemiddla som er med i KSL-handboka er også eigna for kompetanseheving. Varemottakarane gir gode tilbakemeldingar om KSL sitt bidrag til kompetanseheving hos rådgivarane deira. Alt dette gjer at vi finn grunn til å støtte KSL-sekretariatet i deira syn på at KSL har bidratt på ein god måte til kompetanseheving i landbruket. Når det er sagt vil vi peike på at KSL driv ein vanskeleg balansegang når det gjeld utsending av informasjonmateriell som har til formål å auke kunnskapen blant mottakarane. Mykje kan tyde på at *omfanget* av utsendt materiell har vore eit problem i seg sjølv, i tillegg til at bonden sjølv har vore nøydd til å finne fram til den relevante delen av materiellet.

### *Delmål 7: Kvalitetssikring av miljøet*

Avtalepartane i landbruket vedtok i 1999 at miljøplan skulle inn som ein del av KSL. Ettersom miljøplan har blitt eit offentleg krav frå 2003, er det vanskeleg å hevde at resultata som er oppnådd på dette området er eit direkte resultat av KSL, sjølv om KSL utan tvil har gjort ein innsats for å spreie kunnskap om miljøplan og innarbeide rutinar blant bøndene for oppfølging av reglane. I materialet vårt har vi få data om miljøplan og resultata av denne. Det er eit uttrykk for at det gjennomgåande er HMS som har blitt problematisert, medan miljøplan ikkje har vore fokusert i same grad i debatten om KSL.

### *Delmål 8: Helse, miljø og sikkerhet (HMS)*

Krav til helse- miljø og sikkerhet (HMS) vart tatt inn i KSL-regelverket i 2002. Desse krava bygger på ”Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter”. KSL-krava gjeld også gardsbruk utan tilsette, og går såleis ut over forskrifta ettersom ho på nokre område gjeld berre for gardsbruk med tilsette. KSL har fått positiv omtale for HMS-heftet sitt. Arbeidet med HMS blir ulikt prioritert blant varemottakarane. Det er særleg Tine, og til ein viss grad Gilde Norsk Kjøtt, som har arbeidd seriøst med HMS i samband med KSL.

Det er uråd å slå fast kva effekt KSL sitt arbeid med HMS har hatt på arbeidsmiljøet i norsk landbruk. Eventuell positiv utvikling på området vil ein også måtte tilskrive andre aktørar som Landbrukets HMS-tjeneste og Arbeidstilsynet. Sjølv om innlemming av HMS som ein del av KSL har vore omstridd, meiner vi at HMS har ein sjølvsagt plass i eit slikt kvalitetssystem. Arbeidsmiljø og etisk produksjon har i høg grad relevans til forbrukartillit. Alle delar av landbruket må også ta inn over seg at bondeyrket er blant dei aller mest ulykkesutsette yrka (3 prosent av yrkesbefolkinga har 30 prosent av dødsulykkene). I utsalandske kvalitetssystem, som EurepGAP, er HMS også ein integrert del.

### 3 Erfaringar frå andre land og sektorar

I dette kapitlet vil vi gjere samanlikningar med andre kvalitetssystem som vi meiner har relevans for evalueringa av KSL. I kapittel 3.1 vil vi først gjere greie for utalandske kvalitetssystem knytt til landbruksproduksjon. Vidare vil vi i kapittel 3.2 oppsummere hovudpunktene i ei samanlikning mellom KSL og eitt av desse utalandske kvalitetssystema, EurepGAP, som KSL har fått utført av Ekeberg Quality. I kapittel 3.3 følgjer ein gjennomgang av kvalitetssystem i andre norske sektorar, der vi også går inn på historia til kvalitetssikring som fenomen.

#### 3.1 Kvalitetssystem i andre land

Internasjonalt finst det ei lang rekke produksjonsstandardar eller "food safety standards". Felles for mange av dei er at dei er etablert etter initiativ frå matvarekjeder og i hovudsak er retta mot dei som prosesserer og forhandlar matvarene, medan det er mindre fokus på primærproduksjonen. Derfor kan slike system ikkje utan vidare jamførast med KSL. Døme på slike finn vi blant dei sistema som har blitt godkjent av *CIES – The Food Business Forum* gjennom deira *Global Food Safety Initiative (GFSI)*. Det gjeld så langt fem standardar:<sup>19</sup>

- BRC Technical Standard<sup>20</sup>
- Dutch HACCP Code
- EFSIS standard
- International Standard for Auditing Food Suppliers (International Food Standard)
- SQF 2000 Code.

Det finst også mange kvalitetssystem som gjennom eit detaljert regelverk gir grunnlag for sertifisering av primærproduksjon. Desse finst i ulike utformingar etter geografisk nedslagsfelt og etter kva landbruksproduksjonar dei rettar seg mot. Vidare er det ulike typar organ som står bak kvalitetssistema, både styresmakter, produsentorganisasjonar og varehandel.

#### EurepGAP

Det mest utbreidde systemet er i dag EurepGAP. Systemet vart oppretta i 1997 av ein privat organisasjon for europeiske matvarekjelder, Euro Retailer Produce Working Group (EUREP). Akronymet GAP står for "Good Agricultural Practice". Sidan 2001 har ordninga blitt drive av firmaet FoodPLUS GmbH, med sete i Köln, Tyskland. Sjølv om systemet har sitt opphav og største utbreiing i Europa, er det i dag utbreidd over store delar av verda.

Det tidlege EurepGAP-regelverket dekte berre frukt/grønt-sektoren, men i dag er det utvikla regelverk for dei fleste typar landbruksproduksjonar (og i tillegg akvakultur). Reglane blir utforma og revidert av komitear som er sett saman av like mange representantar frå produsentmiljø og varehandel. Regelverket er til dels svært detaljert, og har blitt kritisert for å fortone seg som reine lærebøker i elementær produksjonsteknikk. Regelverket er delt opp i ulike modular slik at bønder ikkje treng å sette seg inn i andre reglar enn det som gjeld den eller dei aktuelle produksjonane. Ein opererer med tre nivå, der første nivå gjeld obligatoriske

<sup>19</sup> Kjelde: [www.ciesnet.com](http://www.ciesnet.com)

<sup>20</sup> Dei største dagligvarehandelgrupperingane i Norge nyttar BRC-systemet for sine eigne merkevarer (Jakobsen og Kjærnes 2003).

kvalitets- og dyrevelferdsreglar som er spesifikt knytt til matvaretryggleik. Andre og tredje nivå gjeld tilleggskrav for dyrevelferd, arbeidsmiljø og ytre miljø.

Bønder kan få EurepGAP-sertifisering på tre måtar: (1) ved å søke direkte til eit godkjent sertifiseringsorgan; (2) sertifisering gjennom ein marknadsorganisasjon (varemottakar); eller (3) gjennom medlemskap i eit nasjonalt eller regionalt kvalitetssystem som blir anerkjent av EurepGAP. Den siste framgangsmåten har fått stor utbreiing, ved at etablerte kvalitetssystem dokumenterer at dei fyller krava til EurepGAP gjennom ein samanlikningsprosedyre ("benchmarking"). Det er EurepGAP KSL på denne måten har funne det naturleg å orientere seg mot når det gjeld å samanlikne sitt regelverk mot eit internasjonalt system. Denne samanlikninga er tema for neste delkapittel.

#### *Nasjonale kvalitetssystem*

Kvalitetssystem som er retta mot primærproduksjonen i landbruket blir på engelsk gjerne omtalt som "farm assurance systems" eller "farm assurance schemes". Det ser ut til at slike system gjerne blir oppretta med fleire mål for auge, både det å sikre mattryleggleik, dyrevelferd, ytre miljø og arbeidsmiljø. Bak desse instrumentelle målsettingane ligg ein grunnleggande motivasjon i å sikre marknadsdelar gjennom *forbrukartillit* og i mange tilfelle gjennom forbrukarpreferansar for matvarer av eit visst *geografisk opphav*. Dette er trekk vi kjenner att frå vårt heimlege KSL.

Konkurranselovgjevinga i EU hindrar at sertifiseringsordningar/kvalitetsmerke kan vere avgrensa til landbruksprodukt frå eitt enkelt EU-land. Dersom produsentar frå andre EU-land kan godtgjere at dei innfrir krava som er sett i ein gitt standard, har dei krav på å få nytte det aktuelle kvalitetsmerket.<sup>21</sup> Vidare er det gjennom ein dom i EU-domstolen frå november 2002 slått fast at det er i strid med EU-traktaten sitt prinsipp om fri flyt av varer å nytte offentlege midlar til ordningar som gir verbalt uttrykk for geografisk opphav. Denne sakal galdt det tyske kvalitetsmerket "Gütezeichen – Markenqualität aus deutschen Landen" (kvalitetsmerket frå tysk jord), administrert av CMA<sup>22</sup> på vegne av eit offentleg fond. EU-lovgjevinga har dermed fleire mekanismar som kan hindre kvalitetsmerke i å vere fordekte nasjonalitetsmerke (av typen Godt Norsk). Vi har ikkje studert feltet inngåande nok til å kunne trekke bastante slutningar, men vi sit att med eit inntrykk av at mange kvalitetssystem framleis opererer i ein gråsoner der kvalitetsmerket også har som formål å signalisere geografisk opphav. I Finland har merket "Hyvää Suomesta / Gott från Finland" såleis kunne halde fram etter EU-innmeldinga ved at næringa sjølv dekkjer alle utgifter med merket. I Austerrike har Agrarmarkt Austria "löyst problemet" ved at deira merke med påskrifta "Geprüfte Qualität – AMA GÜTESIEGEL – AUSTRIA" er ope for alle EU-bønder, medan dei i praksis langt på veg er stengt ute ved hjelp av basiskriterier som tar utgangspunkt i særeigne trekk ved landbruket i Austerrike.<sup>23</sup>

I tillegg til dei nasjonale kvalitetssistema frå Finland, Tyskland og Austerrike som vi alt har omtalt, vil vi peike på at Storbritannia er det landet som ligg fremst i verda når det gjeld oppslutning om kvalitetssystem i landbruket, og at britane utmerkar seg med eit mangfold av "farm assurance schemes". Dette må ein særleg sjå på bakgrunn av at Storbritannia har vore heimsøkt av dramatiske matskandalar og innføringa av *Food Safety Act* i 1990, som gir aktørane i matforsyningeskjeda pålegg om å forsikre seg om at kvaliteten på maten dei kjøpar frå oppstraums leverandørar, eit prinsipp som blir omtalt som "due diligence defence"

<sup>21</sup> Kjelde: Food Standards Agency ([www.food.gov.uk](http://www.food.gov.uk))

<sup>22</sup> Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft, mbH.

<sup>23</sup> Tore Jarmund, Matmerk, personlig opplysning.

(Hobbs et al., 2002; Fearne & Garcia, 1999). Vi har registrert fem slike kvalitetssystem, men har grunn til å tru at det finst enda fleire (vi ser her bort frå ulike sertifiseringsordningar knytt til økologisk landbruk og dyrevern). Dei fem ordningane er:

- *British Farm Standard*. Oppretta i 2000. Fungerer som ein paraply for ei rekke kvalitetsstandardar (som Genesis QA og FABBL), og frontar desse overfor publikum gjennom eit lett gjenkjenneleg merke, "The Little Red Tractor" (sjå figur). Regelverk og merke blir forvalta av organisasjonen Assured Foods Standard, som er eigd av delar av matvarenindustrien (som også eig fleire av kvalitetsstandardane), bondeorganisasjonen National Farmers' Union og the Meat & Livestock Commission. Har separate regelverk for dei seks produksjonane mjølk, storfe/småfe, gris, fjørfe, frukt/grønt og korn/oljevekster. Dekkjer 65 - 90 prosent av den nasjonale produksjonen innafor dei ulike sektorane. Nettadresse: [www.littleredtractor.org.uk/](http://www.littleredtractor.org.uk/).
- *Genesis Quality Assurance Scheme*. Etablert i 1998, var først ute med å etablere modular for heile landbruket, slik at den enkelte bonden kunne få dekt alle produksjonane innafor eitt og same kvalitetssystem. Planteproduksjon, storfe- og saupekjøt som er sertifisert gjennom Genesis QA har rett til å nytte den rauda traktor-logoen til British Farm Standard. Nettadresse: [www.genesisqa.com](http://www.genesisqa.com).
- *FABBL Farm Assurance Scheme*. Har to standardar: storfe/sau og korn (combinable crops). Nettadresse: [www.fabbl.co.uk/](http://www.fabbl.co.uk/).
- *Assured Combinable Crops Scheme* (CMi Certification Ltd). Etablert i 1998, gjeld berre korn. Dekkjer vel 2 mill. ha fordelt på 12.000 produsentar. Nettadresse: [www.assuredcrops.co.uk](http://www.assuredcrops.co.uk).
- *Quality Meat Scotland* (Scottish Food Quality Certification Limited). Har standardar for storfe, lam og gris. Opererer med kvalitetsmerka "Scotch Beef", "Scotch Lamb" og "Specially Selected Pork". Viser til at den skotske kjøtindustrien har noko av den høgste andelen medlemskap i kvalitetssystem, med 90 prosent for sau og storfle; praktisk talt 100 prosent for gris, utan at det er sagt eksplisitt at dette gjeld Quality Meat Scotland aleine. Driv svært aktiv marknadsføring med fjernsynsrekklamar og bruk av kjente personar. Dette har ført til at "Scotch Beef" har fått ei forbrukarmerksemplar på heile 90 prosent (truleg i heimemarknaden Skottland). Nettadresse: [www.qmscotland.co.uk](http://www.qmscotland.co.uk).



Vi har undersøkt tre utalandske kvalitetsstandardar med omsyn til revisjonsfrekvens og prosedyrar ved regelbrot. Dette gjeld *EurepGAP Integrated Farm Assurance*<sup>24</sup> og dei to britiske standardane *Assured Combinable Crops Scheme* (ACCS) for kornproduksjon og *Quality Meat Scotland* (QMS) sin standard for produksjon av storfe- og saupekjøt. Grunngjevinga for valet av desse eksempla er at KSL orienterer seg mot EurepGAP med tanke på ei akkreditering i høve til dette systemet; nøkkelinformantar har peikt på britiske kvalitetssystem og særleg QMS som relevant; og vi hadde ønske om å illustrere kvalitetssystem innafor både husdyr- og planteproduksjon.

<sup>24</sup> Gjeld for produksjon av korn/oljevekster, storfe og sau, mjølk, gris og fjørfe, i tillegg til vegtransport av dyr fram til slakteri.

### *Revisjon*

EurepGAP krev årleg ekstern revisjon på kvar gard, men overlet til det aktuelle sertifiseringsorganet å avgjere kor stor innsats ein skal leggje ned i inspeksjonen på den enkelte garden. Også ACCS har hyppige revisjonar på garden; ein gong i løpet av kvar vekstsyklos (før hausting), med eit minimum på 6 månader og maksimum på 18 månader mellom kvar revisjon. QMS krev årlege revisjonar på gardsnivå, og har ein klausul i regelverket om at revisor kan ha med seg ein representant for dyrevernorganisasjonen Scottish SPCA.

### *Sanksjonar*

EurepGAP krev av alle sertifiseringsorgan at dei har straffeprosedyrar i tråd med dokumentet "General Regulations" kapittel 11. Dette inneber reaksjonar på tre nivå: åtvaring, suspensjon og kansellering (warning, suspension and cancellation). Ved *åtvaring* får bonden ein avtalt frist på maksimum 28 kalenderdagar for å rette på årsaka til sanksjonen. Dersom fristen ikkje blir halde, blir det sett i verk "immediate complete suspension", som inneber at sertifikatet blir trekt tilbake for ei viss tid. Ved *suspensjon* vil bonden bli hindra i å nytte EurepGAP sin logo, sertifikat eller andre dokument knytt til EurepGAP for ei viss tid som blir fastsett av sertifiseringsorganet. Suspensjonen kan ikkje vare meir enn 6 månader. Dersom aktuelle avvik ikkje er lukka i løpet av suspensjonstida blir sertifikatet kansellert. Suspensjonen kan bli heva etter at det er lagt fram skriftleg/synleg prov på at avviket er lukka, og etter at sertifiseringsorganet har gjennomført ein inspeksjon på bonden sin kostnad.

Sertifiseringsorganet avgjer sjølv om inspeksjonen skal vere annonsert eller ikkje. Sanksjonar kan vere utsette (deferred), dvs. at dei trer i kraft først etter ein månad, eller umiddelbare (immediate). Umiddelbare suspensjonar kan i visse tilfelle gjelde berre delar av produksjonen (partial immediate suspension). Ved *kansellering* eller inndragning av kontrakten får bonden totalt forbod mot all bruk av lisens/sertifikat, logo eller dokument som kan relaterast til EurepGAP. Produsentar som får sertifikatet kansellert kan ikkje søke om ny sertifisering før etter eitt år. Regelverket spesifiserer i høve til dei tre kravnivåa og til kontrakten mellom bonden og sertifiseringsbyrået kva slag regelbrot som utløyser ulike typar sanksjonar.

ACCS opererer i sitt regelverk med såkalla "critical failure points" eller CFP (svarer til "kritiske kontrollpunkt", som er ein del av den utbreidde HACCP-metodikken). Dersom revisjonen viser brot på eitt eller fleire av desse kritiske kontrollpunktta, vil bonden misse sertifiseringa til feilen har blitt retta og sertifiseringsorganet har fått prov (objective evidence) på dette. Regelverket seier vidare:

A revisit may be necessary, at the producer's expense. If the Certification Body discovers at the next routine surveillance assessment that the CFP has not been corrected the producers status will become 'suspended' pending rectification and the producer will then be required to bear the costs of a full re-assessment of the business. If a Critical Failure Point occurs and corrective action cannot be taken certification cannot be achieved for that holding.

Dette inneber at dersom manglar knytt til kritiske kontrollpunkt ikkje har blitt retta opp seinast innan neste eksterne revisjon, dvs. innan 6-18 månader i dette tilfellet, så vil produsenten bli suspendert frå ordninga og må bere kostnaden med full revisjon av verksemda for å kome inn i ordninga på nytt.

Prosedyrane ved regelbrot knytt til *Quality Meat Scotland* sin standard for storfe og sau har ei tilsvarande inndeling i krav som utløyser meir eller mindre alvorlege sanksjonar ved regelbrot. Her nyttar ein omgrepet "minor non-compliances", dvs. mindre avvik, der avvik vil føre til at verksemda/garden får eit medlemsskap på vilkår. Tidsfristen for å lukke slike

mindre alvorlege avvik er som regel ein månad, og dette skal rapporterast på eit eige skjema til sertifiseringsorganet SFQC. Ved alvorlegare avvik, ”major non-compliances”, som svarer til brot på kritiske kontrollpunkt i ACCS-standarden, vil garden bli mellombels stengt ute frå sertifiseringsordninga. Bonden vil i slike tilfelle få eit brev med beskjed om kva som må gjera for igjen å få status som sertifisert. Regelverket spesifiserer ikkje ein tidsfrist for å rette opp slike feil, truleg ut frå eit resonnement om at bonden per definisjon er stengt ute frå ordninga og sjølv må ta initiativ for å kome inn att. Derimot seier reglane at revisoren vil kome på ny inspeksjon så snart som råd etter at bonden har meldt frå om lukking av avvik, og seinast innan ti arbeidsdagar. Dersom revisoren under den nye inspeksjonen finn at situasjonen er tilfredsstillande, vil produsenten få tilsendt ei stadfesting av dette innan fem arbeidsdagar, slik at han på ny kan selje sertifiserte dyr. Denne delen av regelverket i *QMS Cattle & Sheep Standards*, ”The Assessment Procedure”, er gjengitt i vedlegg x.

#### *Relevans for KSL*

Denne gjennomgangen av utalandske kvalitetssystem gir grunnlag for nokre refleksjonar med tanke på KSL:

- Den offentlege kontrollen av landbruket er ikkje nødvendigvis like sterk i andre land som i Norge. Ved samanlikning med kvalitetssystem i andre land må vi ta omsyn til at private ordningar kan ha fått ei viktigare rolle i eigenskap av å fylle nokre av dei tilsynsfunksjonane som staten utfører hos oss. Dette er forhold vi ikkje har hatt kapasitet til å kartlegge i denne samanhengen.
- Inspeksjonar på gardsbruksplassar spelar ei langt meir sentral rolle hos fleire utalandske kvalitetssystem enn tilfellet er i KSL. Årlege revisjonar med besøk av sertifiseringsorgan på den einskilde garden ser ut til å vere standard.
- Revisjonane knytt til utalandske kvalitetssystem vi har sett på blir utført av uavhengige sertifiseringsorgan/revisjonsbyrå som er akkrediterte gjennom internasjonalt anerkjente akkrediteringsordningar. Dette står i motsetning til KSL-revisjonane, der revisorane arbeider på oppdrag frå KSL.
- Vi har ikkje kunnskap om utalandske kvalitetsstandardar innafor landbrukssektoren som nyttar ordninga med eigenrevisjon.
- Dei undersøkte utalandske standardane har innbygde sanksjonsmekanismar i kravsetta sine i form av ulike gradar av ekskludering frå ordninga. Dette står i motsetning til KSL. I KSL-kravheftet (gyldig frå hausten 2002) står det under punktet ”Avviksbehandling” at bonden sjølv er ansvarleg for at avvik blir lukka innan avtalt frist, både for avvik påvist ved eigenrevisjon og ved KSL-revisjon. Regelverket inneholder ingen opplysningar om sanksjonar. Det er opp til varemottakarane å straffe dei bøndene som set seg ut over KSL-standarden, anten gjennom prisdifferensiering eller ved å stille krav om KSL for å få levere (sjå vår omtale av delmål 2 i kapittel 2).
- KSL har vore gjennom ein samanlikningsprosedyre vis a vis EurepGAP, jf. neste delkapittel. Her er det berre fokusert på innhaldet i dei enkelte krava knytt til produksjon, dyrevelferd osv, medan vi ikkje kan sjå at revisjonsordning og sanksjonar har vore gjenstand for tilsvarande ”benchmarking”. Når KSL no planlegg å hente akkreditering frå EurepGAP som tilsvarande standard, vil vi tru at KSL må harmonisere regelverket sitt

også på desse punkta. Dette vil i så fall få omfattande konsekvensar for den framtidige utforminga av KSL.

- Situasjonen i Storbritannia og Norge er ulike på den måten at vi her har eitt felles kvalitetssystem for heile landbruket, medan britane har ei rekke standardar. I Storbritannia representerer mangfaldet av system ei utfordring for kommunikasjonen mot forbrukarane, som langt på veg har blitt løyst ved at ulike standardar har blitt vurdert og fått godkjenning i høve til British Farm Standard, og marknadsfører seg under den rauda traktor-logoen. Både British Farm Standard og Quality Meat Scotland driv aktiv marknadsføring overfor forbrukarane; her har KSL mykje å lære. Norge er i ein unik situasjon ved at heile landbruket står samla bak eit felles kvalitetsmerke, og på den måten har dei beste føresetnader for å ha ein eintydig og klar kommunikasjon overfor varehandel og forbrukarar.
- Utforming av regelverket til EurepGAP skjer i eit aktivt samspel mellom landbruksinteresser og marknadsaktørar, medan KSL-regelverket blir utforma i faggrupper med representasjon frå landbruket og varemottakarane. Når EurepGAP har fått til betre integrering gjennom heile verdikjeda heng truleg saman med at kvalitetssystemet har sitt utspring i varehandelen.

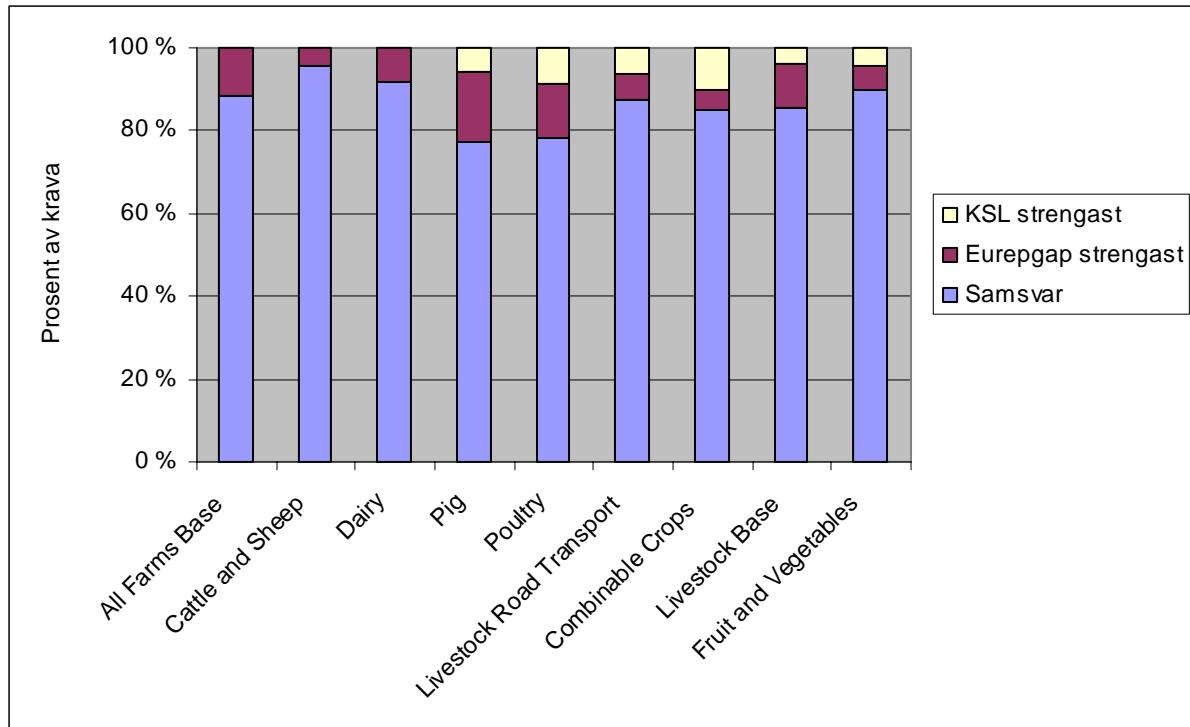
### 3.2 Samanlikning KSL – EurepGAP

Våren 2004 gjennomførte Harald Ekeberg i Ekeberg Quality ei samanlikning ("benchmarking") mellom krava i KSL-regelverket og EurepGAP. Hovudkonklusjonen er at det er *små* skilnader mellom regelverka: 88 % av krava samsvarer for frukt og grønt, 85 % samsvar for husdyrhald. Det skulle derfor ligge godt til rette for harmonisering mellom KSL og EurepGAP. Samanlikninga mellom KSL og EurepGAP gjeld så langt vi kan sjå berre innhaldet i dei respektive kravsetta. Måten regelverket blir handheva på, t.d. i form av revisjonsordning og sanksjonar, er tema som også burde vore gjenstand for samanlikning, slik vi var inne på i førre delkapittel.

Diagrammet under viser for kvart kapittel i EurepGAP-regelverket<sup>25</sup> den prosentvise fordelinga mellom krav der det er samsvar mellom dei to regelverka, krav der EurepGAP er strengast og krav der KSL er strengast.

---

<sup>25</sup> EurepGAP-regelverket for frukt og grønt har 14 kapittel, men er her handsama under eitt.



Figur 19: Grad av samsvar mellom EurepGAP og KSL (kjelde: Ekeberg Quality 2004)

Det er verdt å merke seg at figuren berre gir ei kvantitativ vurdering av skilnadene mellom KSL og EurepGAP. Viktigare vil det vere å vurdere *innhaldet* i regelavvika. Figuren viser at gris og fjørfe er dei to produksjonane der det er minst samsvar mellom dei to regelverka. Av dei totalt 89 krava i EurepGAP-regelverket for griseproduksjon, er det 15 krav (17 %) der EurepGAP er strengast og 5 krav (6 %) der KSL er strengast. I dei tilfella der det er manglende samsvar i husdyrregelverket (15 % av krava), er det i to av tre tilfelle EurepGAP som har dei strengaste reglane.

Under vil vi gi nokre kommentarar til det kvalitative innhaldet ved dei viktigaste avvika mellom EurepGAP og KSL:

#### *Plantevernmiddel*

KSL stiller krav om sprøytesertifikat hos den som utfører sprøytinga, medan EurepGAP krev at ein må ha kompetanse på området ("demonstrate competence"), utan at kompetansekravet er formalisert. Vidare krev KSL uavhengig funksjonstest av åkerssprøyter og at det blir ført sprøytejournal. EurepGAP har på si side krav til brannsikra lager for plantevernmiddel, oppdatert inventarliste, oppbevaring av væske på hylle under pulver (i tilfelle lekkasje), og at skyllevatn frå reingjering av tomemballasje ikkje skal ut i avløp. Det ser altså ut til at KSL er strengast på *bruken* av sprøytemiddel, medan EurepGAP har strengare krav til *lagringa*.

#### *HMS*

EurepGAP-regelverket har krav om underteikna "health and safety guide" og hygienestandard, nødsituasjonsplakat ved telefon, uhellsprosedyre for medisinlager, førstehjelpsutstyr og reint vatn på utvalte plassar. Dette er krav som ikkje finst i KSL.

### *Stor- og småfe*

Berre eitt krav som er ulikt: EurepGAP har forbod mot elektrisk inngjerding i husdyrrom (båsgrensar/kutrenar).

### *Mjølkeproduksjon*

EurepGAP krev 4 veterinærinspeksjonar per år, skriftleg fôringsplan, test/dokumentasjon av mjølkeutstyr, vaskevasstemperatur og vaskemiddelbruk. KSL har ingen krav som er strengare enn EurepGAP.

### *Gris*

EurepGAP krev veterinærgodkjent helseplan, handlingsplan ved høge dødstal, risikovurdering av salmonellaoverføring til menneske, spesifikke ventilasjonskrav med maksverdiar på ulike gassar/støv (KSL seier berre at gassar ikkje skal finnast i ”uheldige koncentrasjonar”), og har krav om kassering av dyr som har brekt nålespiss i seg. KSL forbyr avvenning av grisunger før 28 dagar etter fødsel (ei veke seinare enn EurepGAP), tillet at purke står maksimalt 10 dagar i fødebinge (mot 49 dagar hos EurepGAP), og har strengare krav til golvrister.

### *Fjørfe*

KSL-krava verkar å ta meir omsyn til dyrevelferd for fjørfe (plasskrav, lysregime, forbod mot nebbtrimming), medan EurepGAP har større fokus på utstyrinspeksjon. Kontroll med beinproblem (Bristol Gait) og ventilasjon/temperatur er best hos EurepGAP.

### *Husdyrtransport*

EurepGAP krev at reell kjøretid ikkje skal vere lenger enn 4 timer. KSL krev betre plass for gris enn i EurepGAP, stiller krav til transport i båt og fly og krev mekanisk ventilasjon når dyretransporten står i ro. KSL har forbod mot transportar over 8 timer innalands (fjørfe 12 timer), medan EurepGAP krev kvilestopp for transporthar over 8 timer. Dette er ein viktig prinsipiell skilnad som viser at den europeiske matvareindustrien er avhengig av lange dyretransportar.

### *Oppsummering*

Dersom ein skal peike på ein hovudtendens i dette materialet, må det vere at i dei relativt få krava der KSL er strengare enn EurepGAP er det eit nokså stort innslag av krav som gjeld dyrevelferd. Dette gjeld både for kapitla gris, fjørfe og husdyrtransport. EurepGAP ser ut til å ha krav om fleire planar og dokumentasjonssystem som bonden skal følgje i den daglege drifta, som helse- og tryggleiksplan, hygienestandard, vedlikehaldsloggar, fôringsplan, veterinærgodkjent helseplan for gris, ventilasjonsplan, transportplanlegging, risikovurdering av bingar/siloar mm. Unntak er KSL-pålagt gjødslingsplan og sprøytejournal, som EurepGAP ikkje har direkte krav til.

## 3.3 Kvalitetssystem i andre sektorar

### **Historia bak kvalitetssikringsystem**

Kvalitetssikring har sin historiske bakgrunn i system utvikla innafor det amerikanske og britiske forsvaret frå tida etter den andre verdskriga. Systema vart utforma for å sikre kvaliteten på produkt frå underleverandørar (Munroe-Faure & Munroe-Faure, 1993; Aune, 1994). Dei første systema fokuserte mykje på klassiske tryggleiksproblem, og KS vart først

tatt i bruk i det sivile samfunnet innafor kjernekraft- og prosessindustrien (Vestby, 1998). Den første sivile KS-standarden fekk nemninga British Standard 5882, og omfatta kjernekraftverk.

Den store utbreiinga av KS i *sivil* verksemd blir gjerne forklart med framveksten av frihandel, som førte til sterk internasjonalisering i handelen etter den andre verdskriga. For å sikre informasjon til kundane og konkurranse på like vilkår vart det difor trong for ei internasjonalt akseptert ramme for korleis produsentane skulle presentere produkta sine, inkludert *framstillinga* av produkta (Vestby, 1998). Her har det etter kvart oppstått mange nasjonale og internasjonale standardar, der dei mest kjente internasjonale standardane for kvalitetssikring er utvikla av The International Standardising Organisation (ISO): ISO 9.000 og ISO 10.000-serien.

Det er også etter kvart utvikla eigne standardar som spesielt rettar seg inn mot *miljø* – som ISO 14.000-serien – der det å innarbeide rutinar som skal sikre ei minst mogleg påkjennung på miljøet fra verksemda blir handtert som ei utviding av kvalitetsomgrepet (Aall og Sæther, 1996)<sup>26</sup>. Slike system blir gjerne omtalt som *miljøstyring*.

I 1993 godkjente EU ei forordning som gjeld miljøstyring med nemninga Environmental Management and Audit Scheme (EMAS). Ordninga er frivillig<sup>27</sup>, og førebels avgrensa til produksjonsverksemder. Verksemder som er med forpliktar seg til å vurdere kva miljøeffektar av eiga verksemd som er viktige, lage miljømål og ein miljøhandlingsplan som tar for seg dei viktigaste miljøeffektane og etablere et miljøstyringssystem som m.a. inneber periodiske interne miljørevisjonar og offentlege miljøutgreiingar. Ein uavhengig offentleg godkjent miljøkontrollør må kontrollere om verksemda tilfredsstiller EMAS-krava. Godkjente verksemder får rett til å bruke eit eige EMAS-emblem, som svarer til den miljømerkinga vi alt i dag har av produkter.

ISO- og EMAS-systema er svært like, men det er éin viktig skilnad. EMAS har eit krav om at verksemdene lagar ein *offentleg* miljørapport. Eit slikt krav har ikkje ISO.

I *offentleg* verksemd er KS gjerne knytt til *New Public Management* og prinsippet om *målstyring*, der det har vore eit kjernelement å overføre organisasjonsmodellar frå privat til offentleg verksemd. Innføring av KS i offentleg verksemd må ein også sjå i lys av ideologisk styrte mål om *deregulering* av offentleg verksemd. Eit viktig element her har vore endringar i *offentleg tilsynsverksemd*. Denne omlegginga skjedde i Norge gjennom Ot.prp. nr. 48 (1989-90) om lov om endringar i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidvern og arbeidsmiljø m.v., der Regjeringa for første gong uttrykte ønske om at offentleg tilsyn og kontroll i større grad skal baserast på internkontrollprinsippet. Ei slik omlegging inneber at verksemdene blir pålagt å innføre eit dokumentert kvalitetssikringssystem og at sjølv tilsynsaktiviteten blir lagt om frå gjennomføring av inspeksjonar og fysiske kontrollar til såkalte systemrevisjonar; det vil seie at styresmaktene berre kontrollerer at verksemdene har eit internkontrollsysten og at dette systemet fungerer<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Inkluderinga av miljøomsyn i kvalitetstarbeidet har gjerne gått under nemninga Total Quality Management.

<sup>27</sup> Opprinnelig var det framlegg om at EMAS skulle vere ei obligatorisk ordning, men etter sterkt press frå industrien vart det vedtatt at ordninga skulle vere frivillig. EU-kommisjonen har likevel halde på ei moglegheit til å gi lovpålegg om å innføre ordninga dersom den frivillige tilslutninga blir for lita (Franke 1995).

<sup>28</sup> I praksis har det vist seg at styresmaktene ikkje heilt har klart å gi slepp på elementet med fysisk kontroll; i alle tilfelle på ureiningsområdet.

I Norge kan denne endringa i tilsynsaktivitet knyttast heilt konkret til erfaringar frå oljeutvinninga i Nordsjøen og innføring av internkontrollsysteem der, som igjen la grunnlaget for innføringa av forskrifta om internkontroll etter forurensningsloven i 1991 (Aune, 1994). I dag femner forskrifta om internkontroll desse lovene:

- lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (lov 24. mai 1929 nr. 4)
- sivilforsvarsloven § 48 jf. § 41 (industrivernpliktige virksomheter) (lov 17. juli 1953 nr. 9)
- brannfarlighetsloven (lov 21. mai 1971 nr. 47)
- lov om eksplasive varer (lov 14. juni 1974 nr. 39)
- produktkontrolloven (lov 11. juni 1976 nr. 79)
- arbeidsmiljøloven (lov 4. februar 1977 nr. 4)
- forurensningsloven, dersom verksemda sysselset arbeidstakar (lov 13. mars 1981 nr. 6)
- brannvernloven (lov 5. juni 1987 nr. 26)
- genteknologiloven (lov 2. april 1993 nr. 38)
- strålevernloven (lov av 12. mai 2000 nr. 36).

For *landbruket* inneber det at internkontrollforskrifta er relevant både i høve til lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov om arbeidsmiljø, og forurensningsloven – det siste vel og merke berre dersom verksemda sysselset arbeidstakarar. Dersom landbruket blir omfatta av næringsmiddelloven, kjem verksemda i tillegg inn under ei forskrift om internkontroll etter dette lovverket. Vidare er det innført krav om internkontroll på området for innsatsvarer i landbruket; ei forskrift som ikkje gjeld landbruket i tydinga gardsbruk, men som likevel har ein *konsekvens* i høve til gardbrukaren. Når det gjeld relasjonane mellom dei ulike pålegga om internkontroll og KSL, har Landbruksdepartementet mellom anna uttalt dette (i samband med innføring Ot.prp. nr. 50 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 8. juni 1962 nr. 4 om tiltak mot dyresjukdommer)<sup>29</sup>:

Departementet er av den oppfatning at KSL er et nyttig verktøy for gjennomføring av internkontroll. Gjennom Kvalitetssystem i landbruket har næringen i samarbeid med offentlige instanser fastsatt minimumskrav for dokumentasjon for de enkelte produksjonar. Kravene dekker lover og forskrifter, ved siden av de krav næringen har pålagt seg selv. For at KSL skal virke som et hensiktsmessig verktøy for landbruksnæringen må det revideres i samsvar med offentlige krav. De virksomheter som benytter seg av KSL vil derfor langt på vei ha gjennomført krav om internkontroll.

---

<sup>29</sup> <http://odin.dep.no/lmd/norsk/dok/regpubl/otprp/020001-050004/hov003-bu.html>

## **Internkontroll etter Forurensningsloven**

Internasjonalt er det ein stor aktivitet når det gjeld å ta i bruk kvalitetssikringssystem innafor privat verksemd. Også innafor offentleg verksemd har ulike variantar av kvalitetssikringssystem fått auka merksemd, ikkje minst i kjølvatnet av endringar innafor offentleg verksemd under overskrifta New Public Management. Det er likevel langt færre eksempel på den forma for blandingsmodell vi ser når det gjeld KSL, altså kombinasjonen av eit internt, marknadsstyrt og myndighetsstyrt system. I så måte er Norge langt framme internasjonalt, særleg i ureiningssektoren (Nordisk ministerråd, 1994).

Alt i 1991 vart det i Norge vedtatt eit påbod om innføring av internkontroll etter Forurensningsloven for både offentleg og privat verksemd. Etter kvart følgde statlege styresmakter opp med ei omlegging av tilsynet i retning av meir vekt på systemkontroll (gjennom systemrevisjonar) og mindre vekt på tradisjonelle kontrollar. Verksemder som er omfatta av Forurensningsloven har også i aukande grad tatt i bruk marknadsstyrte formaliserte kvalitetssikringssystem, som ISO 14.000 og EMAS. I denne samanhengen er det særleg interessant å sjå på erfaringane frå etableringa og praktiseringa av desse systema i Norge. Spesielt gjeld det røynsler frå samspelet mellom offentlege styresmakter og private verksemder på dette området.

Som tidlegare omtalt har arbeidet med innføring av internkontrollforskrifta sitt utspring i kvalitetssikring for å stryke tryggleiken, både m.o.t. arbeidstryggleik og fare for utslepp innafor oljeindustrien. Internkontrollforskrifta var ei forskrift som var mykje vidare enn utgangspunktet for den prosessen som leidde fram til forskrifta, i og med at forskrifta omfatta *all* form for ureining og *alle* former for verksemd – også offentleg verksemd.

Eit særleg interessant poeng her er det at Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) *støtta* innføringa av internkontrollforskrifta. Dette var uventa ut frå ei forventning om at næringslivet generelt er skeptisk til statlege pålegg, særleg når pålegg gjeld krav til innføring av nye arbeidsrutinar og arbeidsoppgåver. NHO meinte det ville bli lettare å innføre kvalitetssikringssystem i næringslivet når det i prinsippet same typen systematisk arbeid vart lovpålagt. Interessant nok var den svenske søsterorganisasjonen til NHO sterkt motstandar da tilsvarende diskusjon var oppe i Sverige, noko som har ført til at Sverige ikkje har eit tilsvarende lovpålegg som i Norge.

Ved omlegging av det offentlege tilsynet i ureiningssektoren var oppgåva først å få *etablert* eit system for internkontroll. Etter kvart kom eit tilleggsål om *effektivisering* av den delen av kvalitetssikringa som gjeld det *offentlege tilsynet*. Effektiviseringsållet dreidde seg om å gjere tilsynet meir verknadsfullt (altså auke kvaliteten av tilsynet), men også spørsmålet om å redusere dei offentlege utgiftene til tilsynsaktiviteten.

Omlegginga i det offentlege tilsynsarbeidet gav seg m.a. uttrykk i ein overgang frå klassiske fysiske kontrollar til auka bruk av *systemrevisjonar*. I si mest reindyrka form er systemrevisjonar avgrensa til det å kontrollere om internkontrollsystemet fungerer; i prinsippet utan at det da skal vere trong for fysiske kontrollar. I praksis femner systemrevisjonar også om fysiske kontrollar og målingar.

På ureiningsområdet blir tilsynet gjennomført av Statens forurensningstilsyn (SFT). Det er tre typar eksterne tilsynsaktivitetar:

- inspeksjonar
- utrykingsinspeksjonar
- systemrevisjonar

*Inspeksjonar* er av meir avgrensa karakter - t.d. gjelde kontroll av eit reinseanlegg - og tar normalt ikkje meir enn ein dag. Utrykingsinspeksjonar blir gjennomført når SFT får melding om akutte utslepp eller andre akutte hendingar. Systemrevisjonar er meir omfattande tilsyn som gjerne skjer over 2 til 5 dagar. I tillegg til eksternt tilsyn er det etablert eit system med *eigenrapportering*. Alle verksemder i risikoklasse 1 og 2, samt dei fleste i klasse 3, skal årleg rapportere sine utslipper til SFT.

Internkontrollforskriften inneheld i seg sjølv ikkje krav om framlegging av interne revisjonsrapportar, men internkontrollforskriften føreset at det blir gjennomført periodiske internrevisjonar. Det er ingen krav til kven som skal utføre slike revisjonar; det kan vere tilsette på verksemda eller innleidde konsulentar. Poenget er at det er verksemda som er oppdragsgivar for revisjonane; det er det som gjer at revisjonane er *interne* – ikkje kven som reint praktisk utførar revisjonen. Når SFT gjennomfører eksterne systemrevisjonar er dette eitt av forholda dei kontrollerar; altså *at* det er gjennomført internrevisjonar og at eventuelle avvik som er avdekka i dei interne revisjonane også er følgt opp med korrigerande tiltak. I dette ligg at SFT også kan be om å få sjå dei interne revisjonsrapportane som gjeld internkontrollen. Eksterne systemrevisjonar blir alltid innleidd med å kontrollere om eventuelle manglar avdekt i den førre revisjonen er retta opp (gjerne kalt ”verifikasjon”).

Verksemdene må i prinsippet betale full kostnadsdekking for inspeksjonar og revisjonar i form av ei avgift gradert etter omfang på tilsynet, som igjen er gradert etter storleik og type verksemde. Det blir også gjort ei prioritering av tilsynsaktiviteten ut frå type verksemder, der verksemder med dei største miljøproblema (kontrollklasse 1) blir utsett for oftare tilsyn enn andre verksemder (gradert ned til kontrollklasse 4). Ei verksemde i kontrollklasse 1 skal t.d. i prinsippet reviderast kvart 4. år, men det blir også gjort individuelle vurderingar ut frå eigenrapportering og resultat frå tidlegare revisjonar – slik at ”flinke” verksemder på sikt kan oppnå noko mindre omfattande tilsyn (og dermed lågare avgifter).

SFT lagar ei årleg samanstilling av resultata frå tilsynsarbeidet, både systemrevisjonar og inspeksjonar. Her går det fram kva type manglar som er registrert, omfanget av manglar totalt og fordelt på ulike kontrollklasser og typar verksemder, og i kva grad manglar er retta opp. Samanstillinga er offentleg tilgjengeleg. Vidare blir det lagt ut såkalla bedriftsspesifikk miljøinformasjon (sjå <http://www.sft.no/bmi/>) med informasjon om utslepp, energibruk, avfallsproduksjon og samandrag av både eigenrapportering og inspeksjonar.

Systemrevisjonar blir samordna med dei andre tilsyna som handhevar internkontrollforskrifta, det vil seie Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Arbeidstilsynet (AT) og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO). I tillegg blir fleirdagars tilsyn på sokkelen samordna med Petroleumstilsynet som saman med SFT og Helsetilsynet fører tilsyn med regelverket for oljeaktivitetar offshore. Dersom fleire tilsyn har planlagt eit fleirdagarstilsyn ved ei verksemde, prøver ein å gjennomføre tilsynet samtidig eller på annan måte koordinert i tid.

Etter kvart som verksemdene tok til å innføre eigne miljøstyringssystem, der ISO 14.000-serien er den vanlegaste i Norge, dukka spørsmålet opp om verksemdene skulle få ei form for ”kreditt” fra styresmaktene for at dei innfører eit slikt system i tillegg til det lovpålagte

internkontrollsystemet. Diskusjonen har ført til ein etablert praksis der ISO- eller EMAS-sertifiserte verksemder normalt vil få halvparten så omfattande systemrevisjonar (og dermed halvparten så stor avgift)<sup>30</sup>. I dette ligg at styresmaktene har akseptert at ei ISO- eller EMAS-sertifisering inneber eit ”kvalitetsstempel” når det gjeld nivået på internkontrollen.

## Økologisk landbruk

Det er etablert eigne standardar for sertifisering av økologisk landbruk. I Norge blir dette gjort av Debio<sup>31</sup>. Sjølv om økologisk landbruk vanskeleg kan seiast å vere ein eigen sektor i høve til resten av landbruket, vel vi likevel å ta med ein diskusjon omkring Debio i høve KSL i denne samanhengen, i og med at det *er* eit prinsipielt skilje mellom Debio og resten av landbruket.

Debio har ei dobbeltrolle. På den eie sida er dei sertifiseringsorgan for eit frivillig marknadsstyrt kvalitetssystem. På den andre sida har dei delegert tilsynsmynde for å kontrollere at gardbrukarane følgjer regelverket for økologisk landbruk.

Debio sertifiserer økologisk landbruksproduksjon, foredling, import og omsetning. Debios Ø-merke stadfestar at produksjonen er kontrollert og godkjent i tråd med regelverket for økologisk produksjon. Godkjenning frå Debio ligg også til grunn for offentleg tilskot til økologisk landbruksdrift.

Gjennom EØS II-avtalen frå 1995 har norske styresmakter ansvar for at Norge skal ha ei kontrollordning for økologisk produksjon. Landbruksdepartementet har delegert tilsynsansvaret til Mattilsynet for primærproduksjon og foredling/import/omsetning. Mattilsynet har delegert ansvaret for utøvande kontroll vidare til Debio. Debio har etablert eit samarbeid med KSL ved at Debio-revisorane kontrollerer i høve til KSL-reglar samstundes som dei kontrollerer i høve til Debio-reglane. Debio-revisorane er akkreditert av Norsk Akkreditering.

Debio gjennomfører minst ein årleg ekstern revisjon av deltararane i ordninga. Om revisjonen finn uoverlagte brot på produksjonsreglane vil produksjonen bli underkjent. Det kan føre til at brukaren må gjennom ei karenstid opp til eitt år før produksjonen igjen kan seljast som økologisk. I tilfelle der revisjonen avslører overlagte brot (svindel) kan Debio nekte omsetning av produkta i inntil 5 år. I særleg alvorlege tilfelle blir saka oversendt til Mattilsynet. Oversynet over sertifiserte verksemder er offentleg tilgjengeleg, medan revisjonsrapportane er interne<sup>32</sup>.

## KSL i høve til andre sektorar

Det er store skilnader mellom ei industriverksemnd og eit gardsbruk, som igjen gjer at vi må vere varsame med å dra for direkte samanlikningar mellom kvalitetssystem etablert innanfor industrien og vår diskusjon av KSL. Industriverksemder er for det første ofte større organisasjoner enn eit gardsbruk. Risikoen, ikkje minst knytt til miljøproblem, er også normalt større enn i ein bedrift i industrien enn ein bedrift i landbruket. Samstundes er det nokre felles trekk som gjer det aktuelt å jamføre dei to systema. Det gjeld særleg desse to spørsmåla:

<sup>30</sup> Pers. med. Bjørn Bjørnstad, SFT.

<sup>31</sup> Sjå [www.debio.no](http://www.debio.no)

<sup>32</sup> <http://www.debio.acos.no/>

- Kva bør vere grensesnittet mellom offentleg tilsyn og næringa sitt eige (interne eller marknadsstyrte) kvalitetssikringssystem?
- Korleis sikre tiltru til eit kvalitetssikringssystem?

Den forma for samarbeid mellom næringa og offentlege styresmakter som har vore i samband med innføringa av KSL har også vore tilfelle innafor ureiningssektoren. Skilnaden er at industri som er sertifisert etter gjeldande kvalitetsstandarder normalt vil få halvparten så omfattande systemrevisjonar. Tilsvarande kunne ein tenkje seg at gardsbruk som kan dokumentere eit vel fungerande KSL system (gjennom eigenrevisjon og eksterne KSL revisjonar) kunne oppnå ein ”vinst” i form av mindre omfattande tilsyn. Dersom det var bonden som måtte betale for offentleg tilsyn kunne dette skape ytterlegare stimulans hos bonden for å ha KSL-systemer i orden.

Jacobsen og Kjærnes (2003) argumenterer med behovet for tredjepartkontroll for å unngå marknadssvikt mellom næringa si investering i tryggleikssystem og forbrukarane sine behov. Tredjepartkontroll er kontroll av uavhengige aktørar så som offentleg tilsyn og sertifiserte systemer (t.d. ISO og EMAS). Verken bransjar eller verksemder sjølv kan overta den rolle som ein tredjepartskontroll kan ha fordi kortsiktige økonomiske omsyn kan gi underinvestering i mattryleik. Forbrukarane kan i utgangspunktet ikkje stole på at einskiltverksemder eller næringa sin sjølvjustis vil vere i stand til verken å fastsette eit tilfredstillande tryggleiksnivå eller eit system som kan sikre at verksemder innordnar seg dette.

I ureiningssektoren (industrien) er det etablert eit samarbeid ved at bedrifter som er sertifisert etter miljøstandardar som ISO 14.000 eller EMAS får færre kontroller av SFT enn ikkje-sertifiserte bedrifter. Logikken her, brukt på KSL, er at det offentlege aksepterer eit fungerande KSL system som en garanti for at også offentlege krav blir følgt, ut frå tankegangen at blir det jobba systematisk i bedrifta ut frå gitte formål smittar dette over også på andre forhold. Dette er i prinsippet den same tankegangen som ligg til grunn for overgangen frå resultatkontroll til systemrevisjon innafor offentleg verksemde; altså at ein kontrollerer om internkontrollsystemet er på plass i staden for å gjøre fysiske kontroller. Tankegangen er da at dersom systemet er på plass – altså at det jobbes systematisk og dokumentert – så vil også dei fysiske resultata bli i samsvar med systemkrava.

Ein vesentleg skilnad på KSL på den eine side og ISO og EMAS på den andre er at dei to siste systema har ei sertifiseringsordning med tredjepartkontroll. Det har ikkje KSL. Skal ein ta omsyn til dei faglege innvendingane til at det offentlege godtar KSL-revisjon som grunnlag for å trappe ned eiga tilsyn må KSL bli sertifisert av ein tredje part.

Tiltrua til verksemdene sitt internkornkontrollarbeid på ureiningsområdet blir sikra gjennom eksterne offentlege revisjonar og (for somme) gjennom tredje part sertifisering for dei som i tillegg har valt å ta i bruk standardiserte miljøstyringssystem som EMAS eller ISO 14.000. Parallelen innafor KSL er bruk av eksterne KSL revisorar. Problemet er at desse revisorane nok er eksterne i forhold til gardsbruka, men for interessentar og aktørar utafor landbrukssektoren vil desse lett bli oppfatta som interne, i og med at dei i stor grad er tilsette ved bondens varemottakarar (næringsmiddelindustri). Ein måte å bøte på dette problemet kan vere å overføre ansvaret for dei eksterne KSL revisjonane til verksemder som er akkreditert

av Norsk Akkreditering<sup>33</sup>. Det inneber i tilfelle at Norsk Akkreditering må vurdere om KSL systemet tilfredsstiller krav til det å vere eit sertifiseringssystem, noko som igjen inneber at det må eksistere såkalla normative dokument med klare og konsise kravspesifikasjonar, og at det er ein rimeleg akspet i marknaden for systemet<sup>34</sup>.

Ei anna tilnærming til spørsmålet om tiltru er å leggje vekt på openheit. Om vi drar parallelle til Debio kunne ein tenkje seg ei tilsvarende offentleg liste over verksemder som er KSL godkjente.

Internasjonalt så vel som i Norge har det vore ei kopling mellom kvalitetsmerking og opphavsmekring (altså opphavsland). ”Godt” blir ofte synonymt med ”godt *nasjonalt*”. I Norge er denne koplinga formalisert i og med at det er krav om deltaking i KSL for å kunne nytte merket ”Godt Norsk”. Ei slik formalisert kopling er imidlertid problematisk i høve EU. I ei framtidig situasjon med eit mogeleg norsk EU-medlemskap, eller ei sterkare integrering av norsk landbruk i høve til EU sitt regelverk, må den formaliserte koplinga mellom KSL og Godt Norsk derfor takast opp til vurdering.

---

<sup>33</sup> Sjå <http://www.bizkit.no/kvalex/>.

<sup>34</sup> Nils Birkeland, Norsk Akkreditering, personlig opplysning.



## 4 Ressurseffektivitet

Dette kapittelet tar utgangspunkt i hovedproblemstilling 2:

**Korleis er forholdet mellom måloppnåing og dei totale ressursane som er sett inn i KSL-arbeidet? (ressurseffektivitet)**

### 4.1 Kva er den totale ressursbruken i KSL-arbeidet?

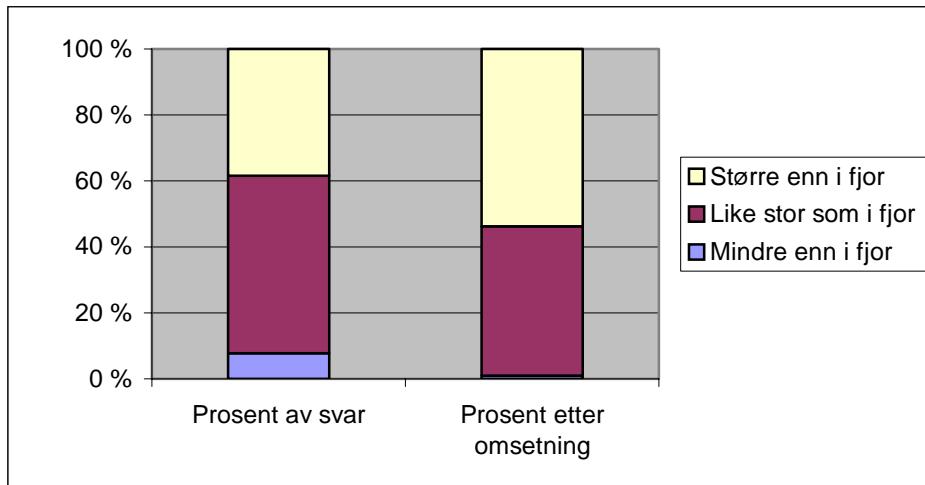
Vi har konsentrert oss om å kvantifisere ressursbruken hos varemottakarane i tillegg til å synleggjere bruken av midlane avsett over jordbruksavtalen. Ressursbruken i primærleddet er omtalt i forhold til nytta bøndene opplever at dei får igjen av KSL-arbeidet.

#### Ressursbruken hos varemottakarar og andre som står bak KSL

Det er store variasjonar i kor stor ressursbruk den einskilde varemottakar legg ned i KSL-arbeidet. Naturleg nok finn vi størst ressursbruk hos dei største bedriftene. Vi har stilt varemottakarane dette spørsmålet: *"Om lag kor mange dagsverk la verksemda ned i KSL-arbeid i løpet av 2003?"*. Svara vi har fått er ikkje gode nok til å bli presentert i si fulle breidd av fleire grunnar: nokre har ikkje svart på spørsmålet, nokre av respondentane har tatt med alt KSL-arbeid, inkludert KSL-revisjon, mens andre har avgrensa seg til det sentrale KSL-arbeidet. Sist, men ikkje minst, har fleire av respondentane gitt melding om at svara er grove anslag. Vi har derfor valt å berre bruke utdrag av materialet relatert til omsetning i verksemdene.

Ved å analysere KSL-innsatsen til verksemder med meir ein milliard kroner i omsetning, i alt åtte verksemder i materialet vårt, får vi to nivå for KSL-innsats. Ei gruppe der det bak kvart dagsverk av KSL-innsatsen ligg 5-16 millionar kroner i omsetning, og ei gruppe der det ligg 60-85 millionar kroner bak kvart dagsverk KSL-innsats. I den første gruppa finn vi verksemder i kjøt-, mjølk- og grøntbransjane, mens vi i den andre gruppa finn bedrifter i kornbransjen og éi i grøntbransjen. På dette grunnlaget kan vi seie at KSL-innsatsen er vesentleg mindre i kornbransjen enn i andre bransjar. Det er ikkje overraskande ut frå den informasjonen vi har fått gjennom intervju med aktørane.

Varemottakarane har også fått spørsmål om kor stor KSL-innsatsen vil bli i 2004 samanlikna med i fjor. I figuren under har vi generert svara på to måtar: i prosent etter tal bedrifter, og i prosent etter omsetning. Knappe 40 prosent av bedriftene i undersøkinga har svart at KSL-innsatsen blir større i 2004 enn året før. Dersom vi relaterer svara til omsetning viser det seg at bedrifter som står for vel 50 prosent av omsetninga i undersøkinga rekna med å auke innsatsen i 2004 samanlikna med i 2003.



*Figur 20: KSL-innsats i 2004 samanlikna med 2003, i prosent av svar og i prosent av omsetning. N=26*

Vi har også gruppert svara om KSL-innsats i 2004 etter omsetning bransjevis (sjå tabellen under). Kjøt-, fjørfe- og grøntbransjen ventar større innsats, mens i korn- og mjølkebransjen vil innsatsen halde seg på same nivå som i 2003. Av tala i grøntbransjen kan vi lese at dei små verksemndene vil halde innsatsen stabil.

*Tabell 19: Venta innsats i 2004 i forhold til 2003 i prosent etter omsetning innafor bransjen.*

Produksjon	Venta KSL-innsats	Prosent etter omsetning	Tal svar
Kjøt	Større enn i fjar	95,6	4
	Like stor som i fjar	0,6	2
Egg/Fjørfe	Større enn i fjar	78,3	2
	Like stor som i fjar	4,4	2
	Mindre enn i fjar	3,3	1
Frukt/grønt	Større enn i fjar	68,0	3
	Like stor som i fjar	25,9	6
Korn	Større enn i fjar	7,1	1
	Like stor som i fjar	92,0	2
Mjølk	Like stor som i fjar	98,0	1
	Mindre enn i fjar	2,0	1

### Bruken av midlane avsett over jordbruksavtalen

Bruken av midlane over jordbruksavtalen til KSL-arbeid har endra seg vesentleg frå 1997 og fram til i dag (sjå tabell under). På siste halvdel av 1990-talet vart ein vesentleg del av midlane fordelt til KSL-arbeid hos varemottakarane. Formålet var at varemottakarane skulle drive opplæring av bøndene. Denne ordninga vart avslutta med tildelinga for 2001. No blir midlane i hovudsak disponert til drift av KSL-sekretariatet og utgifter knytt til revisjonsordninga<sup>35</sup>. Dei siste åra er det sett av om lag 22,5 mill. kroner over jordbruksavtalen. Tabellen under syner bruken av midlane.

<sup>35</sup> Utgifter til revisjonsordninga dreier seg om utgifter til gjennomføring av KSL-revisjon, utdanning og oppdateringskurs for revisorar, utgifter til eigenrevisjon, revisjonsdataverktøy m.m.

Tabell 20: Bruken av midlar avsett over jordbruksavtalen, 1997-2003. Mill. kr.

År	Avsett	Drift KSL-sekr.	Info og diverse	KSL-revisjon	Div. revisjon	Tiltak hos vm/lokale tiltak <sup>1</sup>	Sum	Prosent til KSL-revisjon
1997	m.d.	1,87	2,67	0,00	0,00	11,82	16,36	0
1998	16,00	2,08	7,58	0,00	0,00	8,13	17,79	0
1999	16,00	2,08	5,40	0,00	0,00	7,06	14,54	0
2000	16,00	2,61	1,35	2,33	0,00	9,51	15,80	15
2001	15,00	3,35	0,91	6,66	0,00	4,62	15,54	43
2002	22,50	3,99	5,43	6,53	5,47	1,00	22,42	29
2003	22,50	4,16	3,00	10,06	2,91	1,50	21,63	47
2004 <sup>2</sup>	m.d.	3,80	4,10	8,41	3,19	0,50	20,00	42

m.d.=mangler data

<sup>1</sup> vm=varemottakarane. Etter 2001 er midlane i denne kolonna utelukkande nytta til lokale tiltak forvalta av fylkesmennene. Tala i denne kolonna er budsjettal

<sup>2</sup> Budsjettal

Kolonna lengst til høgre viser prosent av midlane som kvart år har gått til gjennomføring av KSL-revisjonar. I år 2002 vart 29 prosent, eller 6,5 av drygt 22 mill. kroner nytta til revisjonar. Det var ca. 5 mill. kroner mindre enn budsjettet. Ut frå rekneskapen dette året var det særleg to andre postar som hadde overskridingar: informasjon (materiell for KSL-revisjon og hefte for HMS) og utgifter til revisjonsdataverktøy.

Dagleg leiar i KSL-sekretariatet opplyser at det ikkje blir sett opp noko måltal for kor mange KSL-revisjonar ein skal gjennomføre kvart år. Når andre postar er sett opp i budsjettet blir restbeløpet disponert til posten KSL-revisjonar. Vidare er det slik at sekretariatet ikkje har full kontroll på om budsjettet til revisjonar blir nytta fullt ut kvart år fordi det er revisorane som styrer tidspunktet for utføring av revisjon. Slik sett kan ein revisjon bli gjennomført i januar i staden for desember året før.

## Drøfting

Vi vil her drøfte ressursinnsats i 2003 i samanheng med venta innsats i 2004. Mjølkebransjen er dominert av ein aktør som ligg i det øvre sjiktet for KSL-innsats. I 2003 gjennomførte denne aktøren ein omfattande høyringsrunde om KSL i eigen organisasjon. Det er derfor ikkje uventa at ressursinnsatsen i 2004 blir den same som i 2003. Når det gjeld kjøtbransjen er det no etablert eit samarbeid om KSL på tvers av samvirke og private verksemder (i regi av Kjøttbransjens Landsforbund). Vi tolkar auke i ressursinnsats som ledd i arbeidet med å utvikle og implementere denne avtalen. Når det gjeld auka ressursinnsats i grøntbransjen er det i samsvar med anna informasjon samla inn gjennom intervju og observasjon på KSL styringsgruppemøte mai 2004. Fleire aktørar i grøntbransjen legg vekt på KSL. Det same er tilfelle for fjørfebransjen.

Aktørane i kornbransjen skil seg ut med låg KSL-innsats i tillegg til at innsatsen ikkje vil auke i 2004. Det er i samsvar med data frå andre kjelder (intervju og styringsgruppemøte). Her må vi føye til at det langt frå er gitt at ressursinnsatsen treng å vere like høg i alle bransjar for å oppnå full oppslutning hos bøndene. Det kan vere andre forhold som gjer at innsatsen i kornbransjen ikkje treng vere like høg som i t.d. mjølkebransjen.

Når det gjeld midlar til KSL som er sett av over jordbruksavtalen har vi ikkje fått noko god forklaring på den store skilnaden mellom rekneskap og budsjett for KSL-revisjonar i 2002. Vi har grunn til å tru, ut frå den praksisen som gjeld i KSL-sekretariatet, at det er overskridning på andre postar i budsjettet (informasjon og revisjonsdataverktøy) som er årsaka til den låge innsatsen til revisjon. Ut frå den rolla revisjon har i eit kvalitetssikringssystem burde praksis vere å setje opp eit måltal for revisjonar, og ikkje bruke det som ein salderingspost i budsjettet.

## 4.2 Korleis er ressursbruken i høve til nytta vurdert ut frå bedriftsøkonomi?

Vi ser her på ressursbruken i høve til nytta vurdert av bonden og varemottakarane. I drøftinga kjem vi inn på ressursbruken i forhold til målet om 100 prosent oppslutning.

### Ressursbruk i høve til nytte i gardsdrifta

Fleire av bøndene sine vurderingar av påstandane i VF-omnibus<sup>36</sup> kan kaste lys over dette spørsmålet:

- KSL inneber for mykje arbeid i forhold til den nytta eg har igjen for det
- Eg brukar resultata av eigenrevisjon til systematisk forbetring av drifta
- KSL-arbeidet bidrar til å sikre avsetninga på produkta mine.

I kapittel 2 har vi visualisert svara på desse påstandane. 46 prosent av bøndene sa seg samde i at KSL inneber for mykje arbeid i høve til nytta, mens 28 prosent var usamde og 25 prosent var nøytrale til påstanden. Av dei påstandane vi har bede bøndene vurdere er det denne påstanden flest har gjort seg opp ei meining om for eller imot.

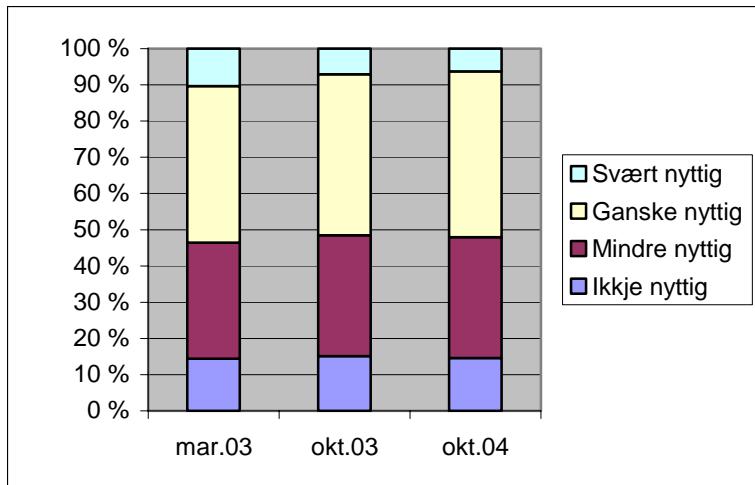
Når det gjeld bruken av resultata av eigenrevisjonen til forbetring av drifta seier knappe 40 prosent seg usamde i påstanden, knappe 30 prosent er nøytrale, mens vel 30 prosent er einige. Den siste påstanden kjem betre ut ved at 36 prosent er samde i at KSL-arbeidet bidrar til å sikre avsetninga av produkta, mens ein like stor del er usamde. 27 prosent er nøytrale til påstanden.

KSL-omnibus<sup>37</sup> har spurt om bøndene si vurdering av nytteverdien av KSL uten å formulere det som ein påstand. Svara er derfor ikkje direkte samanliknbare med VF-omnibus. Fire svaralternativ er oppgitt: svært nyttig, ganske nyttig, mindre nyttig og lite nyttig. Figuren under viser at oppfatningane er svært stabile frå mars 2003 til oktober 2004. Opp til 10 prosent av bøndene meiner at KSL er svært nyttig, ca. 45 prosent svarer ganske nyttig, ca. 30 prosent mindre nyttig, mens om lag 15 prosent meiner at KSL ikkje er nyttig.

---

<sup>36</sup> VF-omnibus: Ei landsomfattande spørjeundersøking blant 1000 bønder (telefonintervju) utført av Opinion på oppdrag frå Vestlandsforsking i oktober 2004 som ledd i denne evalueringa.

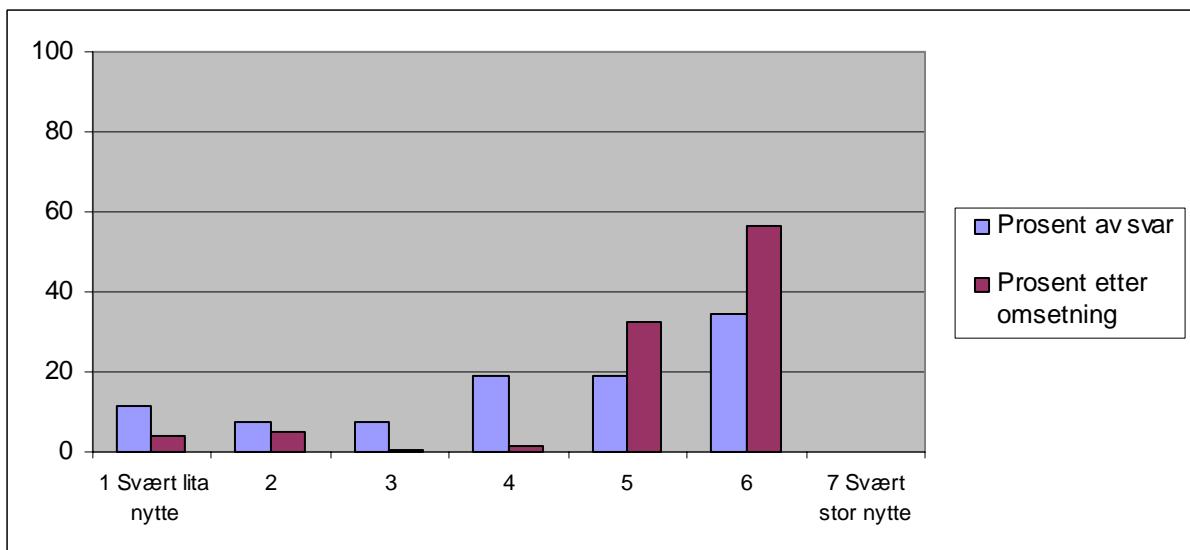
<sup>37</sup> KSL-omnibus: KSL-sekretariatet engasjerer Opinion til å gjennomføre spørjeundersøkinga ”Holdninger til KSL” blant 1000 bønder to gongar i året.



Figur 21: Bønder si vurdering av nytte av KSL, KSL-omnibus 2003 og 2004. N=1000

### Ressursbruk i høve til nytte hos varemottakarane

I spørjeundersøkinga blant varemottakarane har vi spurt: *I kva grad har verksemda nytte av KSL?* Som figuren under viser, var det ca. 45 prosent av bedriftene som svarte at nytta er over middels (5+6+7), medan vel 25 prosent svarte at nytta er under middels (1+2+3). Dersom vi vekter svara i forhold til omsetning ser vi at det gir eit positiv utsLAG på nyttevurderingane. Generelt vurderer dei største bedriftene høgare nytte at KSL enn det andre bedrifter gjer.



Figur 22: Varemottakarane si vurdering av nytte av KSL i prosent av svar og i prosent av omsetning, 2004. N=26

Det er stor skilnad i vurderingar av nytte både mellom bransjar og mellom varemottakarar i same bransje. I gruppa av bedrifter som svarer at nytta er under middels finn vi bedrifter frå alle bransjar med unntak av grøntbransjen. Likevel, fleirtalet av bedrifter i kornbransjen svarer at nytta er under middels. I figuren under har vi gjengitt dei andre bransjane med unntak av mjølk, som berre har to varemottakarar.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Dei to aktørane i mjølkebransjen har svært ulik vurdering av nytte.

Tabell 21: Varemottakarane si vurdering av nytte gruppert etter bransje, 2004.

Bransje	Nytte av KSL	
	Gjennomsnitt	Tal svar
Kjøt	4,33	6
Egg/Fjørfe	4,40	5
Frukt/grønt	5,00	9

Av tabellen over ser vi at grøntbransjen har høgast vurdering av nytte. Dette er ikkje uventa. I vårt intervju med Oddmund Østebø i NFGF (grøntgrossistane) kjem det fram at bransjen ser klar nytteverdi av KSL. Han seier at: "det ville vere håplaust for vår bransje å stå utan eit sånt system".

Vi har spurt varemottakarne om korleis KSL kan styrke sin verdi for selskapet. Svara kan oppsummerast i desse punkta:

- Full oppslutning blant bøndene
- At KSL blir forenkla og målretta i forhold til den enkelte produksjon
- At KSL er synleg overfor produsentar og mindre varemottakarar
- At KSL blir eit godkjent kvalitetssystem i samsvar med internasjonale krav (t.d. EurepGAP)
- At systemet er etterspurd av kundane til varemottakarane
- At dokumentasjonen og revisjon i KSL er til å stole på.

### Drøfting

Det er ikkje mogleg å samanlikne svara i VF-omnibus og KSL-omnibus direkte.

Spørsmålsstillinga og svaralternativa er ulike. I VF-omnibus har bonden blitt bede om å vurdere påstandar som ein i utgangspunktet kan vente annan respons på enn spørsmålet i KSL-omnibus. Det er derfor ikkje uventa at bøndene gir høgare skår på nytte i KSL-omnibus fordi dei der ikkje blir spurt om å vurdere nytta ut frå arbeidsinnsats. Men inntrykket ein sit att med ved å studere svara i begge undersøkingane er svake resultat for KSL. At om lag halvparten av bøndene i KSL-omnibus svarer at KSL er mindre eller lite nyttig, er ei klar melding om at systemet ikkje gir tilstrekkeleg nytte i store delar av bondenæringa. Eit fleirtal av dei som har tatt stilling til påstanden om at KSL inneber for mykje arbeid i høve til nytta er einige i påstanden. Det tydar på *låg ressurseffektivitet*.

Når det gjeld varemottakarane er det kornbransjen som skil seg ut i høve til andre bransjar. Dermed ser vi ein samanheng mellom ressursinnsats og nyttevurderingar. Ein vurderer nytta som lita og brukar dermed relativt små ressursar. Våre data viser at dette har samanheng med at fleire av varemottakarane i kornbransjen opplever at KSL har for mykje fokus på andre spørsmål enn produktkvalitet. Særleg blir det reagert på den statusen som HMS har hatt som regelkrav i KSL. Endringa til HMS som eit *systemkrav*, som vart gjort på styringsgruppemøtet i mai 2004, blir difor tatt godt imot av desse varemottakarane.

Det er også verksemder frå andre bransjar enn kornbransjen som vurderer nytta av KSL som lita. Ei av desse svarer slik på spørsmål om korleis KSL kan utgjere nokon verdi for selskapet:

Vi oppfatter at det er liten sammenheng mellom KSL og vår forretningsmessige drift. Systemet er relativt passivt og bidrar lite til vår inntjening, bortsett fra at vi for tiden betaler en ekstraprism til bonde.

Ut frå ressursinnsats og nyttevurderingar av KSL hos varemottakarar i kornbransjen kunne ein vente lågare oppslutning om KSL hos kornbøndene enn bønder i andre bransjar. Annan stad i rapporten har vi presentert oppslutninga om KSL blant bøndene relatert til produksjon. Vi finn at andelen av kornbøndene med KSL er lågare enn t.d. mjølkebøndene, men skilnaden er ikkje så stor som ein kunne vente. Ei nærliggande slutning er dermed at ressурсeffektiviteten i kornbransjen i høve til målet om full tilslutning er høgare enn i andre bransjar; høg oppslutning med låg innsats frå varemottakarane overfor eigne medlemmer. Det er likevel fleire forhold som gjer at vi ikkje kan trekke slike slutningar. For det første kan kornbransjen nyte godt av den innsatsen som andre varemottakarar gjer fordi ein del kornprodusentar har andre produksjonar. For det andre er det mykje som talar for at det krev større ressursinnsats å legge til rette for etablering og drift av eit kvalitetssystem på gardsbruk med husdyr enn på gardsbruk utan husdyr.

Etter vår vurdering er det lite fruktbart å vurdere ressурсeffektivitet isolert utan å sjå på korleis ressursane blir nytta. Erfaringane frå den offentlege debatten om KSL i Bondebladet – dokumentert av Elby og Tufte (2003) – er at innretninga på arbeidet har svært mykje å seie for om ein skal få med alle bøndene. Det er i samsvar med våre data. Eit eksempel frå mjølkesektoren kan illustrere dette. I dag gir Tine 10 øre per liter i KSL-tillegg. For ein gjennomsnittleg mjølkeprodusent tyder det 8-9.000 kroner per år. Likevel er det ca. 13 prosent av produsentane som ikkje deltar i KSL i form av å rapportere eigenrevisjon og å vere medlem i husdyrkontrollen (Tine sine krav for tillegget). Desse produsentane har nok ein lågare produksjon enn den gjennomsnittlege mjølkeprodusenten slik at beløpet ovafor kan halverast. Mjølkeprodusentane som står utafor KSL vel likevel å gi avkall på eit vesentleg beløp. Utan å ha kvantifisert arbeidet med KSL på gardsnivå stiller vi oss sterkt tvilande til at det er reint økonomiske motiv som gjer at ein da ikkje er med i KSL. Som det kjem fram i neste kapittel har den måten ordninga er utforma og innført på, hatt mykje å seie for oppslutninga hos bøndene.

#### 4.3 Ressursbruken i høve til måloppnåing vurdert ut frå samfunnsøkonomi

I dette avsnittet vil vi drøfte samfunnsøkonomiske tilhøve i forhold til måloppnåing og ressursbruk.

##### **KSL i høve til eksisterande system for ivaretaking av samfunnsinteresser**

KSL-systemet femner om fleire element som samfunnet har interesse av. Det dreier seg om helse, miljø og tryggleik i vid forstand: *Helse* både for bønder og andre innbyggjarar i landet. Helse for bøndene i form av eit arbeidsmiljø som ikkje gir sjukdom og død (i høve til tal sysselsette har landbruket flest dødsulykker av alle næringar). Helse for innbyggjarane i form av trygg mat (t.d. fråver av uønskte mikroorganismar og miljøgifter). *Miljø* i form av at landbruket ikkje belastar miljøet og tar vare på jordbrukets kulturlandskap. *Tryggleik* i form av at kapitalverdiar i landbruket, som bygningar og maskinpark, blir tatt vare på. På alle desse områda arbeider KSL, og bidrar dermed til ei produksjonsform som gjer at landbruket blir i stand til å produsere *kollektive gode*. Vi har ikkje data som kan måle i kor stor grad KSL har bidratt på desse områda. Spørsmålet er om desse samfunnsinteressene ville blitt tatt i vare dersom KSL ikkje hadde eksistert, og om det i så fall ville ha skjedd til ein lågare kostnad.

Her er det to nivå for vidare diskusjon: For det første KSL i forhold til andre private system for kvalitetssikring i primærproduksjonen, og for det andre KSL i forhold til offentlege styrersmakter og deira tilsyn.

Når det gjeld KSL i høve til andre private system viser varemottakarar i fleire bransjar til at dersom ikkje KSL hadde eksistert måtte dei ha oppretta eit tilsvarende system som hadde den same funksjonen. Det ville i så fall ha ført til utvikling av fleire parallelle system som bøndene og marknadsaktørar måtte handtere, all den tid produksjonskombinasjonar er utbreidd. For samfunnet inneber KSL truleg ei innsparing samanlikna med ei alternativ organisering med fleire private system.

Når det gjeld KSL sitt forhold til offentlege tilsyn er spørsmålet meir omfattande. Det offentlege har i dag tilsyn med bøndene, t.d. i form av arbeidstilsyn og mattilsyn. Ei betre samordning mellom KSL og slike offentlege tilsyn kan bidra til ein lågare samla ressursbruk. I dag skjer det utveksling av informasjon om kor det er utført og kor det er planar om å utføre revisjon/tilsyn. Det skjer for å unngå at bonden skal få både KSL-revisjon og offentleg tilsyn tett opp til kvarandre i tid. Det offentlege har verken innsyn i rapportar frå eigenrevisjon eller KSL-revisjon. Dersom det offentlege kunne få innsikt i slike rapportar kunne det redusere trangen for offentlege tilsyn, eller i det minste gjøre tilsynet meir målretta.

På den andre sida kan eit slikt tett samarbeid mellom ei frivillig ordning (KSL) og lovregulerte tilsynsoppgåver påverke tilliten til KSL hos bønder og dermed oppslutninga om KSL. Fleire av informantane våre har peikt på at KSL ikkje kan ha ei tilsynsoppgåve for det offentlege: ”KSL skal ikkje drive med angiveri” blir det sagt av informantane. Dette spørsmålet er drøfta fleire gongar i KSL-leiinga, og styringsgruppa har slått fast at samordninga mot offentlege tilsyn skal avgrensast til å gi informasjon om på kva gardsbruk det er gjennomført eller er planar om å gjennomføre KLS-revisjon. Det er sterke motførestellingar internt i KSL-organisasjonen mot å ha ei tettare samordning i form av innsyn i revisjonsrapportar. Ein eventuell vinst ved tettare samarbeid mellom KSL og offentlege tilsyn kan derfor gi negative effektar for KSL, og redusere oppslutninga om systemet. Etter det vi kjenner til har ikkje offentlege tilsyn innsyn i revisjonsrapportar som er del av ei sertifisering av bedrifter i andre sektorar.

For offentlege tilsyn vil det vere gunstig med full oppslutning om KSL hos bøndene av minst to hovudgrunnar: For det første fordi samfunnet har ei ”eigeninteresse” i oppslutning om KSL fordi ein meiner det gir eit sterkare og meir konkurransekraftig landbruk – som igjen kan bety mindre behov for offentlege overføringer. For det andre fordi ein kan rekne med at dersom det blir arbeidd systematisk på kvalitetstområdet, vil dette gi vinstar også på andre område som er gjenstand for tilsyn. Offentlege tilsyn kan da trappe ned si eiga kontrollverksemeld og på det viset frigjere ressursar. Dette føreset at styresmaktene kan stole på revisjonsarbeidet til KSL. Ei *akkreditering* av KSL-revisjonen ville bidra til å styrke tilliten til KSL som system og opne for større samordning.

### Ressursbruk i høve til insitament til ikkje å vere gratispassasjer

KSL har som hovudmål å byggje forbrukartillit til norskprodusert mat. I den grad tillit til norsk mat er eit kollektivt gode, er ein avhengig av å få med seg alle bønder, også dei minst motiverte og dei med minst resursar til å setje inn i kvalitetssikringsarbeidet. For å få med alle kan ein lett kome til å lande på eit minste felle multiplum, der ordningane underestimerer tryggleikssystema (Jacobsen og Kjærnes, 2003). I arbeidet med å auke oppslutninga er det difor viktig å unngå at viktige KSL-kråv blir tatt bort eller svekt. Ved å la KSL femne om alle offentlege krav kan ein unngå dette problemet.

Dersom KSL blir ein del av forbrukarane si grunngjeving for å føretrekkje norsk mat, vil dei bøndene som står utafor KSL nyte godt av det kvalitetsarbeidet andre utfører. Vi kan sjå to typar verkemiddel for å unngå at bønder utan KSL blir gratispassasjerar:

- krav om KSL for å få levere til varemottakar
- skilt varestraum der råvare utan KSL blir gitt lågare pris for å dekkje kostnadene med skilt varestraum<sup>39</sup>

Dagens KSL-tillegg (evt. trekk) fungerer ikkje som eit slikt verkemiddel fordi det ikkje er kombinert med skilt varestraum. Produkt frå produsentar utan KSL blir blanda og omsett til forbrukar saman med produkt basert på råvare med KSL.

I dag er det berre delar av grøntbransjen som nyttar det første verkemidlet. Praktiseringa av prinsippet har likevel variert ut frå tilgangen på KSL-godkjente produkt. I den grad det blir praktisert strengt, legg varemottakane alle kostnadene på leverandørane.

Varemottakarar som er markedsregulatorar har mottaksplikt (t.d. Tine og Gilde), og kan difor ikkje nekte å ta imot råvarer frå bønder som ikkje deltar i KSL. I ein situasjon med mangelfull oppslutning om KSL vil skilt varestraum bli aktualisert. Kostnadene ved skilt varestraum er så store at representantar for bedriftene signaliserer at det ikkje kan vere ei frivillig sak å stå utafor KSL. På spørsmål frå forbrukarrepresentanten på fokusgruppemøte II om kva som vil skje med kjøt utan KSL, svarer Gilde sin representant i KSL-styringsgruppa:

Det spørsmålet har vi nesten ikkje svar på. Da håpar vi at gruppa utan KSL er svært lita. Jamfør mjølk, der delt varestraum er uråd. Det blir ei form for "frivillig tvang" fordi prisskilnaden blir så stor. Det er nokre stordriftslover.

Også representanten frå Tine i KSL-styringsgruppa viser til at dei vil måtte ty til "frivillig tvang":

Målet må vere 100% tilslutning til KSL. Dei som ikkje er med seier at ei større gulrot ville gjere at dei sluttar seg til KSL. Tillegget vi har i dag er for lite, kunne minst vore dobla.  
Viktig at vi kjem fram til like bransjekrav slik at KSL ikkje blir bransjevidande. Så langt har vi ikkje kome per i dag dessverre. Like bransjekrav er første bod no, slik at ein trekkjer lasset i lag. Delt varestraum for mjølk er umogleg. Vi må derfor kome fram til eit trekk som synleggjer kostnadene med ein delt varestraum, men det ligg noko lengre fram i tid.

Da er det grunn til å stille spørsmålet om ikkje kostnadene ved skilt varestraum for bedriftene, men til slutt for samfunnet, blir for høge til at KSL skal vere ei frivillig ordning.

## Oppsummering

Forholdet mellom måloppnåing og ressursbruk i KSL-arbeidet er svak. Dei siste 8-9 åra er det løyvd drygt 100 mill. kroner over jordbruksavtalen til KSL, i tillegg kjem eigeninnsatsen utført av varemottakarane og bøndene. Likevel er det ikkje meir enn 68 prosent av bøndene i landet som har rapportert til KSL-sekretariatet om utført eigenrevisjon. At om lag halvparten av bøndene meiner at KSL er mindre eller lite nyttig er ei klar melding om at systemet ikkje gir tilstrekkeleg nytte i store delar av bondenæringa. Om lag 45 prosent av alle bønder meiner at KSL inneber for mykje arbeid i forhold til nytta dei har igjen for systemet. Det viser at KSL har *låg ressurseffektivitet*.

<sup>39</sup> Råvare utan KSL vil i dette tilfelle oppnå ein vesentleg lågare pris enn i dag fordi innafor dette regimet skal kostnaden med skilt varestraum belastast det mindretallet av produsentar (produktvolum) som ikkje har KSL.

Når det gjeld varemottakarane er det kornbransjen som skil seg ut i høve til andre bransjar i form av låg ressursinnsats til KSL og at dei opplever lite nytte av systemet. Fleire av varemottakarane i kornbransjen opplever at KSL har for mykje fokus på andre spørsmål enn produktkvalitet. Overgangen frå HMS som eit regelkrav til systemkrav kan bidra til betre nyttevurderingane av KSL i kornbransjen.

Eit viktig spørsmål er om samfunnsinteressene ville ha blitt tatt i vare dersom KSL ikkje hadde eksistert, og i så fall om det ville ha skjedd til ein lågare kostnad. Samanlikna med ei alternativ organisering med fleire private system for kvalitetssikring i primærproduksjonen, inneber KSL truleg ei innsparing.

Når det gjeld KSL i høve til offentlege styresmakter og deira tilsyn er svaret meir samansett. Her er det ulike omsyn med tanke på skilje mellom offentlege og private (frivillige) system og spørsmål om habilitet, tillit og innsyn. KSL vil ikkje kunne erstatte offentlege tilsyn, men kan vere med på å gjere tilsynsaktiviteten meir målretta og dermed kunne redusere kostnadene. Føresetnaden er at det offentlege kan stole på KSL som eit habilt kvalitetssikringssystem. Ei eventuell akkreditering av KSL-revisjonen ville bidra til å styrke tilliten til KSL som system.

Evalueringa viser at ut frå både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske omsyn er det viktig med full oppslutning om KSL hos bøndene. Det kan ikkje vere opp til den enskilde bonden å vurdere om han eller ho skal bruke systemet aktivt. Dei samfunnsmessige interessene taler for at systemet må få full, eller tilnærma full oppslutning. Det er grunn til å vurdere nærmare kva verkemiddel som er tenleg for å nå målet om full deltaking i KSL, m.a. om marknadsregulatorar skal kunne stille krav om eit slikt system for at bøndene skal få levere.

## 5 Årsaker til mangelfull oppslutning

Dette delkapittelet tar utgangspunkt i hovudproblemstilling 3:

**Kva er dei viktigaste årsakene til at ikkje alle bønder har innført ordninga, og kva er forklaringane til øvrige resultat og effektar som er oppnådd, evt. ikkje oppnådd?**

I 1997 sette avtalepartane i landbruket som mål at alle gardsbruk skulle innføre KSL innan 2000. Målet, som vart nedfelt i St.prp. nr. 1 (1997/1998), stamma opprinnlegr frå eit vedtak i styringsgruppa til KSL kort tid etter at ho vart konstituert i 1996, i samband med at ein skulle lage ein første strategiplan. Etter at målet ikkje vart nådd i 2000, vart det endra til å gjelde full oppslutning om KSL frå alle bønder innan 2003.<sup>40</sup> Manglande oppfylling av målet er ein viktig bakgrunn for denne evalueringa.

Blant informantane våre har vi registrert ulike oppfatningar av kor bokstavleg ein kan tolke eit slikt vedtak, og kva ein skal forstå som ”alle bønder” i denne samanhengen. Fleire har gitt uttrykk for at KSL-godkjenning av ein viss prosentdel av det samla arealet/produksjonsvolumet er tilstrekkeleg for at ein kan seie målet er nådd. Dette synet blir hevd av mellom andre Anders Leine, som fram til 2002 hadde KSL som ansvarsområde i Landbruksdepartementet. Han seier om si forståing av 100%-målet at det ville vere urealistisk at alle norske bønder skulle innføre KSL, og held fram:

Målet må seiast å vere nådd dersom ein dekkjer rundt 90 prosent av arealet/produksjonen. Det vil ein venteleg oppnå dersom minst 60 prosent av bøndene, dei største og mest aktive, er med. Så vil dei som ikkje er med falle ut etter kvart.

Ei slik tilnærming vil vere problematisk for enkelte varemottakarar. Tine er blant dei varemottakarane som gir klarast uttrykk for at dei tolkar målet om full deltaking bokstavleg. Dette heng særleg saman med store kostnader knytt til å opprette ein separat varestraum for ikkje KSL-godkjente råvarer. Det logiske svaret på dette blir å innføre krav om KSL for å få levere. Ei slik line vil kunne kome i konflikt med mottaksplikta som kviler på ein marknadsregulator.

Det har også kome fram prinsipielle motførestellingar mot at ein skal ha som mål å få alle bønder til å innføre KSL. Det er eit standpunkt som blir drøfta nærmare under hovudproblemstilling 4.

### 5.1 Kva har bakgrunn og utforming av ordninga hatt å seie?

I dette delkapittelet ønskjer vi å sjå på dei grunnleggande føresetnadene for opprettinga av KSL, slik dei arta seg i hovudgrunngjevinga for kvalitetssystemet. Var denne grunngjevinga gyldig, og i kva grad blir ho avspeglia i KSL-krava og i måten KSL arbeider på? Vi ser også på om utbreiing av KSL-ordninga kan ha blitt prega av måten ordninga vart introdusert, av kor initiativet kom frå og i kva grad tidlegare erfaringar med kvalitetssikringssystem har hatt noko å seie. Organisering av KSL blir også gjenstand for drøfting.

<sup>40</sup> Både 1. januar 2003 og ugangen av 2003 har blitt omtalt som frist for innfriing av målet om full oppslutning.

## **Er programteorien gyldig?**

Med *programteori* forstår vi samanhengen mellom årsakene til tilstanden ein ønskjer å endre og dei tiltaka ein set inn, eller sagt med andre ord: reformberaren sine oppfatningar om kva ein vil oppnå med tiltaka som blir vedtatt (Vedung 1991). Første test i evalueringa blir å vurdere om programteorien er gyldig, eller om teorien som reformen kviler på er basert på ei logisk feilslutning.

Som ledd i Konkurransestrategier for norsk mat vart KSL etablert som ein del av bolverket mot det venta presset frå importerte jordbruksvarer. Strategien har vore å bidra til høg forbrukartillit til norsk mat, for på den måten å sikre avsetninga i ein situasjon med auka konkurranse utanfrå. Rasjonalet er at dersom forbrukarane har tillit til kvalitetsarbeidet på norske gardsbruk, så vil det gi fortrinn for norske råvarer. Dette blir eksplisitt uttrykt på ei rekje sentrale punkt i Strategisk plan:

### Vår visjon

Forbrukerne skal anerkjenne og ha tillit til bondens kvalitetsarbeid. (...)

### Vårt motto

"Kvalitet sikrer framtida"

### Vårt hovedmål

KSL skal sikre at forbrukerne har tillit til norskproduserte matvarer. (...)

### Virksomhetsidé

KSL skal arbeide for å utvikle samarbeidet mellom varemottakerne og andre aktuelle organisasjoner for å sikre at norskproduserte matvarer gjennom aktivt kvalitetsarbeid er: (...)

- etter forbrukernes ønsker med hensyn til utseende og smak [eitt av 5 punkt i "KSL-profilen"]<sup>41</sup>

For å oppnå dette må vi: (...)

- ha god kommunikasjon med forbrukerne [eitt av 6 punkt]

Fundamentet for KSL skal være:

- bondens behov for et dynamisk, samordnet og enhetlig system med lavest mulig kostnader
- markedets krav til produksjonsmåter og dokumentasjon

Programteorien til KSL – sjølve hovudgrunngjevinga for Kvalitetssystem i landbruket – kan oppsummerast i tesen om samanhengen mellom forbrukartillit og sikra avsetning. Vi har ikkje saklege innvendingar mot ein slik programteori; det er utan tvil gode grunnar til å frykte at dersom forbrukarane mistar tiltrua til kvaliteten på norsk mat, så vil norsk landbruk stå vesentleg svekka i møte med ein stadig meir nærverande global marknad. Auka forbrukarkrav om dokumentasjon av kvalitetet i andre samanhengar, ikkje minst i høve til trygg mat i andre delar av Europa, taler for at eit truverdig kvalitetsarbeid på alle plan i norsk matproduksjon vil vere eit av fleire sentrale konkurransevilkår for norsk landbruk i framtida.

Programteorien er altså gyldig. Neste spørsmål blir da om reformen har blitt gjennomført i tråd med programteorien. Her vil vi peike på at det har vore manglande samsvar mellom den klare grunngjevinga av KSL i forbrukartillit og dei praktiske vala som er tatt underveis i arbeidet med implementering av ordninga. I praksis har KSL i liten grad følgt opp den sterke

<sup>41</sup> "KSL-profilen" er avleidd frå avsnittet "virksomhetsidé" i strategisk plan. Denne listar opp fem kvalitetsverdiar som skal karakterisere norskproduserte matvarer framstilt i tråd med KSL. Punktet "etter forbrukernes ønsker med hensyn til utseende og smak" vart løfta opp på første plass i KSL-profilen under styringsgruppemøte i mai 2004 for å styrke vektlegginga av forbrukartillit.

vektlegginga av forbrukarkommunikasjon og tilpassing til marknadskrav. La oss underbygge denne påstanden med nokre eksempel:

- Utforming av KSL-krava har, så langt vi kjenner til, skjedd utan involvering av representantar for marknaden (varehandel / forbrukarorganisasjonar)
- KSL har hittil hatt svært avgrensa kontakt med marknadsaktørar lenger ut i verdikjeda enn varemottakarane
- Kontakten med varemottakarane skjer for ein stor del mot den delen av organisasjonen som står for kontakt med leverandørane (bøndene), og ikkje med marknadsavdelinga
- Det har ikkje blitt utarbeidd informasjonsmateriell om KSL mynta på forbrukarar

Det er likevel rett å peike på at KSL i den siste tida har tatt nokre steg i retning større fokus på forbrukaren. Det har vore kontakt mellom KSL og Forbrukarrådet tidlegare år (Forbrukarrådet vart invitert til å sitte i styringsgruppa ved opprettinga i 1995, men takka nei til det). I 2002 og 2003 har det vore eit vedtatt mål for KSL å opprette kontakt med varemottakarane sine sals- og marknadsavdelingar om korleis KSL-systemet kan nyttast for å fremje salet. Dette har ein ikkje lykkast med verken i 2002 eller 2003, men arbeidet ser no ut til å bli sett i gang i sekretariatet. I 2004 har det vore ein viss kontakt med marknadsaktørar som Orkla, MacDonald's og Marks & Spencer (delvis er det desse som har vendt seg til varemottakarane og etterspurt kvalitetssystem). Vidare har styringsgruppa bestemt å løfte fram forbrukarinteresser og tone ned KSL si rolle som styringsverktøy. Referatet frå styringsgruppemøtet i mai 2004 seier:

Det er stor enighet om å opprettholde og videreføre KSL som et verktøy for å skape tillit hos forbrukerne. (...) Det som er nytt her er at forbrukerne og forbrukernes krav skal stilles mer i sentrum enn hva tilfellet har vært så langt. Dette får også innvirkning på kravene.

Det er påfallande at ein har venta heilt til 2004 med å introdusere denne orienteringa i retning marknaden.

### **Initiativet kom utanfrå**

Initiativet til opprettning av KSL kom frå Landbruksdepartementet som ledd i Kvalitetsstrategier for norsk mat. Innføring av eit felles kvalitetssystem for all norsk jordbruksproduksjon kan vurderast som ein innovasjon, forstått både som ein idé/tankesett og som ein praksis. Vilkåra for spreiing av denne ”nyskapininga” kan studerast i lys av diffusjonsteori. Rogers (1995) peikar på at innovasjonar har vanskelegare for å slå rot i organisasjonar når initiativet kjem utanfrå. Kjem innovasjonen frå innsida er det større sjanse for at adopsjonen blir vellykka; i slike tilfelle er innovasjonen som regel best tilpassa dei behova organisasjonen står overfor. Dette perspektivet kan ha noko for seg både med tanke på faglaga og varemottakarane sitt møte med KSL, utan at vi meiner det er grunn til å leggje avgjerande vekt på kor initiativet kom frå, med tanke på at det har gått såpass lang tid frå oppstarten.

### **KSL som eksklusivt konkurransesfortrinn**

Frå KSL-sekretariatet har det vore peikt på som eit problem at nokre varemottakarar på eit tidlegare stadium har brukt KSL som konkurransesfortrinn for seg sjølv, og mangla syn for at kvalitetssystemet måtte få innpass i *heile* landbruket dersom ein skulle nå måla for KSL. Vi

ser ikkje bort frå at dette kan ha påverka haldninga til KSL hos andre varemottakarar. Bransjeavtalen som regulerer KSL-arbeidet på kjøtsida har direkte tilvising til at slik eksklusiv bruk av KSL ikkje skal forekomme – i seg sjølv ein indikasjon på at problemet har vore reelt.

Fram til 2001 var ressursbruken knytt til KSL ulik det han er i dag ved at ein vesentleg del av dei 16 mill. kroner som jorbruksavtalen sette av til KSL-arbeid, gjekk til KSL-arbeid hos varemottakarane. KSL-styringsgruppa fordelte desse midla etter søknad, med innstilling frå sekretariatet. Det var såleis ein stor grad av desentralisering av ressursane. Det er vanskeleg å seie kva effekt dette har hatt, men det *kan* ha medverka til ønske om å bruke KSL som eksklusiv strategi for enkelte varemottakarar. Vi har ikkje haldepunkt i det innsamla datamaterialet for å hevde at så var tilfelle.

### **Erfaringar med kvalitetskontroll lettar adopsjon**

Fleire av våre informantar med tilknytning til grøntbransjen har hevdat at grøntprodusentane har lett for å adoptere KSL-systemet fordi dei er vant til kvalitetsstyring og høyrer heime i ein bransje med utstrekta marknadskontakt og fokus på kvalitetskrav. Motsett har vi hos fleire møtt ei antakelse om at små produsentar i produksjonar som ikkje i same grad er vant til etablerte kvalitetssystem, vil ha større motstand mot å innføre KSL. Eit slikt resonnement skulle støtte teorien om at innovasjonar som framstår som nye, annleis og krevjande, har tungt for å vinne innpass. Dette skulle tale for at dei spesialiserte grøntprodusentane har særleg høg KSL-oppslutning og at det blant til dømes sauebønder er låg prosentvis deltaking i KSL.

Dei med utelukkande grønsakproduksjon er ikkje med blant dei 50 vanlegaste produksjonskombinasjonane som vi har studert, men kombinasjonane korn/grønsaker og korn/potet/grønsaker (totalt 371 bruk) viser begge ei KSL-oppslutning på 80 prosent. Det må seiast å vere høgt med tanke på at det ikkje blir gitt KSL-tillegg eller -trekk i grøntsektoren. Medlemmane i Gartnerhallen, som hos Bama møter krav om KSL for å få levere, har ei oppslutning på 84 prosent. Blant bønder med produksjonskombinasjonen grovfôr/sau, som er vanleg på til dømes mange mindre Vestlandsbruk, er oppslutninga på 54 prosent. Dette taler for at den omtalte teorien har mykje for seg. Kva så med husdyrbruk med storfe? Det er her vi finn den største gruppa med høg oppslutning om KSL. Til skilnad frå sauebøndene har mjølkebøndene gjennom lang tid vore underlagt streng og hyppig kvalitetskontroll.

Husdyrkontrollen er Tine sitt eige kvalitetssystem som var godt innarbeidd på den tida KSL vart oppretta. Dette var truleg med på å lette overgangen til KSL for mjølkebøndene. Når Tine i tillegg har lagt stor vekt på KSL i sin informasjon til produsentane, og ikkje minst operert med prisdifferensiering som prosentvis er tre gonger høgare enn i kjøtsamvirke, har vi dei viktigaste forklaringane på at oppslutninga blant mjølkebøndene er høg (87 prosent hos Tine sine kumjølkprodusentar i 2004).

Det er rimeleg å vente at vi finn svine- og fjørfeprodusentane på øvre del av skalaen frå sauebønder til grøntprodusentar når det gjeld grad av profesjonalisering og bruk av kvalitetssystem. Produksjonskombinasjonane korn/potet/gris og grovfôr/korn/gris, som er dei største grupperingane svineprodusentar utan storfe, har ei KSL-oppslutning på 85-86 prosent. Reine svineprodusentar ligg ein del lågare, med 71 prosent oppslutning. Kombinasjonen korn/fjørfe har 80 prosent oppslutning.

Det er vanskeleg å isolere årsaker til varierande oppslutningsgrad produksjonane imellom. Vi meiner likevel at gjennomgangen ovafor styrkar teorien om at produsentar som frå før er vant

til eit system som gir rutinemessig kvalitetskontroll som eit krav frå varemottakar, og som dermed opplever KSL som mindre framandt, har hatt lettare for å adoptere KSL enn andre.

### **Korleis er innhaldet i KSL-krava i høve til formålet?**

Mykje av kritikken mot KSL frå varemottakarar og bønder har dreid seg om at KSL-kravsettet inneholder krav som ikkje har innverknad på produktkvaliteten. Kritikken mot HMS-regelverket er ein del av dette. På varemottakarnivå har slik kritikk særleg kome frå delar av kjøtbransjen og frå kornbransjen. Kristian Thunes, Unikorn sin representant i styringsgruppa, er blant dei sterkeste kritikarane av HMS som del av KSL. Hans hovudinnvendingar er at HMS-delen blir svært omfattande, at arbeidsmiljøet ikkje har innverknad på produktkvaliteten og at det blir feil å tvinge bøndene til å konstruere mål for HMS-arbeidet. Denne delen av regelverket er ein viktig grunn til at Unikorn ikkje driv aktivt KSL-arbeid overfor sine produsentar. Også verksemder innafor kjøtbransjen tar aktivt avstand frå HMS.

Styringsgruppa og sekretariatet grunngir innføring av HMS-krav med at dette er eit viktig ledd i å sikre norsk landbruk eit godt rennem i marknaden, og at eit godt arbeidsmiljø verkar positivt på innteninga til bonden.

Vi er vitne til ein definisjonsstrid i spørsmålet om HMS-krava er i tråd med formålet for KSL eller ikkje. Svaret på om arbeidsmiljø skal forståast som ein del av formålet til KSL avheng av kva aktør ein spør. Med utgangspunkt i hovudmål 2 slik det er formulert i mandatet for denne evalueringa er det *ikkje* dekning for å hevde at HMS-reglane er i strid med formålet, ettersom det her er nemnt at ”KSL skal også sikre bedre arbeidsmiljø”. For kritikarane av HMS er det definitoriske poenget neppe så interessant. Vi må derfor ta utgangspunkt i grunngjevinga for KSL og vurdere om arbeid for betra arbeidsmiljø står i direkte motstrid til denne.

Hovudgrunngjevinga for KSL ligg i at ein gjennom dokumentasjon og kvalitetsarbeid skal sikre tilliten til norsk mat hos forbrukarane, og dermed sikre framtidig avsetning. Spørsmålet om arbeidsmiljø er neppe utan relevans i ein slik samanheng. Hos informantar i varehandelen har vi registrert at ein ser det som svært viktig at matproduksjonen finn stad under verdige arbeidsvilkår. Matvarekjedene er lite glad i medieoppslag om tilfelle der austeuropeske bærplukkarar blir bydd låg løn, kummerlege bu- og sanitærtillhøve og ingen sosiale rettar. På spørsmål om kva ein særleg ønsker å få dokumentert gjennom eit kvalitetssystem, svarer ein representant frå ei større matvarekjede at sprøytemiddelbruk og arbeidsvilkår for ekstraarbeidskraft er av særleg interesse. På denne bakgrunnen kan ein vanskeleg hevde at inkludering av HMS er i strid med formålet til KSL. Vi meiner det ikkje er råd med utgangspunkt i formålet til KSL å seie *på kva måte* HMS skal vere inkludert i KSL. Ein kan ikkje hevde at HMS må handhevast ut over systemkrav-nivå for at det skal vere i tråd med formålet. Skulle ein oppretthalde handheving av detaljkrav innafor HMS kan ein ikkje sjå bort frå at det kan hindre større oppslutning blant bøndene – som også er eit mål.

Med det utgangspunktet at formålet med KSL er tillit i marknaden / hos forbrukarane, så er krava i liten grad formulert med utgangspunkt i behov og synspunkt frå marknaden. Det har ikkje vore nokon systematisk kontakt mot marknaden, i samband med utforminga av kravsettet (KSL-standarden).

## 5.2 Kva har innføring og gjennomføring av ordninga hatt å seie?

Desse er blant dei viktigaste problemstillingane vi tar utgangspunkt i nedafor:

- Korleis har implementeringa av ordninga hos bøndene og varemottakarane påverka resultata?
- Kva karakteriserer dei bøndene som ikkje har innført KSL i høve til dei som har innført ordninga?

### KSL-sekretariatet sin kontakt med varemottakarane

Kontakten KSL har med varemottakarane gjeld stort sett den delen av organisasjonane som står i kontakt med leverandørane. Først no (2004) er det snakk om å etablere ei referansegruppe med bønder og ei med marknadsaktørar (m.a. deltagarar frå marknadsavdelingane til varemottakarane). Slik marknadskontakt vil vere avgjerande for KSL om dei skal oppfylle målsettingane om forbrukarkontakt og tillit i marknaden.

Det ser ut til at KSL-sekretariatet arbeider meir aktivt overfor varemottakarar innafor landbruksvirke enn overfor dei private varemottakarane. Det er sikkert både historiske, praktiske og psykologiske årsaker til dette. Når samvirkebedriftene i mange samanhengar er dei som har følgt opp KSL sterkest, er det naturleg at dei også får brorparten av merksemda. Dette kan lett bli ein sjølvforsterkande effekt. Kva dette kan ha hatt å seie for oppslutninga hos bønder knytt til private varemottakarar har vi ikkje grunnlag for å vurdere. Elles ser vi ei utvikling i retning av at bransjeavtalar og andre typar kontakt mellom varemottakarane i same bransje, har vore med på å auke oppslutninga om KSL også utanom landbruksvirke. Bransjeavtalen på kjøtsida har såleis sett fart i implementeringa av KSL hos dei private slakteria.

### Konsensusprinsippet

Det har vore reist kritikk mot organiseringa av KSL. Kjøttindustriens Landsforbund (KLF) har tatt til orde for at KSL skal få eit mindre styre med vidare fullmakter enn i dag. Kritikken deira går ut på at den breie samansettinga og konsensusmodellen fører til at KSL endar opp som eit ”minste felles multiplum” som skil seg svært lite frå offentleg regelverk, og at *framdrifta i kvalitetsarbeidet på denne måten blir for därleg*. Som eit kompromiss vart det i 200x oppretta eit arbeidsutval på tre personar, som skulle møtast jamleg mellom styringsgruppemøta og arbeide tettare opp mot sekretariatet.

I notatet ”Konsensusprinsippet i KSL” leverer KSL-sekretariatet sin argumentasjon for at KSL ikkje kan bli leidd av eit mindre styre med vide fullmakter. Konsensus blir sett på som einaste farbare veg for å få heile landbruket til å slutte opp om KSL og stå bak dei avgjerdene som blir tatt:

Begrunnelsen for at KSL må arbeide etter konsensusprinsippet er at det er de enkelte organisasjonene som i stor grad selv skal forsvare og gjennomføre de vedtak som blir fattet av KSL. Hvis det da blir gjort vedtak der som en eller flere av organisasjonene er direkte uenige i, eller som organisasjonen er lite positiv til, er det klart at disse vedtakene ikke vil bli effektivt satt ut i livet og forsvar av den eller de organisasjonene, og det vil opplagt skade KSL-arbeidet.

No er det mykje som taler for at KSL har problem med å få dei ulike organisasjonane til å stå last og brast med vedtaka i styringsgruppa sjølv om ein arbeider etter konsensusmodellen. Det kan illustrerast gjennom eit sitat frå det same notatet:

Med en slik arbeidsform er det viktig at organisasjonene som står bak styringsgruppa, virkelig fronter de vedtak som blir gjort der. Dette må gjøres overfor medlemmer/leverandører, ansatte og omverdenen. Hvis en ikke er villig til å gjøre det og sier at ”dette er en KSL sak som KSL har bestemt og som derfor ikke angår oss”, fungerer ikke systemet slik det må fungere hvis det skal være effektivt. Da er sannsynligvis vedtakene som er gjort i styringsgruppa feile eller de er ikke godt nok funderte.

Desse setningane rommar truleg mykje av KSL-sekretariatet og arbeidsutvalet sin frustrasjon i høve til varemottakarar som i varierande grad følgjer opp konsensusvedtaka frå styringsgruppemøta. Kva er så årsakene til at oppfølginga i mange tilfelle er därleg? Låg prioritering av KSL i toppleinga hos fleire selskap er truleg ein nøkkel. Så langt har det opplagt vore aktørar som ”pliktskyldigst” har deltatt med representant i styringsgruppa, men som ikkje har hatt tilstrekkelege insitament til å gi KSL ei djup forankring i eigen organisasjon. Fleire varemottakarar som elles kan ytre seg negativt om sider ved KSL, gir uttrykk for at dei ønskjer å vere med fordi dei elles måtte etablere sitt eige separate kvalitetssystem, og dei ser såleis nytta av at heile landbruket står samla om eit felles system. Når enkelte varemottakarar på denne måten ”vil vere med i det gode selskap”, men utan å legge for mykje innsats i det, kan det tyde på at KSL tener som ei form for forsikring: Det er best å ha eit kvalitetssystem i beredskap dersom rammevilkåra skulle endre seg eller i fall det skulle oppstå ein ”matskandale”.

## Avgjerdsprosessar

Ulik oppslutning hos varemottakarane blir oppfatta som eit stort problem av dagleg leiar i KSL. Han meiner problemet ikkje er så mykje knytt til haldningar som til avgjerdsprosessen og korleis vedtak blir sett i verk. Solbu seier vidare:

Ofte er oppslutninga på det teoretiske plan god, men ikkje alltid på det praktiske plan. Alle er for systemet, men ofte ser dei på sin bit av systemet og ikkje heilskapen.

Ovafor var vi inne på konsensusmodellen som arbeidet i styringsgruppa er tufta på, og at denne blir sett på som einaste måte å samle så mange aktørar bak eit felles kvalitetssystem. Måten ein *praktiserer* konsensusmodellen på er ei prinsipielt anna sak, som gjeld gjennomføringa av ordninga. På spørsmål om han har vurdert om problema med implementering kan ha noko med korleis vedtak blir fatta i KSL, svarer Solbu:

Ja, det er klart – det kan skuldast det. Ofte er det ikkje veldig klare vedtak i styringsgruppa, ein drofster ting fram til semje utan å klubbe vedtak. Så har det fordeler og ulemper. Dersom ein skal lage veldig klare vedtak kan det vere vanskeleg å få dei vedtatt.

Etter vår oppfatning gir denne utsegna eit viktig bidrag til å forstå kvifor implementeringa av vedtak hos medlemsorganisasjonane i KSL er svak. Hos dagleg leiar i sekretariatet står klare forslag til vedtak som ei motsetning til å få fatta vedtak. Dette har vi fått stadfestat ved deltaking på KSL styringsgruppemøte i mai 2004. Her kunne vi observere at oppsummering av debattane og vedtak var lite klare.

Vi har forståing for at det er ei krevjande oppgåve å skulle løse gjennom til dels kontroversielle vedtak i eit forum som tel 20 deltagarar med ulik ståstad og til dels motstridande interesser. KSL-sekretariatet får også med rette ros for profesionalitet og kløkt.

Vi vil likevel peike på at den kultur og praksis vi observerte på styringsgruppemøtet kan vere med på å forklare at implementeringa av vedtak i medlemsorganisasjonane er svak.

### **For lite direktørar i styringsgruppa**

Juul-Hansen i KLF har som eit viktig ankepunkt mot organiseringa av KSL at styringsgruppa inneheld representantar for varemottakarar og faglag som har låg formell status og dermed lite gjennomslagskraft i sine respektive organisasjonar. Dette kan stemme med utsegner frå Solbu som går på at ein har problem med kommunikasjonen frå styringsgruppa og ut i organisasjonane:

Når det har vore tatt avgjerder i styringsgruppa, har det vore problem med å få forståing i organisasjonane for betydninga.

Dette er eit problem som vi vil tru hadde vore vesentleg mindre dersom representasjonen i styringsgruppa besto av folk frå toppleiringa i dei respektive selskapa/organisasjonane. Når dei let seg representera ved folk som ikkje er forankra i toppleiringa, kan det i seg sjølv vere ein indikasjon på låg prioritering av KSL-arbeidet.

### **Sekretariatet foreslår status quo**

Hausten 2003 sette KSL i gang ein intern gjennomgang av KSL som eit svar på den omfattande kritikken som kom i 2002 og 2003. Sentralt i dette arbeidet stod gjennomføring av ei intern høyring av KSL-krava, revisjonsordninga og måten KSL arbeider på.

Styringsgruppemøtet i mai 2004 skulle oppsummere kritikken mot KSL og revidere ordninga på grunnlag av den interne høyringsrunden. Vi deltok på dette møtet. Sakspapiret la, etter vår oppfatning, vekt på å oppretthalde status quo. Eitt eksempel på dette er omtalen av HMS, der det i dokumentet heiter at:

Hvis vi skal ha et kvalitetssystem, må vi ha noen systemkrav. Fjerner vi dem får vi automatisk et dokumentasjonssystem og ikke et kvalitetssystem. Hvis det er det vi ønsker, skal vi derfor fjerne dem. Det samme gjelder for HMS. Skal HMS være en del av systemet, må vi ha HMS-krav, hvis ikke kan de fjernes.

Her gjer sekretariatet det vanskeleg å inkludere HMS i ei anna form enn som regelkrav i staden for å vise til at HMS kan vere ein del av systemet på ulike måtar. Fleire av deltakarene på møtet gjekk inn for at HMS skulle vere eit systemkrav og ikkje regelverkkrav. Konklusjon og vedtak på dette punktet var lite klare på møtet. I referatet gjekk det heller ikkje klart fram kva vedtaket gjekk ut på, trass i at sentrale aktørar i ettertid har lagt til grunn at styringsgruppa bestemte at HMS skulle vere eit systemkrav.

Vidare finn vi i sakspapiret lite refleksjon over den måten KSL arbeider på. På slutten blir det vist til at mange bønder oppfattar KSL som byråkratisk, men at det er vanskeleg å forholde seg til denne kritikken fordi KSL-sekretariatet ikkje forstår kva som ligg i kritikken. Vår vurdering er at denne kritikken m.a. har si årsak i mykje papir og skjema, noko som også Eldby og Tufte (2003) viste i sin gjennomgang av debattinnlegg i Bondebladet i 2002/2003.

Vi skal her kort oppsummere kva type papir som vart sendt ut til bøndene i perioden 2001-2003. Hausten 2001 vart det sendt ut brev til alle bønder om eigenrevisjon (men det var ikkje eit KSL-krav). Kravsettet frå 1996 var gjeldande. I oktober 2002 vart det sendt ut materiell for eigenrevisjon til alle bønder saman med nytt kravsett (med HMS) og eit oppdatert hefte for

HMS. Samstundes skulle miljøplan integrerast. Denne prosessen vart forseinka slik at miljøplan ikkje kom med i utsendinga hausten 2002, men vart sendt ut tidleg i 2003. I løpet av eit halvår måtte den einskilde bonden altså setje seg inn i mykje nytt materiell: Både nytt kravsett med HMS og miljøplan, i tillegg til ei revisjonsordning.

Frustrasjonen hos bøndene har ikkje berre vore knytt til mengda av papir og skjema, men at informasjonen har vore lite målretta i høve til produksjonen på den einskilde garden. Bonden har sjølv måtta finne fram i kva papir som har relevans for garden sin fordi alle har fått tilsendt informasjon om alle produksjonar. Vidare har utforminga av skjema vore svak. Styreleiaren i KSL seier at:

(...) revisjonspapira hadde ein därleg stil tidlegare. No er det meir ei sjekkliste som er enklare å bruke.

Styreleiaren meiner dette er noko av årsaka til at det har vore mindre klagar i år etter utsending av papirer om revisjon. Han opplever ei anna haldning frå bøndene no samanlikna med i 2003.

Når vi spør dagleg leiar i KSL-sekretariatet om kva som er årsakene til at ikkje alle bønder er med i KSL, svarer han at det er ulike grunnar, men at skrekks for papir både i forhold til å lese og skrive er ei hovudårsak:

Det eine er mangel på forståing for at omverda stiller krav. For det andre er det mangel på forståing for kva eit kvalitetssystem er. Den tredje hovudårsaka er skrekks for papir, både i forhold til å lese og skrive. Ei fjerde årsak er sprikande informasjon frå varemottakarane til bonden (...)

Som vi ser framhevar dagleg leiar at mangel på forståing hos bonden og skrekks for papir, samt därleg samordning hos varemottakaren, forklarer svak oppslutning hos bøndene. Alt dette er forklaringar som kan ha mykje for seg. Det er likevel påfallande at problema etter dagleg leiar sitt syn ligg hos andre enn KSL-sekretariatet og KSL-leiinga. Etter vår vurdering er det trøng for ei meir sjølvkritisk haldning til den måten KSL-arbeidet blir gjennomført på overfor bøndene. Ein av våre informantar som ønskjer å vere anonym uttaler at:

KSL-sekretariatet har ein total mangel på evne til å ta imot kritiske signal. Dagleg leiar reiste rundt for eit par år tilbake og sa at det berre var eit fåtal produsentar som var imot KLS. Så fekk han debatten og reaksjonane, bl.a i Bondebladet, og den prosessen som vi no er inne i.

På bakgrunn av den kritikken og motstanden KSL har møtt hos mange bønder i perioden 2002-2003 burde sekretariatet og KSL-leiinga i si oppsummering av den interne høyringa i større grad sjå dette som eit høve til å sette i verk endringar for å bidra til større oppslutning.

### **Pro forma prisdifferensiering?**

Prisdifferensiering er eit verkemiddel som er meint å skulle auke oppslutninga om KSL blant bøndene. Det er fleire eksempel på at vedtak om prisdifferensiering ikkje blir følgt opp i praksis, og dette kan vere med på å forklare manglande oppslutning. Vår informant i KLF seier om dei private slakteria:

Eg trur ein har operert med eit trekk *verbalt*, men eg trur ein har sett på alle som godkjent inntil det motsette har vore beivist. Eg er litt usikker rett og slett på om ein har gjennomført trekk.

Ei tett og nøytral oppfølging av den nye bransjeavtalen må truleg til for å sikre at slik praksis ikkje får halde fram. På kornsida har ”KLS-tillegget” på 1 øre/kg korn blitt gitt til *alle* leverandørar til Felleskjøpet. Unikorn, som av prinsipp ikkje ønskjer å innføre eit KSL-tillegg,

seier at dei tar omsyn til konkurrenten sin pris inkludert tillegget (norsk kornhandel er seljar sin marknad ettersom det er meir lønsamt for korngrossistane å kjøpe norsk korn enn importert). Dermed er det mykje som tydar på at KSL-tillegget til kornbøndene i realiteten berre har blitt ein integrert del av kornprisen, utan at vi har grunnlag for å konkludere med at det har verka prisdrivande.

Når prismekanismar som var meint å skulle stimulere bøndene til å innføre KSL, ikkje blir følgt opp i praksis – eller ”perverterer” slik det har skjedd på kornsida – vil det heilt klart verke negativt inn på oppslutninga om KSL.

### **Ulik praktisering av prisdifferensiering**

KSL-sekretariatet legg stor vekt på at KSL-revisjonane skal følgje opp HMS-krava, og at brot på desse krava skal ha same konsekvensar for bonden som andre regelbrot. I sakspapira til gjennomgangen av den interne KSL-høyringa skriv sekretariatet:

Det er vanskelig å tenke seg en revisjonsordning som ikke inkluderer alle kravene som er inkludert i systemet. Det vil signalisere at vi mener at de kravene som skal holdes utenfor revisjonene, ikke er viktige og derfor kan neglisjeres. Har vi slike krav, bør vi heller fjerne dem fra kravsettet. Ved å ekskludere de offentlige kravene fra revisjonene, eller deler av disse kravene, for eksempel HMS-kravene, sier vi at dette ikke er viktig. Det er neppe et riktig signal.

Likevel ser vi no ei utvikling i retning av at varemottakarane konsentrerer sin KSL-innsats om dei sidene ved regelverket som dei oppfattar som direkte relevant for deira produksjon, medan for eksempel brot på HMS-krava ikkje fører til at bonden blir nekta KSL-tillegg (evt. får trekk i prisen). Dette ser vi mellom anna i bransjeavtalen på kjøtsida. Trygve Brandrud i Gilde Norsk Kjøtt seier i medlemsinformasjonen deira i Bondebladet 29.04.04:

Kjøttbransjen er klar på at vi støtter arbeidet med HMS og miljøplaner, men vil ikke la disse delene av KSL få konsekvenser for utbetaling av KSL-tillegg på slakt.

Også Tine har vedtatt at brot på HMS-reglane ikkje skal straffast økonomisk, i motsetning til Q-meieriene, som har lagt inn HMS som grunnlag for meirpris.

Ulik praktisering av ein så viktig mekanisme som prisdifferensiering verkar i utgangspunktet lite heldig med tanke på aksepten for KSL. Vi vil tru at eit pristillegg eller trekk som vart praktisert likt, i det minste bransjevis, vil gi KSL auka legitimitet. Når det er sagt kan vi ikkje sjå bort frå at den utbreidde praksisen med ikkje å la prisdifferensieringa bli påverka av oppfølging av HMS-reglane, virkar *positivt* på oppslutninga om KSL. Når Tine og Gilde, som begge legg vekt på høg oppslutning om KSL blant sine medlemmar, vel å halde HMS utanom prisdifferensieringssystemet, så vil vi tru at det har samanheng med den sterke HMS-motstanden blant mange bønder.

### **Haldningar som smittar?**

Det er rimeleg å vente at haldningane som varemottakarane har til KSL verkar inn på oppslutninga hos bøndene. For ein produsent som i utgangspunktet er i tvil om det er bryet verdt å sette seg inn i regelverket og gjennomføre eigenrevisjon, vil det kunne vere utslagsgivande om varemottakar signaliserer at dette er viktig eller mindre viktig. Graden av informasjon og rettleiing frå varemottakar er truleg vesentleg i denne samanhengen. Det er likevel ikkje enkelt å avgjere kor mykje haldningar hos varemottakar har å seie samanlikna

med andre insitament. Særleg vil vedtak om prisdifferensiering kunne overskygge effekten av mindre kraftfulle verkemiddel.

Oppslutninga om KSL blant mjølkebøndene vil kunne tene som ein indikator på kva haldningane hos varemottakar har å seie. Her opererer dei to aktørane med likt KSL-tillegg på 10 øre per liter mjølk, medan meieriselskapa i praksis har vist ulikt engasjement for å få produsentane til å delta i KSL. Ulik motivasjon for KSL hos toppleiainga i dei to selskapene blir også stadfestet gjennom spørjeundersøkinga mot varemottakarane. Vi har henta inn opplysningar om KSL-oppslutninga blant mjøkeprodusentane til dei to selskapene, og finn at denne er omtrent identisk, både med omsyn til leverandørar og volum (87 prosent av leveransane i begge tilfelle og 90/91 prosent av volumet har KSL-godkjenning). Ei mogleg feilkjelde kan vere at leverandørane til Q-meieriene er større og har eit meir aktivt forhold til driftsøkonomi enn den gjennomsnittlege Tine-medlem. Ved Jæren Gardsmeieri (Q Jæren) får vi opplyst at dette nok var tilfelle for grunnstammen av leverandørar den første tida etter oppstarten i 1998, men at dette seinare har jamna seg ut. Ved den siste utvidinga av leveranseområdet, frå Farsund i sør til Ølen i nord, hadde dei nye leverandørane jamt over *mindre* mjølkekvote enn gjennomsnittet i regionen og relativt fleire produsentar som ikkje er med i KSL.<sup>42</sup> KSL-oppslutninga i Q Jæren er såleis noko lågare enn i Q Gausdal. Ei samanlikning mellom storleiken på dei mjøkebrukena som er registrert i KSL-databasen (dvs. eksklusive dei som står utanom KSL), viser at leverandørarne til Q-meieriene i snitt har 19 prosent større driftsareal og 74 prosent større buskap (tal storfe) enn leverandørane til Tine. Større mjøkebruk blant Q-leverandørane skulle i utgangspunktet tale for høgare oppslutning her enn blant dei som leverer til Tine.

Dømet indikerer at det er dei økonomiske verkemidla som i stor grad styrer vala til den enkelte bonden, men det er truleg at den høge oppslutninga blant Q-leverandørane for ein stor del kan knytast til desse har vesentleg større mjøkebruk enn Tine-leverandørane. Dermed gir ikkje dette eksemplet grunnlag for å trekke konklusjonar om kor mykje haldninga til KSL i leiinga hos varemottakarane har å seie for oppslutninga blant leverandørane.

## **Produksjon og bruksstorleik er avgjerande for KSL-oppslutning**

I kapittel 2 har vi gjort greie for korleis oppslutninga om KSL blant bøndene varierer med bakgrunnsvariablene produksjonstype, produksjonskombinasjonar, bruksstorleik, geografi og alder. Alder viser seg å vere lite utslagsgivande; berre gruppa over 60 år skil seg ut med noko lågare deltaking enn gjennomsnittet. Bruksstorleik er ein viktig forklaringsfaktor: Blant den tredelen av bøndene som har minst samla bruksareal er det ei oppslutning om KSL på 53 prosent, medan den tredelen som har størst bruksareal har ei gjennomsnittleg oppslutning på 80 prosent.

Produksjonstype er også viktig: Blant bønder med storfe er KSL-oppslutninga 81 prosent, det same som for svineprodusentane. I motsett ende av skalaen ligg sau- og geitebønder, med høvesvis 63 og 65 prosent. Statistisk analyse av resultata frå VF-omnibus, viser at mjøkeproduksjon er den variablen med størst forklaringskraft når det gjeld høg oppslutning om KSL, og at grøntproduksjons også gir signifikant utslag. Forklaringer på skilnadene i oppslutning mellom dei ulike produksjonane er det naturleg å søke både i insitament frå varemottakarane og i bruksstorleik.

<sup>42</sup> Geir Vestly, Jæren Gardsmeieri, pers. opplysning.

Tabell 9 på side 31 viser sterke variasjonar i KSL-oppslutning frå fylke til fylke, og kartet (Figur 8) gir eit bilde på klare landsdelsvariasjonar. Det er naturleg å leite etter forklaringar på det geografiske mønsteret i forhold som bruksstorleik og type produksjonar.

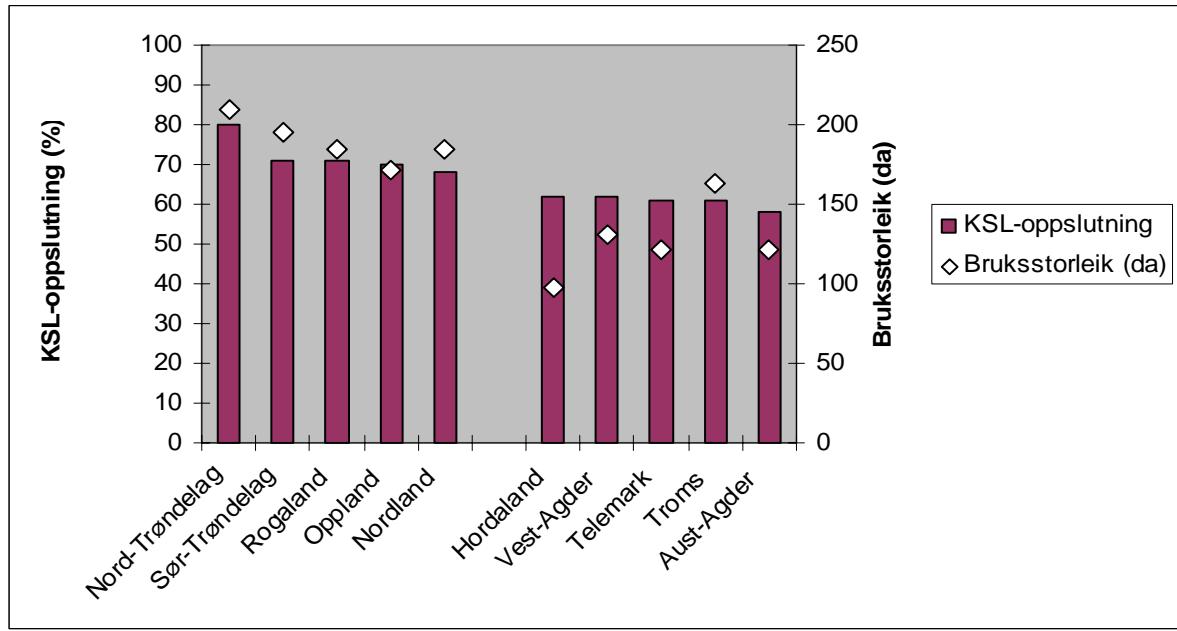
Om vi slår saman dei fem fylka med høgast KSL-oppslutning og samanliknar med dei fem fylka med lågast KSL-oppslutning, finn vi at skilnaden i oppslutning om enkeltproduksjonar er størst for storfe og sau. Innafor desse to produksjonane er et høvesvis 14 og 15 prosent skilnad i KSL-oppslutning mellom dei fem fylka på ”KSL-toppen” og dei fem på botn. Både for korn og for grønsaker er skilnaden på sju prosent. Dette indikerer at storfe og sau er produksjonar som bidrar til å forklare dei geografiske variasjonane i KSL-oppslutning. Dette tar vi omsyn til i den vidare analysen, der vi vil fokusere på produksjonane mjølk, sau og korn, i tillegg til bruksstorleik.

*Tabell 22: Gjennomsnittleg bruksstorleik og utbreiing av utvalde produksjonar i dei fem fylka med høgast/lågast KSL-oppslutning.<sup>43</sup>*

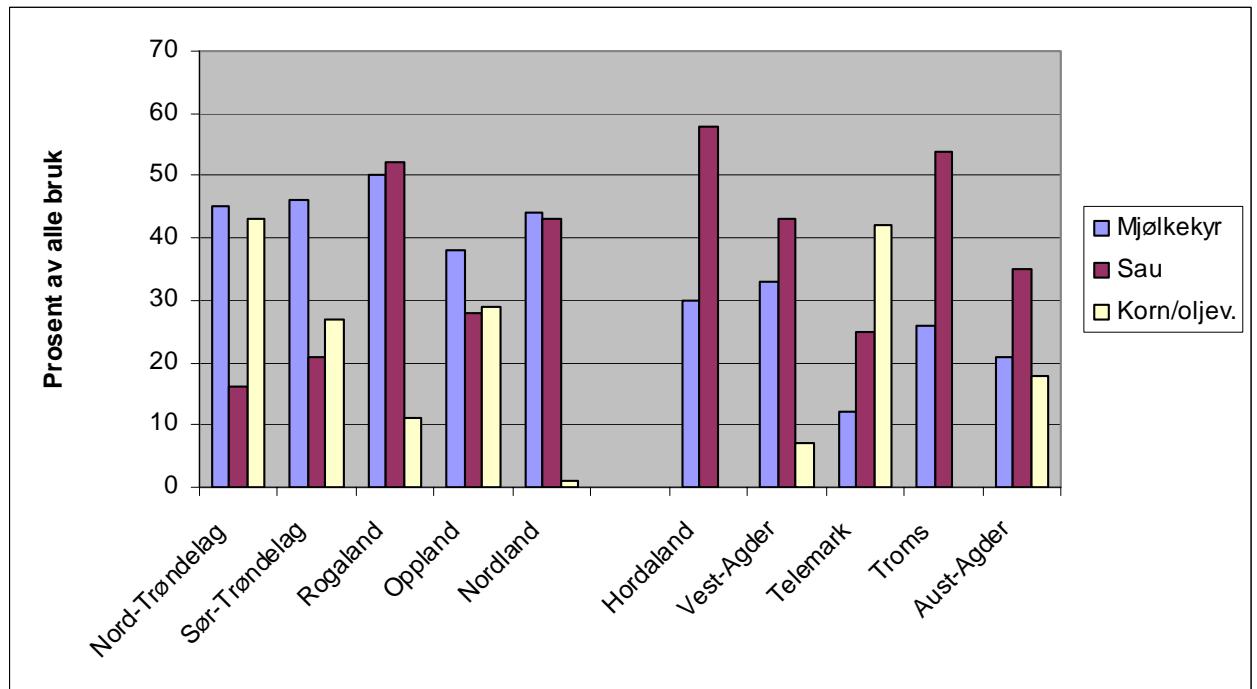
Fylke	Oppslutning om KSL (%)	Bruksstorleik (da)	Prosent av alle bruk med ein gitt produksjon		
			Mjølkekyr	Sau	Korn/oljev.
<b>Høgast oppslutning</b>					
Nord-Trøndelag	80	210	45	16	43
Sør-Trøndelag	71	195	46	21	27
Rogaland	71	185	50	52	11
Oppland	70	171	38	28	29
Nordland	68	184	44	43	1
<b>Lågast oppslutning</b>					
Hordaland	62	98	30	58	0
Vest-Agder	62	131	33	43	7
Telemark	61	122	12	25	42
Troms	61	163	26	54	-
Aust-Agder	58	121	21	35	18

Tabell 22 er ei samanlikning mellom ti fylke med omsyn til gjennomsnittleg bruksstorleik og utbreiing av bruk med høvesvis mjølkekyr, sau og korn/oljevekster (i prosent av alle bruk). Fylka det gjeld er dei fire med høgast KSL-oppslutning (Trøndelagsfylka, Rogaland, Oppland og Nordland) versus dei fire med lågast oppslutning (Aust-Agder, Troms, Telemark, Vest-Agder og Hordaland). Informasjonen i tabellen er visualisert i dei to diagramma under. Figur 23 viser samanhengen mellom KSL-oppslutning og areal per brukseining i dei ti fylka. Bruksstorleiken er markert større i den første gruppa enn i den siste. Troms skil seg ut med størst bruksstorleik blant fylka med låg KSL-oppslutning.

<sup>43</sup> Kjelde: SSB. Bruksstorleik gjeld for 2003 (førebelse tal). Utbreiing av ulike produksjonar gjeld 1999 (landbrukstellinga). Vi har her tydd til landbrukstellinga fordi det har vore eit ønske å skilje ut mjølkekjøring frå alle bruk med storfe, noko vi ikkje har høve til i registeranalysen. Sjølv om landbrukstellinga gir fem år gamle tal reknar vi med at dei framleis reflekterer fordeling av produksjonar innafor og mellom fylka på ein god nok måte.



Figur 23: KSL-oppslutning (% av bønder) og gjennomsnittleg areal per brukseining (da) i dei fem fylka med høgast/lågast KSL-oppslutning.



Figur 24: Prosentdel av alle bruk som har høvesvis mjølkekryr, sau og korn/oljevekster i dei fem fylka med høgast/lågast oppslutning om KSL.

Rogaland, Sør- og Nord-Trøndelag er dei tre fylka i Norge med høgast andel mjølkebruk; her finst det mjølkekryr på høvesvis 50, 46 og 45 prosent av alle bruk. Dei same tre fylka ligg også på topp i KSL-oppslutning. Oppland viser ei nokså jamn fordeling mellom dei tre produksjonane mjølk, sau og korn. Det har samanheng med at fylket femner om store korndistrikta i låglandet og fjellbygder med høg husdyrproduksjon. Vi har tidlegare sett (Tabell

8 på side 30) at bruk med sau har relativt låg oppslutning om KSL. Kva geografiske utslag gir det? Diagrammet over viser at fylka med lågast KSL-oppslutning jamt over har ein høg prosentdel sauebruk, med Telemark som eit unntak i så måte. Både i Hordaland og Troms er det sau på godt over halparten av alle bruk. Det har dei til felles med Rogaland, som har høg KSL-oppslutning. La oss sjå nærmare på desse tre fylka med tanke på kva det store innslaget av sauebruk kan ha å seie. Hordaland skil seg ut med liten bruksstorleik og berre 95 sau per bruk, mot 146 i Rogaland og 164 i Troms.<sup>44</sup> Om det ikkje var for den låge oppslutninga i Troms trass i store bruk og høgt dyretal per sauebruk, kunne ein tru at bruksstorleiken var særleg avgjerande for KSL-oppslutninga. Det som særleg skil Troms frå Rogaland i denne samanhengen, er eit vesentleg mindre innslag av mjølkebruk: Medan annakvart gardsbruk i Rogaland var mjølkebruk i 1999, var det tilfelle berre for kvart fjerde bruk i Troms. Den geografiske fordelinga av KSL-oppslutning heng opplagt saman med bruksstorleik, men det er mykje som tydar på at høg KSL-oppslutning blant mjøkeprodusentane langt på veg overskyggjar andre variablar. Dette poenget blir understreka av utbreiinga av kornprodusentar i dei åtte fylka vi her har studert. Både Nord-Trøndelag og Telemark har eit stort innslag korngardar (over 40 prosent av alle bruken) og middels til lågt innslag av sauebruk. Denne likskapen hindrar ikkje at dei to fylka ligg i kvar sin ende av skalaen med omsyn til KSL-oppslutning. Igjen ser forklaringa ut til å ligge hos mjøkebruka, som har nesten fire gongar så stor prosentvis utbreiing i Nord-Trøndelag som i Telemark. Analysen av data frå VF-omnibus støttar våre konklusjonar frå registeranalysen om at dei geografiske variasjonane i KSL-oppslutning er ein funksjon av bruksstorleik og produksjonstype, der mjøkeproduksjon er ein særleg viktig faktor.

### Kvífor eigenrevisjon?

Dei bøndene som svarte i VF-omnibus at dei hadde gitt tilbakemelding om utført eigenrevisjon, fekk spørsmål om kva som var den viktigaste grunnen til at dei hadde gjort dette. Den klart største gruppa (40 prosent) svarte at det var ”fordi myndighetene og råvaremottakerne venter det”. Ein tredel av respondentane svarte det var ”fordi det gir meg høyere pris på produktene”. Som tredje viktigaste grunngjeving kom ”fordi KSL er et nødvendig og bra system”.

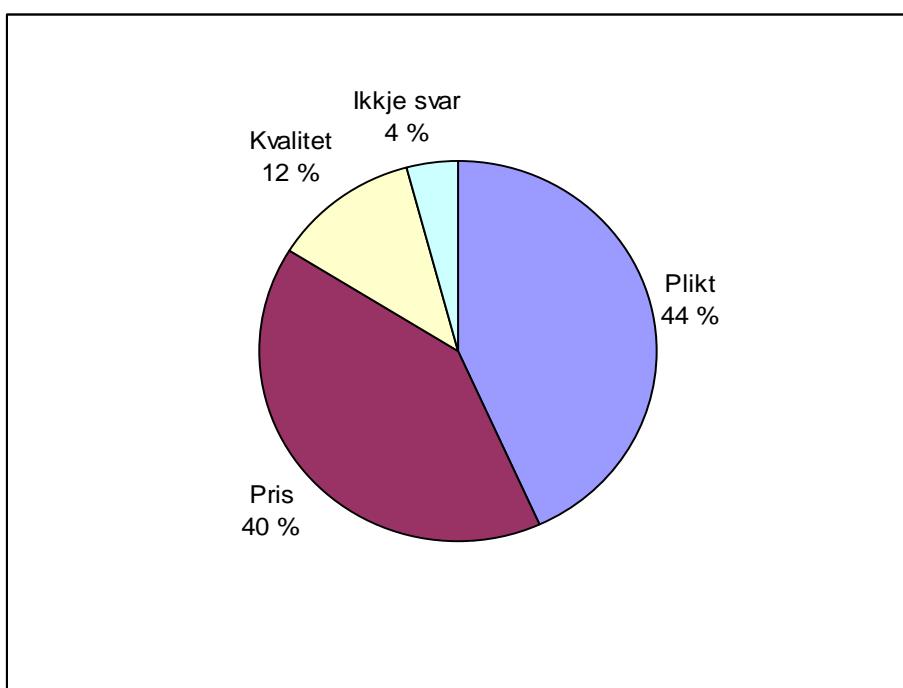
*Tabell 23: Viktigaste grunn til å ha sendt KSL eigenrevisjonsskjema. Prosent. N=751*

Svaralternativ	Prosent	Opne svar (”anna”). N=71	Prosent
KSL nødvendig og bra system	10	Offentleg påbod, tvang	35
Gir meg høgare pris på produkta	32	Kvalitet, sikkerheit	17
Må for å få avsetning på produkta	6	For å få tillegget / støtte	14
Styresmakter/varemott. ventar det	40	Kombinasjonar av alternativ	16
Annan grunn (sjå kolonner til høgre)	9		
Ikkje svar / ikkje sikker	2		
Sum	100		

Blant dei 71 som valte det opne svaralternativet 5 ”annan grunn”, var det ei stor gruppe på 25 respondentar (35 prosent) som gav uttrykk for at dei leverte tilbakemelding om eigenrevisjon fordi det er eit offentleg påbod eller på grunn av tvang. 17 prosent av dei opne svara dreide seg om kvalitet eller sikkerheit som grunngjeving for å delta i KSL.

<sup>44</sup> Tal sau per sauebruk er basert på data frå registeranalysen, dvs. alle bruk som mottok produksjonstilskot i juli 2003/januar 2004.

Dei ferdige svaralternativa og dei opne svara kan grupperast etter tre ulike typar motivasjon for å delta i KSL. Desse kategoriane har vi kalt *plikt*, *kvalitet* og *pris*. I den første gruppa finn vi dei som valte det fjerde svaralternativet ”fordi myndighetene og råvaremottakerne forventer det”, saman med dei 25 respondentane (35 prosent av dei opne svara) som svarte at dei rapporterte eigenrevisjon ut frå ei førestelling om at dette er eit offentleg påbod eller tvang. I gruppa ”*kvalitet*” finn vi dei som valte det første svaralternativet ”fordi KSL er eit nødvndig og bra system” saman med dei som i ope svar oppgav ”*kvalitet*” eller ”*sikkerheit*” som motivasjon. Den siste gruppa, ”*pris*”, gjeld det andre og tredje svaralternativet, dvs. ønske om høgare pris eller for å få avsetning på produkta, i tillegg til ti opne svar som gjekk på at dei deltar for å få støtte/tillegg. Dei som i opne svar har valt kombinasjonar av alternativ er halde utafor og slått saman med kategorien ”ikkje svar/ikkje sikker” (fire prosent). Figur 25 viser fordelinga mellom dei tre kategoriane. ”*Plikt*” (44 prosent) og ”*pris*” (40 prosent) er om lag jamstore, og representerer til saman den store majoriteten av respondentane. Tolv prosent gav til kjenne gjennom svaret sitt at dei først og fremst deltar i KSL fordi systemet er naudsynt og bra, eller ut frå vektlegging av kvalitet og sikkerheit. Dette betyr ikkje at slike motiv er fråverande hos dei øvrige 88 prosenta – vi spurte som sagt berre etter *viktigaste* grunn for deltaking. Like fullt gir svarfordelinga ein klar peikepinn om at bønder for ein stor del er med fordi dei er systemtru eller ut frå økonomiske motiv.



Figur 25: Kategorisering av motivasjon for deltaking i KSL. N=751

### Kvifor ikkje eigenrevisjon?

Dei 23 prosent av deltakarane i VF-omnibus som opplyste at dei står utanom KSL, fekk spørsmålet: ”Kva er den viktigaste grunnen til at du ikkje har sendt inn KSL eigenrevisjonsskjema siste år?”. Den største gruppa på 31 prosent valte det opne svaralternativet ”annan grunn”. Dette var uventa mange. Blant dei ferdige svaralternativa var det ”KSL er for byråkratisk og virkar som ei papirmølle” som fekk størst oppslutning, med 21 prosent av svara. Vidare var det 14 prosent som svarte ”eg har gløymt å sende inn skjemaet

eller finn ikkje papira”, og det var to prosentpoeng fleire enn dei som meinte at ”nytta ved KSL ikkje står i forhold til arbeidet med det”.

*Tabell 24: Viktigaste grunn til ikkje å ha sendt inn eigenrevisjonsskjema siste år. Prosent. N=229*

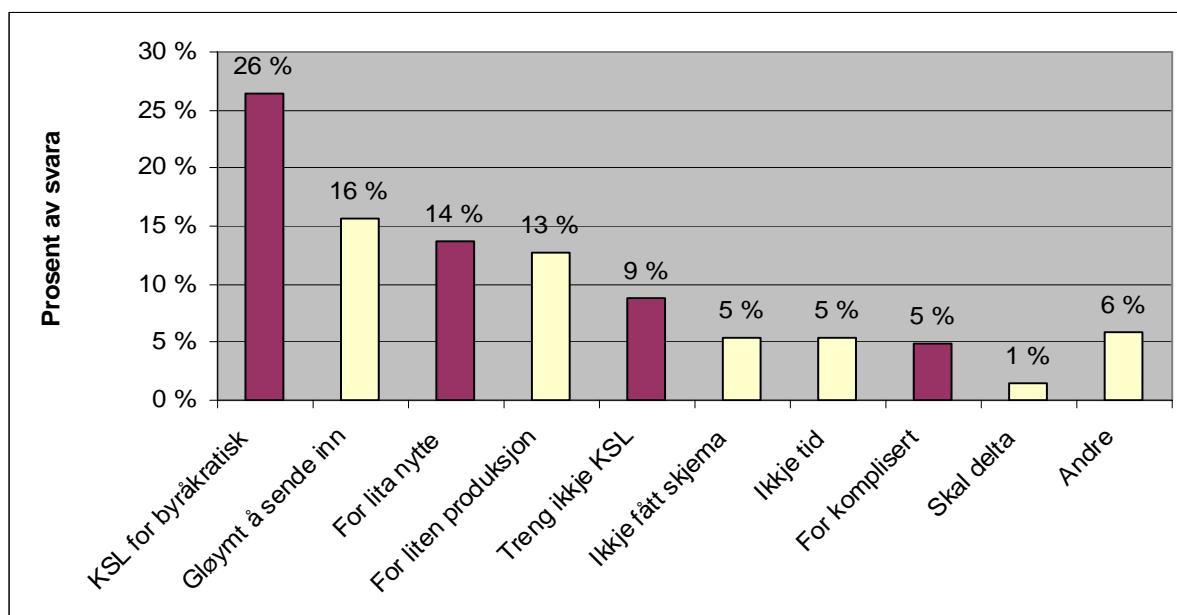
Svaralternativ	Prosent	Opne svar (”anna”). N=70	Prosent
Gløymt å sende / finn ikkje papira	14	Liten eller ingen produksjon / skal slutte / nettopp tatt over	37
Nytta står ikkje i forhold til arbeidet	12	Ikkje fått skjema/ingen har spurt/ visste ikkje det skulle sendast	17
For byråkratisk, papirmølle	21	Ikkje tid / har utsett det	16
KSL er for komplisert og detaljert	4	Papirmølle / tull etc.	7
Treng ikkje KSL i tillegg til offentleg tilsyn	8	Held på å sende / skal neste år	4
Annan grunn ( <i>sjå kolonner til høgre</i> )	31	Gjort eigenrev., men ikkje sendt	3
Ikkje svar / ikkje sikker	2	Alternativt kval.system	3
Sum	100		

Det er interessant å sjå samansettinga av dei opne svara. Av dei 70 som valte svaralternativet ”anan grunn”, var det berre sju prosent (fem respondentar) som brukte grunnleggande kritikk av KSL-systemet i sin argumentasjon. Når vi fordeler opne svar som overlappar dei ferdige svaralternativa og supplerer med nye grunnar som har kome til gjennom dei opne svara, får vi ei fordeling som vist i diagrammet under.

I sekkeposten ”andre” i Figur 26 finn vi to respondentar som svarer at dei har gjennomført eigenrevisjon, men ikkje sendt tilbakemelding til KSL, og to som seier at dei brukar eit alternativt system (den eine viser til Pelsdyrforlaget). Vidare er det éin respondent på kvar av desse grunngjevingane: ”Ville helst hatt permen fra KSL elektronisk”, ”Bruker et privat slakteri som ikke krever det”, ”Har akkurat hatt KSL-revisjon” og ”En smule likegladhet”. Fire av svara let seg ikkje tolke.

Om vi summerer dei grunngjevingane som bygger på systemkritikk mot KSL, ser vi at dette gjeld 54 prosent av svara (markert med mørke soyler i diagrammet).<sup>45</sup> Dette viser at i vårt utval var det ein stor minoritet på 46 prosent av dei som står utanom KSL ikkje hadde kritiske haldningars til KSL som hovudgrunn til ikkje å rapportere om utført eigenrevisjon. Fire av seks svaralternativ uttrykte kritikk mot KSL. Hadde til dømes ”produksjonen min er for liten” eller ”har ikkje hatt tid” vore presentert som ferdige svaralternativ, kan vi ikkje sjå bort frå at andelen uttalte ”KSL-kritikarar” hadde blitt mindre.

<sup>45</sup> Dette gjeld svaralternativa ”KSL er for byråkratisk...”, ”Eg meiner nytta ved KSL ikkje står i forhold til arbeidet med det”, ”KSL er for komplisert og detaljert” og ”Vi treng ikkje KSL i tillegg til offentlig tilsyn”.



Figur 26: Viktigaste grunn til ikke å sende inn eigenrevisjonsskjema. Prosent av innkomne svar ("ikkje svar" er halde utanom). N=205.

### Stolte kritikarar

Det er ei utbreidd haldning blant medlemmar i stryingsgruppa at dei bøndene som står utafor KSL og framfører kritikk mot KSL, er slike som er på veg ut av landbruket. Det blir hevdat at dess mindre kontakt produsenten har med marknaden, dess eldre han er og dess mindre landbruksproduksjonen har å seie for den totale økonomien, dess mindre er sjansen for at bonden ser verdien med KSL. Dette er truleg ein karakteristikk som passar for mange av dei som ikke har innført KSL, men kanskje ikke for enkelte av dei mest artikulerte kritikarane. Gjennom nøkkelinformantintervju har vi fått kjennskap til at det også er bønder som står utanom KSL av prinsipielle årsaker, og ønskjer å ”vere sin eigen herre” sjølv om dei lett kunne oppfylle krava. Vi kjenner ikke til kor stor denne gruppa er. Så lenge det ikke finst sanksjonar mot dei som står utafor, eller eventuell prisdifferanse med og utan KSL blir opplevd som liten, kan det nok vere ei stor gruppe kritikarar som aktivt vel å bli ståande utafor. Dersom varemottakarane verkeleg strammar grepet for å presse dei motvillige til å delta i KSL, vil vi tru at det er ei relativt lita gruppe stolte kritikarar som blir stående att. Kor stor den gruppa i så fall blir, vil i stor grad avhenge av kva alternative omsetningskanalar som finst for produkta deira, som det går an å nytte utan at dei økonomiske og praktiske ulempene blir opplevd som for store.

I VF-omnibus har vi spurt dei bøndene som ikke sluttar opp om KSL om kva som vil vere det viktigaste vilkåret for å delta i KSL i framtida. Av dei 229 bøndene som fekk spørsmålet var det 16 prosent som svarte at ”eg kjem ikke til å delta uansett”, trass i at dei hadde tre svaralternativ som gjekk på sterkt prisdifferensiering, forenkling av KSL og sterke oppmodingar frå daglegvarehandel og råvaremottakarar. Dette dreier seg om ei lita gruppe på 37 respondentar, så vi skal vere varsame med å trekke slutningar ut frå samansettinga av denne gruppa. Likevel er det påfallande at *halvparten* av dei (18 stykker) var kjøtprodusentar, og ein tredel (12 stykker) var kornprodusentar. 14 prosent, eller 5 av dei 37, var mjølkebønder.

Vi må understreke at 16 prosent av dei som ikkje rapporterer om eigenrevisjon i VF-omnibus, ikkje står for meir enn knappe fire prosent av heile utvalet. Skalert opp til alle norske bønder med produksjonstilskot, svarer denne gruppa til om lag 2 000 produsentar. Vi må gå ut frå at ein god del av desse har pragmatiske grunnar til å avvise tanken om å delta i KSL, t.d. at dei kan vere i ferd med å avvikle drifta (jf. Tabell 25). Vidare er det tvilsamt om alle prinsipielle KSL-motstandarar vil stå ved sitt ord dersom konsekvensen blir at dei mistar ein vesentleg del av oppgjersprisen på råvarene sine (eller retten til å leve). Dette meiner vi gir ein indikasjon på at ”den harde kjernen” av prinsipielle KSL-motstandarar er relativt liten.

### **Kva skal til for å overtale dei som står utafor?**

Som vi har omtalt ovafor, fekk bøndene som deltok i VF-omnibus dette spørsmålet dersom dei svarte at dei ikkje hadde rapportert eigenrevisjon: ”Kva er det viktigaste vilkåret for at du skal delta i KSL i framtida?”. Desse svaralternativa vart lesne opp:

- At det blir ein høg prisskilnad mellom KSL-godkjente og ikkje KSL-godkjente produkt
- At KSL forenklast og inneber færre krav
- At daglegvarehandelen og råvaremottakarane oppfordrar meg sterkt til å gjere det
- Eg kjem ikkje til å delta uansett
- Anna (ope svaralternativ der intervjuaren noterte ned svaret).

Det var berre mogleg å svare eitt alternativ. Tabellen under viser korleis svara fordeler seg. Vi ser at 27 prosent svarte ”forenkling av KSL og færre krav”, det alternativet som samla størst oppslutning. 17 prosent svarte at høg prisskilnad ville få dei til å bli med i KSL, medan svært få (åtte respondentar eller tre prosent) meiner dei vil leggje vekt på sterke oppmodingar frå varemottakar eller varehandel. Så mange som ein av fem svarte ”anna”. Ein nærare gjennomgang av dei 45 svara som kom inn på dette opne svaralternativet viser at 49 prosent (22 stykker) meinte det vil vere aktuelt å delta. Av desse var det 10 respondentar som svarte at dei kjem til å delta, medan 12 berre vil delta på visse vilkår. I prioritert rekjkjefølgje var svara som kom inn her: ”meir handterbart, enklare og fornuftig” (jf. alt.2), ”må få stønad” (økonomisk motivert, jf. alt.1), ”når drifta blir større”, ”meir informasjon” og ”meir elektronisk [hjelpemiddel]”. 27 prosent (12 stykker) meinte det *ikkje* ville vere aktuelt å delta. Halvparten av dei 12 svarte at det var uaktuelt fordi produksjonen er for liten, fordi dei leiger ut jorda eller snart skal slutte. Éin svarte at vedkommande ”liker ikkje overstyring”, medan to meinte at ”KSL gir for lite igjen for bryderiet / er for byråkratisk”. Denne fordelinga mellom pragmatiske og prinsipielle KSL-nektarar kan ikkje overførast direkte til gruppa som valte svaralternativ 4 ”kjem ikkje til å delta uansett”, men det kan gi ein peikepinn om at det blant dei som utelukkar KSL-deltaking er ein god del som meiner dei har reint praktiske grunnar til dette.

*Tabell 25: Viktigaste vilkår for å delta i KSL i framtida. Prosent. N=229. Fordeling av opne svar på svaralternativ 5 "Anna". N=20*

Svaralternativ	Prosent	Opne svar ("anna"). N=20	Prosent
Høg prisskilnad	17	<b>Ikkje aktuelt</b>	<b>27</b>
Forenkling av KSL / færre krav	27	- skal slutte / for liten prod.	13
Sterk oppmoding frå varemottakarar og daglegvarehandel	3	<b>Aktuelt</b>	<b>49</b>
Kjem ikkje til å delta uansett	16	- kjem til å delta, vil gjerne	22
Anna ( <i>sjå kolonner til høgre</i> )	20	- enklare, meir fornuftig	9
Ikkje svar / ikkje sikker	17	- meir informasjon	9
Sum	100	- når drifta blir større	9
		<b>Svaret kan ikkje tolkast</b>	<b>24</b>

Vi har sett at pris og oppfordring frå styresmaktene er viktige motiv for fleirtalet av dei som deltar i KSL. Dermed kunne det vere nærliggande å slutte at informasjon og framfor alt større prisdifferensiering var det som skulle til for å auke oppslutninga. I tabellen over ser vi at det er nesten 60 prosent fleire som nemner "forenkling av KSL / færre krav" som vilkår for å delta enn dei som svarer "høg prisskilnad". Når så mange av dei som står utafor legg vekt på forenkling som vilkår for å delta, viser det at prismekanismar aleine neppe er nok til å sikre full oppslutning: KSL må i tillegg bli enklare og få færre krav.

### **Intern rolleavklaring om forbrukarinformasjon**

Eit av hovudmåla for KSL er å dokumentere korleis matvareproduksjonen foregår overfor daglegvarehandelen og forbrukarane. I KSL er det varemottakarane som har fått denne rolla. Som omtalt i kapittel 2.1 har slik informasjon i liten grad vore gitt, av ulike grunnar, trass i at KSL sin strategiske plan understrekkar at systemet skal byggje på forbrukartillit. Det er også usikkert kor sterke interesser varemottakarane har for å drive informasjon om KSL. Tine er ein av aktørane som har arbeidd mest med å implementere KSL og ser nytte av systemet. På fokusgruppemøtet uttrykte likevel representanten frå Tine tvil om kor stor interesse Tine har av å informere om KSL.

Både Tine og Gilde har signalisert at dei utelukkande vil bruke KSL-råvare til produkt med bedrifta sitt varemerke i framtida. I delar av grøntbransjen er allereie KSL eit krav for å levere, men praktiseringa varierer. Den informasjonen vi sit på tyder på at det ikkje er gjort ei tilstrekkeleg oppgåvefordeling mellom KSL og varemottakarane med tanke på korleis ein skal informere aktørane i verdikjeda – inkludert forbrukarar. Så langt om rolleavklaringa internt i KSL rundt spørsmålet om forbrukarinformasjon. Det er også aktørar utafor KSL som det er aktuelt å ha ein grenseoppgang i høve til. Viktigast av desse er Matmerk. Her viser vi til avsnittet "Rolleavklaring med Matmerk" lenger nede.

### **"Inga marknadsføring før full oppslutning": Catch-22?**

Manglande fokus på KSL i merkevarebygginga har ikkje bidratt til å auke oppslutninga blant bøndene. Så lenge varemottakarane ikkje ser det som interessant å profilere KSL i si eiga marknadsføring, fører det til at produsentane ikkje får den tilbakemeldinga dei kanskje treng for å skjöne at kvalitetsstyring i landbruket er noko samfunnet etterspør. Også bønder er forbrukarar, og er sensitive for kva signal som går ut til markanden frå varemottakarane si side (Eldby og Tufte 2003). Varemottakarane seier at dei framover vil ha skilt varestraum

(Gilde) eller tvinge alle over i KSL (Tine), slik at dei kan bruke KSL i marknadsføringa. Dette ber kanskje bod om at KSL i framtida vil bli kommunisert i marknaden. Spørsmålet vi da står igjen med er om varemottakarane gjennom standpunktet ”vi kan ikkje marknadsføre KSL før vi har full oppslutning” har sett seg sjølve i ein umogleg situasjon: Det kan hende at det er nettopp det å gjere KSL synleg i marknaden som skal til for å få ”alle” bøndene til å slutte opp om ordninga.

### Tidlegare evaluering

KSL vart eksternt evaluert av Nordlandsforskning i 1997 (Meland og Borch, 1997). Solbu, som starta i KSL-sekretariatet etter at evalueringa kom, opplyser at denne evalueringa i liten grad var eit tema internt i KSL i etterkant:

Det er vel riktig å seie at den vart følgt opp ved at ein syntes det var ei rimeleg god evaluering og at vi jobbar i nokolunde riktig retning. (...) Etter at eg starta har ikkje evalueringa vore noko tema.

Oppfølginga gjekk først og fremst på at ein prøvde å bli meir aktiv i høve til dei ulike organisasjonane.

### Manglande oppfølgingsrutinar

KSL manglar interne oppfølgingsrutinar for å sikre at kvalitetssystemet fungerer i tråd med formålet. KSL har ein strategisk plan<sup>46</sup> som vart utarbeidd og vedtatt av styringsgruppa hausten 2000 og ferdigstilt/trykt i februar året etter. Strategisk plan gjer greie for hovudmål og delmål for KSL, og for kvart delmål er det lista opp indikatorar for måloppnåing (indikatorane er omtalt som ”målbare mål”). Innleiingsvis i strategisk plan står det at ”planen bør gjennomgås og evalueres en gang pr. år, der nødvendige endringer foretas”. Dette har ikkje blitt praktisert. Dermed ser det ut til at ein har tilrettelagt eit system for eigenevaluering som ikkje har blitt følgt opp i praksis.

I ein del organisasjonar blir årsmeldinga nytta til å oppsummere kor ein står i høve til dei måla ein har sett seg. Årsmeldingane til KSL gir opplysningar om tal innsendte tilbakemeldingar om eigenrevisjon og ein del andre data som kunne vore nytta i ein slik samanheng. Vi ser likevel ikkje at årsmeldinga blir brukt aktivt til å reflektere over eigen innsats og måloppnåing i vid forstand. Ein omtaler kva arbeid som er utført, men drøftar ikkje kva som er viktige funn eller kva lærdom ein kan trekke av erfaringar frå det utførte arbeidet. Materialet blir heller ikkje relatert til måla i strategisk plan. På denne måten blir det noko rituelt over årsmeldingane frå KSL.

I denne samanhengen meiner vi det er relevant å trekke fram Statens forurensingstilsyn (SFT) som eit døme på korleis ein kontrollinstans har systematisert oppsummeringa av eigen kontrollaktivitet, og i dette tilfelle nyttar årsmeldinga som ein ”temperaturmålar” på utsleppssituasjonen i norsk industri. Vi viser her til omtalen av dette i kapittel 3.3.

I 2003-04 har det blitt gjennomført ein større intern gjennomgang av KSL-systemet, med høyringar i organisasjonane som står bak KSL. Symptomatisk nok vart ikkje denne gjennomgangen som ledd i eit rutinisert opplegg for eigenevaluering, men som resultat av eksternt press. Elles tydar mykje på at det er det løpende arbeidet med utvikling og endring av

<sup>46</sup> Kapittel 3 inneheld ein detaljert gjennomgang av måloppnåing i høve til hovudmål og delmål i strategisk plan.

kravsettet som KSL oppfattar som sitt viktigaste interne revisjonsarbeid. Det blir illustrert gjennom denne uttalen frå Solbu:

For ordninga som sådan føler eg at det ikkje er trong for så voldsomme revisjonar, men at vi bør kome nærmare organisasjonane (...) Når det gjeld innhaldet i KSL så meiner eg at den revisjonen vi driv på med i forhold til krava er det viktigaste.

Det er på det reine at KSL-leiinga arbeider kontinuerleg for å gjere kvalitetssystemet betre og meir effektivt, og vi har ingen grunn til å tvile på at intensjonane er dei beste. Vårt poeng er at når dette arbeidet ikkje på ein systematisk måte blir relatert til eigne målformuleringar og styringsdokument, kan det bli for tilfeldig kva grep som blir tatt. Særleg for ein organisasjon som har som oppgåve å lære ei heil yrkesgruppe opp i eigenrevisjon og kvalitetssikring, blir det viktig å ha gode rutinar for kontroll av eige arbeid.

### 5.3 Kva har andre program, annan politikk og omgivnader hatt å seie?

#### **Forholdet mellom KSL og Matmerk**

Matmerk eig og driv merket Godt Norsk (GN), som i utgangspunktet stiller krav om KSL-godkjente råvarer. I motsetning til KSL driv Matmerk aktiv forbrukarinformasjon, og mange har ei oppfatning av rollefordelinga mellom Matmerk og KSL at det er Matmerk som skal informere forbrukarane om kvalitetseigenskapar ved norskprodusert mat. Matmerk på si side ser det ikkje som si oppgåve å informere om KSL som system. Organisasjonane har samarbeid og kontakt, m.a. ved at Matmerk deltar på styringsgruppemøte i KSL og sekretariata møtest frå tid til anna. Den informasjonen vi sit inne med tydar ikkje på at det har skjedd noko formell rolleavklaring m.o.t. forbrukarinformasjon mellom Matmerk og KSL.

Sjølv om bruk av Godt Norsk-merket er kopla til krav om KSL i primærproduksjonen, har ikkje varemottakarar og næringsmiddelindustri etablert alternative varestraumar for råvarer utan KSL-godkjenning. Landbruksdepartementet peikar på at når mat som ikkje er KSL-godkjent går inn i produksjon av GN-merka mat, kan det føre til at GN kjem i miskredit. Dette synet vart under styringsgruppemøtet i mai -04 uttrykt enda sterke av Jens Strøm, Bama-Gruppen sin representant i faggruppe ”planter, miljø og ressursforvaltning”:

På mjølkekartongen står det Godt Norsk-merke, og dei [Matmerk] kjører ein bra kampanje som fortel kva GN-merking inneber, og som også profilerer KSL. Da blir eg sjokkert når eg får vite at 10% av mjølka på kartongen ikkje tilfredsstiller desse krava. Her går det på tilliten til norsk landbruk, tenk om TV2 kastar seg over dette!

Det er liten tvil om at det kan vere problematisk for omdømmet til Godt Norsk dersom det blir stilt spørsmålsteikn ved praktiseringa av kravet om KSL-råvarer i Godt Norsk-merka matvarer. Matmerk har utarbeidd nye reglar for Godt Norsk som vil innebere at dette kravet blir løfta fram og handheva på ein meir konsekvent måte i framtida. Dette regelsettet er likevel ikkje tatt i bruk enno. Hos Matmerk får vi opplyst at det er marknadsaktørane som ikkje ser det tenleg å handheve eit slikt krav i dag. I den grad dette temaet skulle kome opp, vil vi tru at det representerer eit større problem for Matmerk enn for KSL.

Så kan ein spørje kva som ville vore konsekvensen av at Matmerk hadde flagga KSL høgare. På den eine sida kunne det ha bidratt til noko av den forbrukarretta informasjonen om KSL som vi har etterlyst. På den andre sida kunne ei sterke assosiering mellom Godt Norsk og KSL ha slått begge vegar: Tilliten til Godt Norsk er i utgangspunktet relativt låg. Forbrukarrepresentantar i våre fokusgrupper gir uttrykk for at Godt Norsk-merket for dei gir

signal i retning ”selvgodt norsk”. Også varemottakarane viser laber interesse for å bruke merket. Sett i eit slikt lys er det ikkje gitt at KSL ville kome styrka ut av ein tettare allianse med Godt Norsk-merket.

Dette kan tyde på at KSL står overfor endringar i målområdet: Dersom forbrukarane sine haldningar har endra seg i ein retning som inneber at Godt Norsk-strategien har feila, kan det innebere eit positivt potensial for KSL. Trangen for KSL vil bli meir opplagt for fleire dersom forbrukarane tilkjennegir at det ikkje lenger er nok å seie at ”norsk mat er betre enn importert mat”, men at ein må kunne dokumentere det også.

## 5.4 Samandrag

For å finne kva *bakgrunn og utforming* av ordninga (KSL) har hatt å seie for resultat og effektar, har vi først sett på om programteorien er gyldig, dvs. om reformen bygger på ei logisk grunngjeving. Rasjonalet bak KSL, slik det er avspeglia i strategisk plan, er at dersom forbrukarane har tillit til kvalitetsarbeidet på norske gardsbruk, så vil det gi fortrinn for norske råvarer. Dette er plausibelt, men sjølv om programteorien såleis er gyldig, har den klare grunngjevinga av KSL i forbrukartillit i liten grad blitt følgt opp i praksis, særleg ved at KSL i svært liten grad har informert om og profilert KSL overfor forbrukarane, daglegvarehandelen og andre marknadsaktørar. I 2004 ser vi likevel dei første teikna til at KSL prøver å rette opp denne ubalansen.

Det at KSL i si tid oppsto etter eit initiativ frå Landbruksdepartementet, og ikkje frå næringa sjølv, er neppe forklaring på manglande oppslutning i dag, ettersom det er mange år sidan LD trekte seg tilbake. Tidlegare har ein sett at somme varemottakarar har brukt KSL som konkurransefortrinn for seg sjølv, utan å leggje vekt på at kvalitetssystemet måtte få innpass i heile landbruket for å ha ønskt effekt. Dette kan ha dempa oppslutninga om KSL blant andre varemottakarar. Produsentar som frå før er vant til eit system som gir rutinemessig kvalitetskontroll som eit krav frå varemottakar, vil truleg oppleve KSL som mindre framandt og ha lettare for å adoptere systemet enn andre.

KSL har blitt kritisert for å innlemme HMS i regelverket, mellom anna fordi arbeidsmiljø ikkje er relevant for produktkvaliteten. På den andre sida har forbrukarane vist seg å vere sensitive for m.a. uverdige arbeidsvilkår for innleigd arbeidskraft. Etter vår vurdering illustrerer det at HMS som systemkrav er i tråd med formålet om å sikre forbrukartillit.

Vår drøfting av *innføring og gjennomføring* av ordninga reiser ei lang rekke spørsmål, særleg knytt til KSL sitt forhold til varemottakarane og bøndene, og manglande relasjonar til marknadsaktørar. Kontakten mellom KSL-sekretariatet og varemottakarane har følgt visse mønster som kan ha verka inn på korleis kvalitetssystemet har blitt tatt i mot. KSL har ikkje hatt direkte kontakt med marknadsavdelingane til varemottakarane, med det resultat at ordninga har blitt svakt kommunisert ut til varehandelen. Vidare har KSL følgt opp varemottakarar innafor samvirke i større grad enn dei private aktørane.

KSL-sekretariatet får ofte ros for sin profesjonalitet, utan tvil med rette. Med utgangspunkt i våre observasjonar under det viktige styringsgruppemøtet i mai 2004, vil vi likevel sette fingeren på sakspapir som tok sikte på å oppretthalde status quo og ei for ”effektiv” møteleiing som kunne verke lite lydhør for divergerande synspunkt. På bakgrunn av den kritikken og motstanden KSL har møtt hos mange bønder i perioden 2002-2003 burde

sekretariatet og KSL-leiinga i si oppsummering av den interne høyringa i større grad sjå dette som eit høve til å sette i verk endringar for å bidra til større oppslutning.

KSL-leiinga har ved fleire høve vist frustrasjon over varemottakarar som i varierande grad følgjer opp konsensusvedtaka frå styringsgruppemøta. Det er rimeleg å sjå svak implementering av KSL som eit uttrykk for at toppleiinga i mange tilfelle ikkje ser den umiddelbare nytta av kvalitetssystemet. Eit symptom på dette er at leiinga ikkje let seg representere i styringsgruppa, og det fører i sin tur til at vedtaka blir vanskelegare å forankre i organisasjonen. Heile landbruket stiller seg likevel formelt bak KSL, og aktørar som elles er negative til sider ved KSL seier at dei vil vere med for å sleppe å etablere sitt eige kvalitetssystem. I slike tilfelle ser det ut til at KSL fungerer som ei ”forsikring” i tilfelle endra rammevilkår.

Prisdifferensiering, som er eit viktig verkemiddel for å auke oppslutninga om KSL, blir praktisert på ulike og til dels feilaktig vis. I delar av den private kjøtbransjen har det eksistert KSL-trekk som ikkje har blitt praktisert, og i kornbransjen fungerer KSL-tillegg i realiteten som eit generelt tillegg i kornprisen. Ulike krav til kva som utløyser tillegg eller trekk, slik vi ser hos dei to meieriselskapene, kan gi KSL mindre legitimitet.

Frå oktober 2002 og eit halvår framover måtte bøndene sette seg inn i mykje nytt materiell knytt til eigenrevisjon, HMS-krav og miljøplan. Dei vart utsett for ein veritabel informasjonsflaum som heller ikkje var tilpassa produksjonen hos den enkelte. Dette førte til frustrasjonar som tvillaust var med på å utløyse ein del av kritikken mot KSL på denne tida.

Oppslutning om KSL har samanheng med både bruksstorleik og produksjonstype. Mjølkeproduksjon peikar seg ut som den faktoren som i størst grad påverkar KSL-oppslutninga i positiv lei. Desse forholda avspeglar seg i geografiske variasjonar i KSL-oppslutning. Ei smanlikning mellom dei fire fylka med høgast oppslutning (Trøndelagsfylka, Rogaland og Oppland) og dei med lågast oppslutning (Hordaland, Vest-Agder, Telemark og Troms) viser at bruksstorleik spelar ei vesentleg rolle. Troms avvik til ein viss grad frå dette mønsteret, men her ser stort innslag av sauebruk og relativt få mjølkebruk ut til å forklare den låge oppslutninga. Samanhengen mellom mjølkeproduksjon og høg deltaking i KSL trer tydeleg fram i det geografiske materialet.

Vi finn to hovudgrunnar til at bønder deltar i KSL: Ei gruppe gjer det fordi styresmaktene/varemottakarane ventar eller krev det, medan ei nesten like stor gruppe svarer at dei gjer det for å oppnå betre pris eller avsetning. 54 prosent av bøndene som står utofor KSL oppgir som viktigaste grunn anten at KSL er for byråkratisk eller andre grunngjevingar som reflekterer systemkritikk mot KSL. Talet kan lesast på to måtar: På den eine sida er det meir enn halvparten av bøndene som står utofor som seier dei gjer dette primært fordi dei er grunnleggande kritiske til KSL. Det indikerer at KSL må endre seg på vesentlege punkt for å få full oppslutning. På den andre sida er det ein stor minoritet som oppgir praktiske eller pragmatiske grunngjevingar for ikkje å vere med. Dessutan har vi indikasjonar på at mange av ”systemkritikarane” kan tenke seg å bli med på visse vilkår: Når vi spør dei som står utofor KSL om kva som er deira viktigaste vilkår for å delta i framtida, finn vi at den harde kjernen av KSL-kritikarar som av prinsipielle årsaker ikkje vil delta på noko vilkår ser ut til å være marginal. For å få med dei som ikkje deltar finn vi at prismekanismar ikkje er nok: KSL må i tillegg bli enklare og få færre krav.

KSL har ikkje interne oppfølgingsrutinar for å sikre at kvalitetssystemet utviklar seg i tråd med formålet. Strategisk plan kunne fungert på ein slik måte, men blir ikkje revidert jamleg slik det er føresett. Det er i seg sjølv eit paradoks at eit kvalitetssystem, som skal lære opp ei heil yrkesgruppe til å drive eigenrevisjon, ikkje har slike rutinar på plass.

Når det gjeld innverknaden frå *andre program, annan politikk og omgivnader*, er særleg KSL sitt forhold til Matmerk av interesse. Matmerk driv forbrukarretta informasjon, men ser det ikkje som si oppgåve å informere om KSL som system. Her trengst det ei avklaring i rollene mellom KSL og Matmerk. Reglane for Godt Norsk-merket inneheld krav om bruk av KSL-godkjente råvarer som ikkje handheva, visstnok fordi marknadsaktørane ikkje ser det som tenleg. Matmerk opplyser at reglane blir handheva og at kriteriet gjeld at ein ikkje godtar *vedvarande mangelfull oppfølging* av KSL. Vi vil innvende at når ti prosent av mjølka på Godt Norsk-merka mjølkekartongar ikkje har KSL-godkjenning, så er dette ei vedvarande tilsidesetting av kravet om KSL-råvarer. Dette spørsmålet har potensial til å skape ei tillitskrise som venteleg vil vere eit større problem for Matmerk enn for KSL. Ut frå den usikre posisjonen til Godt Norsk-merket kan det vere ein fordel for KSL at kvalitetssystemet ikkje er sterke assosiert med merket.

## 6 Samla drøfting og forslag til vidareføring

Dette kapittelet tar utgangspunkt i hovudproblemstilling 4:

### Korleis bør arbeidet med kvalitetssystem i landbruket vidareførast?

#### 6.1 Trong for eit kvalitetssystem i primærproduksjonen

Rammevilkåra for landbruket har vore stabile i lang tid. Det er først dei siste ti åra vi kan registrere at viktige rammevilkår er i endring, m.a. gjennom prosessane knytt til EØS-avtalen og forhandlingane i GATT/WTO. Enno har det ikkje skjedd dramatiske endringar i marknadsforholda for bøndene sjølv om vilkåra for å oppnå god lønsemd er skjerpa. Med aukande press for liberalisering, utvikling av ny produksjonsteknologi og dertil styrkt kostnads- og prispress vil den historisk sett relativt stabile situasjonen for norsk landbruk raskt kunne kome ut av balanse. Når rammevilkåra blir endra kan det lett skje endringar i tradisjonelle haldningars og strukturar hos og mellom aktørane. Da kan det vere verdifullt å ha bygd opp system som skal halde ved like tilliten til norsk matvareproduksjon. KSL har til formål å vere eit verkemiddel i denne samanhengen. Vi vil understreke at KSL-systemet i dag er sårbart i ei slik rolle fordi forankringa hos bøndene er for svak, og fordi bruken av systemet, t.d. ved utføring av eigenrevisjon, har eit for sterkt preg av å vere ein proformasak. Vidare vil vi trekke fram verdien av å kommunisere direkte med forbrukarane; eit forhold som er sterkt vektlagt i utalandske kvalitetssystem innanfor landbruket men så langt lite vektlagt innanfor KSL.

KSL har som mål å få med *alle* bønder i ordninga. Ei innvendig mot eit slikt mål er at det kan føre til eit kvalitetssystem med ein relativt låg terskel. Krava kan bli for svake til å gi den ønskte profileringsverdien i marknaden. Alternativet er å rette systemet mot eit utval bønder. Da kan ein ha strengare krav som kan representere ei differensiering i marknaden. Eit døme på ein slik strategi er systemet med økologisk landbruksproduksjon.

Desse spørsmåla vart drøfta i våre to fokusgrupper med representantar for heile verdikjeda (inkludert daglegvarehandel, storkjøken og forbrukarar). Der var det semje om at KSL skal utgjere ein basis for all norsk matproduksjon, ein ”grunnmur”, som ein på ulikt vis kan byggje vidare på. I ei slik tenking vil KSL måtte omfatte *alle*. Det er i samsvar med dei krava daglegvaregrupperingane Norgesgruppen, Coop og ICA/Rimi har signalisert i samband med denne evalueringa: *å ikkje gi hylleplass til produkt utan kvalitetssystem i primærproduksjonen*<sup>47</sup>.

Det er grunn til å stille spørsmål om kor konsistent daglegvarehandelen vil vere i forhold til slike krav. Det er lett å krevje at leverandørar skal ha systema sine i orden, men historia syner at matvarekjedene også sviktar (Jacobsen og Kjærnes, 2003). Med auka konkurranse i daglegvarehandelen vil prinsipielle haldningars og erklærte marknadsstrategiar bli sett på prøve. Vi har ikkje fått innhenta informasjon frå topplieinga i daglegvarekjedene om desse spørsmåla. Det står derfor att å sjå om dei i praksis vil følgje den lina som kvalitetssjfane i

<sup>47</sup> Korleis Rema-kjeda vil stille seg har vi ikkje data for, all den tid dei etter fleire førespurnader verken ville delta i fokusgrupper eller intervju som ledd i denne evalueringa. Vi har ikkje prøvd å hente informasjon frå den tyske kjeda Lidl.

daglegvarekjedene har signalisert. Vi vil i utgangspunktet rá KSL og landbruksnæringa til å ta signala på alvor.

Evalueringa har vist at landbruksnæringa meiner det er trøng for eit kvalitetssystem i primærproduksjonen. I følge KSL-omnibus er det likevel så mange som 28 prosent av bøndene som meiner at systemet bør *avviklast*<sup>48</sup>. Denne motstanden tolkar vi ikkje som motstand mot å ha eit kvalitetssystem i landbruket, men mot det systemet (KSL) som er utvikla. Utfordringa framover blir derfor etter vår vurdering å endre systemet gjennom forenkling og målretting slik at fleire bønder opplever at verktøyet er nyttig. Dessutan bør den bransjevisse harmonisering av økonomiske verkemiddel, og praktisering av desse, hos varemottakarane mot bønden forsterkast. Vidare, dersom daglegvarehandelen og andre marknadsaktørar faktisk har eit sterkt ønske om eit kvalitetssystem som omfattar alle bønder, må dette signaliserast klarare enn i dag. Og sist, men ikkje minst, vil vi streke under trøngen for å styrke kommunikasjonen med forbrukarane.

## 6.2 Potensialet i eit internt, marknads- eller myndighetsstyrt system

Vi kan grovt sett skilje mellom tre hovudtypar av kvalitetssikringssystem (sjå tabell 2 i kapittel 1.3). For det første eit *internt* system der oppdragsgivar er bedriftsleiaren. Formålet med eit slikt system er å redusere *risiko*. I den andre varianten er *styresmaktene* oppdragsgivar og systemet er av *kontrollerande* art. I eit *marknadsstyrt* system er det kundane som ønskjer *dokumentasjon* om produktet og produksjonen. I tillegg til desse tre hovudtypane har vi eit verifiserande system utført av tredjepart, der formålet er å oppnå ei sertifisering.

Det er viktig å ha klart for seg kva for type system ein har, eller ønskjer å byggje opp. Ulike system kan produsere ulik deltaking/oppslutning og kan fungere ulikt i praksis. At KSL i utgangspunktet framstår som ein "blandingsmodell" gjer dermed KSL-arbeidet meir komplisert enn det elles kunne ha vore.

Eit internt styrt system vil ideelt sett ha sterke sider med tanke på oppslutning og resultat i høve til mål, mens svake sider kan vere systemet sin relevans for andre; t.d. kundar og offentlege styresmakter. Eit marknadsstyrt system kan ha sterke sider ved å gi insitament frå kundar til produsent for kvalitetsforbetring og oppslutning, mens svake sider kan vere manglande eigarskapskap hos bøndene og dermed suboptimal tilpassing til systemet. Den same veikskapen kan eit myndighetsstyrt system ha, medan styrken ved myndighetsstyrt system er at alle i prinsippet skal ha eit kvalitetssystem.

KSL er eit spesielt system i forhold til inndelinga vi har omtalt over, i den forstand at det i utgangspunktet er ei blanding av fleire system. På den eine sida er det eit *eksternt* styrt system der styresmaktene har vore ein pådrivar for å systemet det etablert. Samtidig er KSL eit *internt* system, i den forstand at det er frivillig å slutte seg til og at systemet etablerer eigne mål. Vidare har KSL likskap med eit eksternt *marknadsstyrt* system med formål å skaffe fram objektiv informasjon om produkt og produksjon til forbrukarane. Slik sett verkar KSL å ha tre formål: 1) tilfredsstille styresmaktene sine krav, 2) dokumentasjon for å skape forbrukartillit og 3) som bondens verktøy for å forbetre drifta på garden. Også den førre evalueringa viste at KSL har eit tredelt føremål (Meland og Borch, 1997). Denne blandinga blir også illustrert ved

<sup>48</sup> KSL-Omnibus frå mars 2004 bad eit representativt utval av 1000 bønder ta stillings til kva påstand dei var mest enige i: 1) KSL er mye ekstraarbeid, og jeg ønsker å avskaffe KSL (28 prosent), 2) Kvalitetssystemer er kommet for å bli (66 prosent).

at ulike grupperingar står som "bestillar" av systemet, der både offentlege styresmakter, faglag og verksemder innafor foredling og omsetning står bak.

Gjennomgangen vår viser likevel at formålet ikkje er så mangfaldig som det kan sjå ut for på papiret. I *praksis* har KSL vekt på å vere eit *internt* kvalitetssystem laga av og for næringa, men med formål å gi forbrukartillit. Norsk landbruk har i stor grad vore skjerma for utalandsk konkurranse innafor produktgrupper som mjølk, kjøt og korn. Marknadssituasjonen for norsk landbruk kan endre seg med større konkurranse frå utlandet. Dette er ei utvikling norske styresmakter har sett, og difor har dei tatt på seg rolla som ei form for "proxi marknadsstyring", der styresmaktene på vegne av ein framtidig marknad har etterspurt betre dokumentasjon. I tillegg nyt styresmaktene indirekte godt av at landbruket har eit system som inneholder alle offentlege krav.

KSL går med andre ord ikkje eintydig i retning av eit internt drive system i landbruksnæringa. Som svar på kritikken mot KSL frå bøndene konkluderte styringsgruppa på møtet i mai 2004 med å tone *ned* hovudformål to, altså KSL forstått som styringssystem i gardsdrifta, mens dokumentasjon overfor marknaden skal prioriterast *opp*. I ein situasjon der marknadspress på norske landbruksprodukt framleis er avgrensa i høve til utalandsk import, framstår det som om KSL-styret er i ferd med å overta litt av styresmaktene si rolle som "proxi marknadstyring". I tråd med dette blir det no arbeidd med å opprette ei rådgjevande marknadsgruppe. Dersom gruppa etterkvert får deltaking frå daglegvarekjedene og andre aktørar, synest det rimeleg å tru at fokus igjen blir retta mot KSL som eit forbetringssystem i drifta. Våre data viser at matvarekjedene er opptatt av at KSL skal fungere som drivkraft for forbetring av drifta, og ikkje berre tene som dokumentasjonssystem.

### 6.3 KSL i forhold til kvalitetssystem i andre land og sektorar

Ei samanlikning av KSL med tilsvarende ordningar i andre land og innafor andre sektorar gir grunnlag for å trekke fram desse forholda:

- tilpassing av KSL til tilsvarende ordningar i andre land
- grensesnittet mellom offentleg tilsyn og KSL
- styrking av tiltrua til KSL

Det er signalisert at ein ønskjer å tilpasse KSL til tilsvarende ordningar i andre land. Ei samanlikning mellom KSL og EurepGAP<sup>49</sup> viser at KSL er svakare utvikla når det gjeld krav til prosedyrar, medan KSL på nokre område har strengare krav til sjølve produksjonen – m.a. på området dyrevelferd. Skilnadene i dei produksjonsspesifikke krava er likevel ikkje større enn at ei harmonisering vil vere enkel å gjennomføre. Utfordringane for KSL gjeld særleg spørsmåla om eksterne revisjonar og sanksjonsordningar. I motsetning til KSL opererer tilsvarende ordningar i andre land med *eksterne* revisjonar, dvs. revisjonar utført av uavhengig sertifiseringsorgan, der revisorane er godkjent av internasjonalt godkjente akkrediteringsorgan. Vidare er det vanleg med krav om *årlege* inspeksjonar på kvar gard. Vidare har utalandske ordningar langt strengare og meir detaljerte sanksjonsordningar enn det som gjeld i dag innafor KSL.

Det kan vere verdt å ta med seg at det alt *er* etablert eit kvalitetssystem innafor delar av norsk landbruk som har tilsvarende strenge ordningar. I det økologiske landbruket gjennomfører

<sup>49</sup> Euro Retailer Produce Working Group (Eurep), Good Agricultural Practice (GAP).

Debio årlege revisjonar og det er etablert tilsvarende strenge sanksjonsordningar. Vidare er Debio-revisorane akkreditert av Norsk Akkreditering. På den andre sida er KSL aleine i landbruket både nasjonalt og internasjonalt om å ha krav til eigenrevisjon (internrevisjon). Det kravet har KSL til felles med kvalitetssystem i industrien.

Innafor ureiningssektoren både i Norge og i utlandet er det utvikla ei form for samarbeid mellom offentleg tilsyn og det interne kvalitetsarbeidet som kan vere interessant også for landbruket. Dette samarbeidet inneber at industri som er sertifisert etter ISO- eller EMAS-standarden får mindre omfattande tilsyn. Bak dette ligg ein aksept av at systematisk arbeid på eitt område (kvalitetssikring) normalt vil slå positivt ut også på andre område (t.d. i høve til ureining).

Kommunikasjon med forbrukaren er eit sentralt poeng i kvalitetssystem innafor landbruket i andre land. Dette spørsmålet er også sentralt i det økologiske landbruket. Her er det lagt vekt på å vere opne overfor publikum, t.d. ved at det er lagt ut oversyn på nettet over verksemder som er deltagarar i dei ulike kvalitetssistema. Slik det er i dag er det ikkje lagt ut informasjon om kven som deltar i KSL på KSL si heimeside. Vidare ser vi at utalandske kvalitetssystem driv aktiv marknadsføring overfor forbrukarane. Her meiner vi KSL og varemottakarane i fellesskap har ei viktig oppgåve framfor seg med tanke på å gjøre kvalitetssystemet kjent.

#### 6.4 Trong for rutinar for eigenevaluering av KSL

KSL manglar interne oppfølgingsrutinar for å sikre at kvalitetssystemet samla sett fungerer i tråd med formålet: Strategisk plan blir ikkje revidert slik intensjonen var, og årsmeldingane blir ikkje aktivt brukt til å reflektere over eigen innsats og kva lærdom ein kan trekkje av erfaringar frå det utførte arbeidet. Den interne gjennomgangen av KSL som er utført i 2003/2004 var ikkje ledd i eit rutinisert opplegg for eigenevaluering, men kom som resultat av eksternt press.

Det er på det reine at KSL-leiinga arbeider kontinuerleg for å gjøre kvalitetssystemet betre og meir effektivt, og vi har ingen grunn til å tvile på at intensjonane er dei beste. Vårt poeng er at når dette arbeidet ikkje på ein systematisk måte blir relatert til eigne målformuleringar og styringsdokument, kan det bli for tilfeldig kva grep som blir tatt. Særleg for ein organisasjon som har som oppgåve å lære ei heil yrkesgruppe opp i eigenrevisjon og kvalitetssikring, blir det viktig å ha gode rutinar for kontroll av eige arbeid også for systemet sett under eitt.

#### 6.5 Når er målet nådd?

I perioden april 2003 – juni 2004 har 68 prosent av alle bønder som får produksjonstilskot sendt tilbakemelding til KSL om utført eigenrevisjon. Desse produsentane representerer 78 prosent av det samla driftsarealet. I enkeltproduksjonar er oppslutninga i underkant av 90 prosent av bøndene, men dette gjeld berre avgrensa delar av landbruket. For andre produksjonar er oppslutninga i overkant av 60 prosent. Det er allmenn semje om at den samla oppslutninga er for låg til at KSL har tilstrekkeleg legitimitet som kvalitetssystem for heile det norske landbruket. Det gir seg mellom anna uttrykk i at varemottakarane vegrar seg for å informere om KSL i marknaden.

Spørsmålet som trengjer seg på blir dermed: Kva nivå må ein opp på før ein kan seie at målet er nådd? Det er ei utbreidd oppfatning at det ikkje er realisme i eit mål om bokstavleg talt full oppslutning frå ein samla norsk bondestand. Somme har prøvd å talfeste grensa der ein kan

seie at KSL-oppslutninga er god nok. Svaret på spørsmålet vil likevel avhenge av kven ein spør. Mellom varemottakarane vil svaret i første rekke avhenge av ambisjonsnivået: Nokre varemottakarar ser ikkje den store nytta i KSL og har derfor ikkje problem med å akseptere låge tal for utført eigenrevisjon. Andre ser på KSL som ein viktig strategi for å sikre framtidig avsetning på produkta i ein skjerpa internasjonal konkurransesituasjon. For desse blir det maktpåliggande å sikre at mange nok av leverandørane sluttar opp om KSL til at dei kan nytte KSL-råvarer til å framstille produkta som hører inn under dei sentrale varemerka sine. På dette punktet oppstår det eit skilje mellom varemottakarar som kan opprette separate varestraumar for ikkje KSL-godkjent råvare og ferdigprodukt, og dei som ikkje klarer dette utan for store kostnader. Mjølk er truleg det viktigaste dømet på produkt i den siste gruppa.

For KSL, forstått som styringsgruppa, arbeidsutvalet og sekretariatet, vil det sjølvsagt vere viktig å nå eit oppslutningsnivå som gjer at varemottakarane blir tilfredsstilt og som gir systemet legitimitet i marknaden. I tillegg kjem eit omsyn som nok har vore påtrengande dei siste par åra: Ein må få så stor aksept for KSL blant bøndene og organisasjonane deira at ein kan stå med rak rygg og hevde at kvalitetssystemet er rotfesta og ein innarbeidd del i norsk landbruksproduksjon. Dermed blir tilbakemeldingar om eigenrevisjon eit viktig mål på graden av aksept. Vi vil tru at ein kan tolerere ei noko lågare prosentvis oppslutning dersom støynivået er lågt, jamført med ein situasjon der det stadig blir reist kritikk mot KSL i media og ulike landbruksfora.

Analysen av bøndene sine grunngjevingar for ikkje å gi tilbakemelding om eigenrevisjon viser at det er ei stor gruppe av dei som i dag står utafor systemet (40 prosent i vårt utval) som ikkje primært gjer dette ut frå ein grunnleggande kritikk av KSL. Når vi spør om kva vilkår som må oppfyllast for at produsentar som står utafor skal ta steget inn i KSL, ser vi at det er ei lita gruppe som kategorisk avviser å delta. Derfor meiner vi å sjå at grunnlaget er til stades for å oppnå ei oppslutning som er høg nok, også sett med auga til dei aktørane som tolkar 100%-målet nesten bokstavleg. Utfordringa ligg derfor hos dei sentrale aktørane i fellesskap. Det er ikke éin aktør som aleine sit med nøkkelen. Ei tilfredsstillande oppfylling av oppslutningsmålet vil krevje vesentlege bidrag frå fleire hald, først og fremst frå varemottakarane, faglaga og KSL-leiinga.

Det viktigaste føremålet til KSL er å byggje tillit hos forbrukarane for norsk matproduksjon. Slik tillit er eit kollektiv gode for bondestanden, men i stor grad også næringsmiddelindustrien som baserer seg på norsk råvare. Dersom KSL inngår (direkte eller indirekte) som eit grunnlag for denne tilliten vil dei bøndene som ikkje deltar i KSL vere gratisplassasjerar som nyt godt av kvalitetssikringsarbeidet andre gjer. Blir det avdekka kritikkverdige forhold hos bønder, sjølv om det berre er hos eit fåtal, vil det ramme alle bønder og omdømmet til norsk matproduksjon. I eit slikt perspektiv er ikkje målet nådd før ein har full oppslutning om KSL.

Problemet er at oppslutninga er langt frå god nok, særleg innafor produksjonane småfe, frukt og bær. Ein veg ut av dilemmaet vi har skissert ovafor er sterke merkevarer som berre gjer bruk av råvarer med KSL. Dermed kan ein søke å ”privatisere” tilliten for å skape eit ekslusivt omdømme som ikkje kan utnyttast av konkurrentane (Jacobsen og Kjærnes, 2003). Dersom ein vel denne strategien blir det trøngen for KSL-råvare til merkevareprodukta som avgjer når oppslutninga er god nok.

## 6.6 Verkemiddel for å auke oppslutninga

Vi finn to hovudgrunnar til at bønder deltar i KSL: Ei gruppe gjer det fordi styresmaktene/varemottakarane ventar eller krev det, medan ei nesten like stor gruppe svarer at dei gjer det for å oppnå betre pris eller avsetning. Om lag halvparten av bøndene som står utafor KSL seier at KSL må bli enklare og få færre krav for at dei skal delta.

Dette viser at for å få med bøndene som i dag ikkje deltar i KSL er det ikkje nødvendigvis dei harde verkemidla i form av kraftigare prisdifferensiering eller å innføre krav om KSL for å få levere som aleine er løysinga. Vel så viktig er det å rette merksemda mot korleis KSL artar seg for bonden. KSL-sekretariatet, faggrupper og styringsgruppa må fokusere på forenkling og større målretting av systemet for den einskilde bonden. Den gjennomgang og revidering av kravsettet som er gjort i 2004 har tatt viktige steg i denne retning, men prosessen må førast vidare.

Ei forenkling må sjølv sagt ikkje føre til at KSL blir mindre verdifullt for varemottakarar, daglegvarehandelen og forbrukarane. Vi har eintydig informasjon frå fleire kjelder om at ei forenkling og målretting er mogleg å oppnå utan å svekke systemet – effekten vil vere den motsette. Dersom dette blir tatt seriøst og gjennomført er det grunn til å marknadsføre at KSL-leinga har tatt omsyn til kritikken frå mange bønder og utforma eit enklare og betre system.

Som vi har vist har prisdifferensieringa hatt, og har framleis i einskilde bransjar, sterkt preg av å vere ein proformasak. Alle har fått utan at det har vore kontrollert om bonden deltok i KSL. Når prismekanismar som var meint å skulle stimulere bøndene til å innføre KSL, ikkje blir følgt opp i praksis – eller ”perverterer” slik det har skjedd på kornsida – gir det ikkje dei rette signala for framtida. Her har varemottakarane på kornsida ein jobb å gjere. Ei tett og nøytral oppfølging av den nye bransjeavtalen i kjøtsektoren må truleg til for å sikre ein lik praktisering av avtala. Vi viltru at eit pristillegg eller trekk som vart praktisert likt, i det minste bransjevis, vil gi KSL auka legitimitet og oppslutning.

Det vil vere grunn til fortløpende å vurdere storleik på KSL-tillegg/trekk ikkje minst i samband med oppretting av skilt varestraum for råvare med og utan KSL. I dag er det stor skilnad på storleiken på trekket/tillegget mellom bransjane. Faren med å auke prisdifferensieringa kraftig eller setje krav om KSL for å få levere kan vere at fleire bønder deltar i KSL i form av ei pro forma utfylling av eigenrevisjonsskjema. Difor er det viktig å få til ein balanse mellom mykje og harde verkemiddel for å auke oppslutninga.

## 6.7 Ressurseffektiviteten må styrkast

Forholdet mellom måloppnåing og ressursbruk i KSL-arbeidet viser at produktiviteten har vore låg. Dei siste 8-9 åra er det løyvd drygt 100 mill. kroner over jordbruksavtalen til KSL, i tillegg kjem eigeninnsatsen utført av varemottakarane og bøndene. Likevel er det berre 68 prosent av bøndene som har rapportert til KSL-sekretariatet om utført eigenrevisjon. At om lag halvparten av bøndene meiner at KSL er mindre eller lite nyttig, er ei klar melding om at systemet ikkje gir tilstrekkeleg nytte for store delar av bondenæringa. Om lag 45 prosent av alle bønder meiner at KSL inneber for mykje arbeid i forhold til nytta dei har igjen for systemet. Det viser at KSL har *låg ressurseffektivitet*.

Varemottakarane i kornbransjen skil seg ut i høve til andre bransjar i form av låg ressursinnsats knytt til KSL-arbeidet, og dei opplever generelt lite nytte av systemet. Fleire av varemottakarane meiner at KSL har for mykje fokus på andre spørsmål enn produktkvalitet.

Overgangen frå HMS som eit regelkrav til systemkrav kan bidra til å auke nytta av KSL sett frå kornbransjen sin synsstad. Vi finn at nytta av KSL for varemottakaren kan styrkast ved at KSL:

- får auka oppslutning blant bøndene
- har ein dokumentasjon og revisjon som er til å stole på
- blir forenkla og målretta i forhold til den enkelte produksjon
- blir meir synleg overfor bøndene og dei mindre varemottakarane
- fortløpande blir revidert for å fange opp endringar i offentlege krav
- blir eit godkjent kvalitetssystem i samsvar med internasjonale krav (t.d. EurepGAP)
- blir etterspurd av varemottakarane sine kundar.

I forhold til ressurseffektivitet er det spørsmål om samfunnsinteressene ville ha blitt tatt i vare dersom KSL ikkje hadde eksistert, og i så fall om det ville ha skjedd til ein lågare kostnad. Etter vår vurdering inneber eit felles kvalitetssystem i landbruksnæringa truleg ein innsparing i forhold til fleire private system for kvalitetssikring knytt til dei ulike produksjonane eller varemottakarane.

KSL rettar seg først og fremst mot marknaden, mens føremålet med offentlege tilsyn er å ivareta samfunnet sine interesser. Operativt byggjer likevel begge instansane i stor grad på dei same krava. Dersom KSL blir vidareutvikla slik at dei aller fleste bønder nyttar systemet etter intensjonen, og ved å akkreditere systemet etter eksisterande standardar, kan det vere grunnlag for styresmaktene å nytte KSL som eit verktøy for å tilpassa omfang og innretning på eigen tilsynverksemrd. KSL vil ikkje kunne erstatte offentlege tilsyn, men kan vere med på å gjere den meir målretta og dermed vere med å redusere kostnadene.

Vi kan sjå to typar verkemiddel for å unngå at bønder utan KSL blir gratispassasjerar på det kvalitetsarbeidet andre bønder legg ned:

- krav om KSL for å få levere til varemottakar
- skilt varestraum der råvare utan KSL blir gitt lågare pris for å dekkje kostnadene med skilt varestraum.

Evalueringa viser at ut frå både bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske omsyn er det viktig med full oppslutning om KSL hos bøndene. Det kan ikkje vere opp til den einskilde bonde å vurdere om han eller ho skal bruke systemet aktivt. Dei samfunnsmessige interessene taler for at systemet må få full, eller tilnærma full oppslutning. Det er grunn til å vurdere nærmare kva verkemiddel som er føremålstenleg for å oppnå målet om full deltaking i KSL, m.a. om marknadsregulatorar skal kunne stille krav om eit slikt system for at bøndene skal få levere. På den andre sida kan ei synleggjering av kostnadene ved skilt varestraum verke positivt. Eit krav om at bøndene som i dag står utafor KSL skal dekkje denne kostnaden ville gi ein kraftig stimulans til deltaking.

## 6.8 Styresmaktene sitt forhold til KSL

Styresmaktene si rolle i høve til KSL har vore mangfaldig og varierande. Forløparen til KSL vart oppretta etter initiativ frå Landbruksdepartementet og styrt og leia frå departementet dei første åra. Etter at landbruksnæringa fekk ansvar og styring over KSL har Landbruksdepartementet delteke i styringsgruppa. I den seinare tid ser det ut for at Landbruksdepartementet har trekt seg tilbake frå styringsgruppa, og ser heller ikkje på seg sjølv som ei viktig målgruppe for systemet på line med daglegvarehandelen. Ei slik line kan

vere med på å klargjere formål og roller med KSL i forhold til styresmaktene sitt ansvar for offentlege tilsyn.

Styresmaktene si interesse for KSL kan ein sjå i samanheng med endringane i *offentleg tilsynsverksemnd*, m.a. uttrykt i Ot.prp. nr. 48 (1989-90) der Regjeringa for første gong uttrykte ønske om at offentleg tilsyn og kontroll i større grad skal baserast på internkontrollprinsippet (omtalt i kapittel 4) for å avlaste og spare ressursar i offentlege tilsyn.

Eitt element i ei slik omlegging er å gi verksemder kreditt for innføring av interne kvalitetssikringssystem ved at sertifiserte verksemder får sjeldnare tilsyn. Eit slikt samarbeid er utvikla på miljøområdet når det gjeld SFT sitt tilsyn og sertifisering etter ISO 14.000 og EMAS.

I KSL-samanheng er denne typen samhandling og byttehandel i liten grad utvikla. Både styresmaktene og organa i KSL har vurdert nærmere samarbeid, men så langt er det ikkje utvikla av prinsipielle årsaker. Eitt unntak finst når det gjeld økologisk landbruk, der KSL-revisjonar og offentleg tilsyn i høve til Debio-regelverket er slått saman.

I følgje KSL er det ”*på lenger sikt et mål å få til en viss samordning av ulike offentlige tilsyn og KSLs revisjonsordning uten at KSL skal overta tilsynsoppgaver eller myndighet fra det offentlige*”.<sup>50</sup> Dersom dette blir realisert vil KSL nærme seg den statusen og rolla som sertifiseringssystem i industrien (t.d. ISO 14.000 og EMAS) har i dag i forhold til styresmaktene. Dagleg leiar i KSL seier at:

(...) Skal eg vere ærleg trur eg at dersom styresmaktene ser at KSL-revisjonen fungerer godt så vil dei trappe ned sin kontroll. For den kostar.

Sett frå styresmaktene og samfunnet si side vil det vere avgjerande at KSL-revisjonen blir akkreditert for å gi grunnlag for reduksjon i det offentlege tilsynet. Tredjepartkontroll av frivillige kvalitetssystem i form av offentlege tilsyn eller sertifisering i tråd med anerkjente standardar er naudsynt for å gi systema tilstrekkeleg truverde andsynes både marknad og offentleg tilsyn.

I dag blir tilsette ved offentlege tilsyn og landbruksforvaltning (Fylkesmannens landbruksavdeling) engasjert av KSL for å utføre KSL-revisjon, men omfanget er ikkje stort. Her er det likevel grunn til å stille eit prinsipielt spørsmål om dette kan vere med på å svekke offentlege tilsyn og forvaltninga sin uavhengigheit i høve til næringsinteressene. Ei viktig erfaring frå lang tids studium av offentlege tilsyn har vist at dei som skal føre kontroll/tilsyn med næringsutøvarar er avhengig av å inngå eit samarbeid med bedriftene. Dermed har dei ein tendens til å adoptere synspunkt og forståing for sine tilsynsobjekt og identifisere seg, og få sympati, for dei - såkalla kooptering (Lipsky, 1980). Det kan i så fall gjere dei mindre uavhengige i sitt arbeid som statleg tilsyn og forvaltning. Faren for kooptering vil bli forsterka om rolla som offentleg tilsynsperson og revisor innafor eit frivillig kvalitetssystem i landbruksnæringa blir blanda saman. Difor er det grunn for styresmaktene å vurdere om tilsette i offentlege tilsyn og frå landbruksforvaltninga skal kunne drive med KSL-revisjon.

---

<sup>50</sup> Kjelde: [www.ksl.no](http://www.ksl.no)

## 6.9 Trong for insitament frå marknaden

I strategisk plan for KSL er forbrukartillit poengtert som hovudformålet med systemet. Hittil har verken bonden eller varemottakarane opplevd sterke signal frå forbrukarane eller andre i marknaden om tronen for eit kvalitetssystem.

Historisk har dei norske detaljistgrupperingane vore lite aktive i forhold til regulering av mattrylegleksområdet. Dette har samanheng med at daglegvarehandelen i liten grad har satsa på eigne merkevarer samanlikna med dei fleste andre land i Europa. Slike varer sto for berre 11 prosent av omsetninga i detaljistleddet i 2001. Rammeverkåra for daglegvarehandelen kan forklare dette. Den norske landbruks- og handelspolitikken og landbrukssamvirket sin sterke posisjon har gjort det lite aktuelt for daglegvarekjedene å satse på eigne merkevarer. Dermed har ikkje bransjen utvikla matfagleg kompetanse og ein kvalitets- og tryggleiksstrategi som t.d. daglegvarehandelen i Storbritannia har gjort. Daglegvareaktørane i Norge har i stor grad overlate ansvaret for kvalitet på produktene til industrien og for tryggleiken til styresmaktene (Jacobsen og Kjærnes, 2003)<sup>51</sup>. Dette kan vere med på å forklare kvifor landbruksnæringa i så lita grad har fått krav fár daglegvarebransjen om å utvikle og etablere kvalitetssystem i primærproduksjonen.

Manglande insitament frå marknaden kan forklare låg oppslutning blant bøndene og svakt fokus hos varemottakarane. Opprettinga av ei marknadsgruppe som del av KSL-organisasjonen med representantar frå marknadsavdelingane hos ti varemottakarar er eit lite steg i rett retning. Utfordringane taler for at ein bør gå vidare i denne retning. Ein bør foreta ein total gjennomgang av KSL-organiseringa for å vurdere korleis marknaden sine krav og forventningar til KSL i sterkare grad skal komme til uttrykk. Her bør ein vurdere om varemottakarane skal vere representert av sine marknadsavdelingar i styringsgruppa til KSL (i staden for medlems- eller organisasjonsavdelingane). I ei slik vurdering bør ein også syte for at tilsette på høgt nivå i bedriftene deltar, t.d. i form av marknadsdirektør. Ei slik endring vil føre til at varemottakarane sine medlemsorganisasjonar ikkje lenger deltar i styringsgruppa. Etter åtte - ni års deltaking bør desse ha eit avklart forhold til KSL, og nok innsikt til å følgje arbeidet på andre måtar. Det kan m.a. skje ved kontakt mot marknadsorganisasjonane i sine respektive bedrifter.

Vidare bør ein gi alle matvarekjedene observasjonsstatus i gruppa. I tillegg bør Forbrukarrådet, og evt. andre frivillige forbrukarorganisasjonar få tilbod om observasjonsstatus. Allereie i 1997 peike den førre evalueringa av KSL på paradokset med at forbrukarane ikkje var involvert i utvikling av eit system som har til hensikt å gi forbrukartillit (Meland og Borch, 1997).

Dersom styringsgruppa samla sett blir for stor med våre forslag, kan ein vurdere om det er naudsynt at mellomstore einskildbedrifter deltar direkte.

## 6.10 Gir KSL grunn til tillit?

Norske forbrukarar har svært høg tillit til maten jamført med forbrukarar i andre europeiske land. Denne tilliten er i stor grad bygd på styresmaktene sin innsats, mens skepsisen til matvarekjedene (og andre marknadsaktørar) er stor når det gjeld mattryleglik. Tilliten til

<sup>51</sup> I dei siste åra har vi fått ei sterkare satsing på butikkkonsept med fokus på ferskvarer noko som har auke fokus på mattryleglik i daglegvarekjedane. Dessutan har dei største norske daglegvaregrupperingane tatt i bruk BRC-standarden som kvalitetssystem for eigne merkevarer.

marknadsaktørane er knytt til kvalitet på kjente merkevarer som t.d. Tine og Gilde (Berg, 2000).

Dersom ein skal vedlikehalde tillit til norsk matproduksjon må ein reflektere over kva ein forbrukar er. Kva forbrukarperspektiv bør leggjast til grunn i forhold til KSL-arbeidet? Tre perspektiv på forbrukaren dominerer den faglege debatten. Ein taler om *forbrukaren* som (Jacobsen, 2003):

- samfunnsborgar som deltar i politikk og debatt (behovsperspektivet)
- kunde i ein marknad (interesseperspektivet)
- representant for matkultur og etemönster (preferanseperspektivet).

Slik vi har oppfatta KSL si definering av målgruppe er det forbrukarane som *marknadsaktør* som er mest fokusert. Sidan forbrukarane i denne rolla er svakt organisert søker ein kontakt mot organisasjonar (t.d. Forbrukarrådet), som også representerer forbrukaren som samfunnsborgar.

Forbrukartillit må haldast ved like. Det krev openheit (t.d. informasjon om kven som tar del i KSL-ordninga), habile kontrollsysten (t.d. gjennom tredjepart revisjon), og evne til korreksjon og kommunikasjon. Aksept av mistillit er også ei viktig kjelde til tillit.

Forbrukarrepresentantane i våre fokusgrupper fokuserte på sakleg informasjon, innsyn, habil og hyppigare revisjon. Det vart ytra skepsis til verdien av eigenrevisjon for forbrukarane<sup>52</sup>. Dette er i samsvar med det prinsipielle synet om behovet for tredjepartskontroll som vi har omtalt tidlegare. Denne typen signal vil eit næringstungt system som KSL normalt vanskeleg ta inn over seg. Om KSL skal ta målet om forbrukartillit på alvor, må ein legge vekt på forbrukarane sine synspunkt på dette området.

Vår vurdering er at det er samanheng mellom innsyn, habilitet og tillit. Dersom ein er restriktiv på kva informasjon som er open og kven som kan få informasjon, t.d. i form av revisjonsrapportar, kan det gi seg utslag i større krav til habilitet for å gi tillit. Og omvendt, dersom det er fritt innsyn kan det vere lettare å godta at representantar frå varemottakarane utfører KSL-revisjon. Eit perspektiv på forbrukaren som marknadsaktør (interesseperspektivet) burde føre til fokus på slike forhold.

Daglegvarehandelen og forbrukarane er opptatt av at matvarene er produsert under tillitsvekkande forhold der helse, miljø og tryggleik blir tatt i vare. Frå tid til annan blir det avdekka kritikkverdige forhold i landbruket m.a. med omsyn til arbeidsforhold for innleidd arbeidskraft. Vår vurdering er at HMS har sin plass i KSL for å byggje forbrukartillit. I ei avveging i forhold til målet om størst mogleg oppslutning blant bøndene meiner vi at HMS som systemkrav samla sett gir den beste løysinga.

Korleis revisjonsordninga i KSL er utforma har mykje å seie for om systemet gir tillit. KSL-leiinga legg vekt på at KSL skal harmoniserast med europeiske system som t.d. EurepGAP. Hittil har ein fokusert på harmonisering av krava og framheva at KSL er fullt på høgd med tilsvarande system internasjonalt. KSL-leiinga har så langt ikkje lagt vekt på harmonisering i forhold til revisjonsordning, sanksjonar og innsyn – altså krav som gjeld prosess. På spørsmål

---

<sup>52</sup> I eit slikt perspektiv – altså sett frå ein forbrukarståstad – er det rett å definere begge formene for revisjon som interne, også dei ”eksterne” revisjonane som blir utført av KSL-revisorane.

om korleis styreleiar i KSL vurderer EurepGAP sine krav til ekstern (uavhengig) revisjon og årleg inspeksjon på gardane er svaret:

Nei, det har vi ikkje drøfta. Det har også ei kostnadsside. Vi må ta det i etterkant. Dersom vi har utforma ei revisjonsordning som gir tillit så treng vi ikkje la andre avgjere korleis vi skal ha det.

Vidare kjem det fram at sanksjonssystemet i EurepGap ikkje er kjent. Synspunktet stadfestar at næringsutøvarar naturleg nok har ein tendens til å la økonomiske omsyn styre omfanget av kvalitetssikringssystem. Det er ei av årsakene til at samfunnet, gjennom offentlege tilsyn, må regulere og kontrollere næringsutøvarar. Dersom sitatet over gir uttrykk for ei reflektert haldning frå KSL-leiinga er vi skeptisk til at styresmaktene ”behovsprøver” det offentlege tilsynet ut frå KSL sin revisjonsordning. Ei haldning om ikkje å harmonisere krav til revisjonsordning og sanksjonar i forhold til internasjonale normer vil alvorleg svekke grunnlaget for å skape tillit hos forbrukarane og daglegvarehandelen til KSL.

## 6.11 KSL, Godt Norsk og Matmerk

I diskusjonen om forbrukartillit står spørsmålet om *matvarekvalitet* sentralt. Kva krav har forbrukarane til kvalitet, og i kva grad stemmer forbrukarkrava overeins med KSL si vektlegging? Dette har vi ikkje detaljerte data for å svare på. Forbrukarrepresentantane i fokusgruppene tok utgangspunkt i eit samansett kvalitetssomgrep, der tradisjonelle kriterium som fråver av sjukdomsfremjande element i maten berre er eitt kriterium. Forhold som sporbarheit, lokal produksjon, kortreist mat og miljøvennlig produksjon er også del av eit meir vidfemnande kvalitetssomgrep. Forbrukarane har med andre ord eit samansett kvalitetssomgrep. Det understrekar poenget om at KSL er eitt av fleire verkemiddel for å skape tillit og preferanse hos forbrukarane. Det verkar derfor naudsynt å supplere KSL med andre verkemiddel dersom ein skal oppnå preferanse for norsk mat. Dermed melder det seg spørsmål om forholdet mellom Matmerk/Godt Norsk og KSL, og om forholdet mellom varemerka til varemottakarane (nest avsnitt).

Både KSL og Matmerk skal ut frå sine formål drive forbrukarinformasjon. I KSL er denne oppgåva lagt til varemottakarane. Desse har hittil i liten grad drive slikt informasjonsarbeid, av ulike grunner. Matmerk driv forbrukarinformasjon m.a. som ledd i profilering av Godt Norsk-merket der KSL er eit krav til merkebrukarane. I det nye kravsettet til Godt Norsk-merket blir kravet om KSL skjerpa til eit meir ufråvikeleg krav enn det er i dag. Desse nye krava har ikkje tredd i kraft ved utgangen av 2004.

Dette viser at det er trong for rolleavklaringar og oppgåvefordeling mellom KSL og Matmerk. I slike vurderingar må ein ta omsyn til tilgangen på verkemiddel for å drive informasjons- og profileringsarbeid overfor ulike målgrupper. Det er krevjande å drive profilering av norsk mat mot forbrukarane utan å knyte bodskapen til eit symbol, eit merke. I dag har Godt Norsk-merket ei slik rolle. Det er mange synspunkt på korleis denne rolla er utført. M.a. er det deltakarar på våre fokusgruppemøte som viser til at det finst varemerke som profilerer norskprodusert mat på ein betre måte enn det Godt Norsk-merket gjer. Likevel, ut frå prinsipielle vurderingar vil det vere naturleg at KSL sin forbrukarinformasjon blir knytt til Matmerk sin forbrukarinformasjon. I ei samla vurdering kan det vere andre forhold som gjer at konklusjonen kan bli ein annan.

Eit anna forhold er at Godt Norsk-merket sin status og framtid er uviss. Dersom Matmerk hadde flagga KSL høgare kunne det på den eine sida ha bidratt til noko av den forbrukarretta

informasjonen om KSL som vi har etterlyst. På den andre sida kunne ei sterkare assosiering mellom Godt Norsk og KSL ha slått andre vegen: Fleire av dei vi har intervjua tvilar på at merket vil eksistere om nokre år, og betydningsfulle varemerke som Gilde, ser ingen verdi i å knytte seg til bruk av merket. Tvert om, ved å setje Godt Norsk-merket på sine produkt ser Gilde faren for at dei er med på å legalisere andre verksemder som ikkje har like gode rutinar og motiv som dei sjølve. Frå forbrukarhald er det også reist alvorleg tvil om kor viktig Godt Norsk-merket er. Sett i eit slikt lys er det ikkje gitt at KSL ville kome styrka ut av ein tettare allianse med Godt Norsk-merket. Vår vurdering er derfor at KSL bør vere varsam med å knyte seg for sterkt til Godt Norsk-merket slik situasjonen er i dag<sup>53</sup>.

Som ledd i avklaringane av roller i høve til Matmerk må ein også drøfte kven KSL sitt informasjonsarbeid skal rettaast mot, og korleis det skal utførast. Det er i dag uavklart om det er forbrukaren og/eller daglegvarehandelen som skal vere målgruppa. KSL bør, i samarbeid med aktørane rundt, finne si rolle i forhold til marknadsinformasjon. I desse drøftingane vil formålet med KSL måtte stå sentralt.

## 6.12 KSL og merkevarer

Manglande fokus på KSL i merkevarebygginga har ikkje bidratt til å auke oppslutninga blant bøndene. Så lenge varemottakarane ikkje ser det som interessant å profilere KSL i si eiga marknadsføring, fører det til at produsentane ikkje får den tilbakemeldinga dei kanskje treng for å skjöne at kvalitetsstyring i landbruket er noko samfunnet etterspør. Varemottakarane seier at dei framover vil ha skilt varestraum (Gilde) eller tvinge alle over i KSL (Tine), slik at dei kan bruke KSL i marknadsføringa. Dette ber kanskje bod om at KSL i framtida vil bli kommunisert i marknaden. Spørsmålet vi da står igjen med er om varemottakarane gjennom standpunktet ”vi kan ikkje marknadsføre KSL før vi har full oppslutning” har sett seg sjølve i ein umogleg situasjon: Det kan hende at det er nettopp det å gjøre KSL synleg i marknaden som skal til for å få ”alle” bøndene til å slutte opp om ordninga. Vi ser konturane av ein ”catch 22” situasjon.

Ut i frå prinsipielle vurderingar er det uklart om varemottakarane vil ha interesse av å profilere KSL som ledd i eiga marknadsføring. Grunnen er at det kan vere vanskeleg å sameine målet om at alle bønder skal delta i KSL og ønsket om at varemottakarane profilerar KSL i marknadsføringa. Varemerke som Tine og Gilde har til føremål å differensiere seg frå andre produkt i marknaden. Det gjer ein i dag ikkje ved å leggje vekt på eit system som omfattar alle bønder i Norge. Varemottakarane sine strategiar viser at desse prinsipielle resonnementa har noko for seg. Tine har ikkje brukt KSL i merkevarebygginga si så langt, og det er usikkert om dei vil gjer det. At Gilde ikkje vil nytte Godt Norsk-merket, mens Tine gjør det på ein defensiv måte, ser vi som uttrykk for dette dilemmaet. Dersom rammevilkåra blir endra slik at det blir ein reell importkonkurranse på basisprodukt som mjølk og kjøt, kan det bli rasjonelt for den norske næringsmiddelindustrien å nytte Godt Norsk-merket i større grad og å profilere KSL i eiga marknadsføring.

Kan KSL vente drahjelp frå daglegvarehandelen i desse spørsmåla? I kva grad vil handelen ha interesse av å informere om KSL? Kva er daglegvarehandelen si rolle i dette biletet? Ut frå same resonnement som i avsnittet over tvilar vi på om denne bransjen har tilstrekkeleg

<sup>53</sup> Vårt inntrykk er at Godt Norsk-merket hos ein del forbrukarar gir ein assosiasjon til ”sjølvgodt norsk”. For den bevisste forbrukar ser det ut til at norsk ikkje i seg sjølv er ein god nok garanti for at maten held høg kvalitet.

interesse i å profilere KSL. Kvifor skulle dei ha det når ikkje bøndene sine verksemder (samvirke) ser seg tent med det? Vi kan sjå at matvarekjedene kan ha interesse av å profilere at det ligg kvalitetssystem bak eigne merkevarer. Fleire av aktørane nyttar standarden British Retail Consortium (BRC) for slike produkt. Aukande internasjonal konkurranse i den norske daglegvaresektoren kan vere ein stimulans for å profilere kvaliteten ved norsk produksjon. Matvarekjeder kan velje å profilere seg med norske råvarer som ledd i ein differensieringsstrategi. I så fall er vår vurdering at det kjem til å skje som ledd i arbeidet med å fremje bedriftene sine eigne merkevarer, og/eller matvareindustrien sine merke. Dermed kan KSL gå inn som ein del av profilering av merkevarer, men med ei underordna rolle.

Ei anna sak er at handelen i dag er pålagt ei informasjonsplikt overfor kunde som er nedfelt i lovverket. Dersom forbrukarane ønskjer informasjon om korleis ein vare er produsert, har butikken plikt til å svare. Da vil butikksjefen rette spørsmålet til sin leverandør, som i sin tur vil rette spørsmålet vidare bakover i verdikjeda. I følgje vårt materiale er daglegvarehandelen opptatt av å svare på denne typen spørsmål. I så fall kan det kome fram informasjon om innhaldet i KSL. Dette vil innebere ei heilt anna rolle for daglegvarehandelen enn det vi drøfta i avsnittet over. Her er det snakk om informasjon gitt på førespurnad – m.a. passiv informasjon.

### 6.13 Bøndene må få sterke eigarskap til KSL

Verdien av KSL for forbrukarar, daglegvarehandel og andre aktørar vil vere avhengig av at bøndene ser nytte av systemet og bruker det etter intensjonen. Bøndenes eigarskap til KSL bør styrkast. Med eigarskap meiner vi at bøndene må oppleve at KSL er deira system, og ikkje eit system som er pressa på dei ”ovanfrå”; ikkje minst om ”ovanfrå” er synonymt med ”staten”. Det er ikkje berre bøndene som opplever det slik. Ein kvalitetssjef frå ei av dei fire store daglegvarekjedene her i landet seier at ”*Det viktigaste framover er at brukarane får eigarskap til KSL. Bøndene må bli stolte over systemet, og bruke det*”.

Prinsipielt kan ein hevde at dagens organisering av KSL gir bøndene eigarskap ved at medlemsorganisasjonane i samvirkebedriftene er godt representert, og at faglaga og andre som står nær bonden også er med. I kva grad samvirke representerer bøndene er problematisert i mange samanhengar. Vi skal ikkje gå inn i den debatten her, men berre konstatere at bøndene si oppleving av eigarskapen til KSL er *svak*. Det er fleire faktorar som kan endre på dette. Formell deltaking i KSL si styringsgruppe er eitt forhold. Ein bør i tilfelle vurdere styrka deltaking frå ulike faglege organisasjonar der bønder er medlemmar.

Dersom bøndene får ein sterke eigarskap til systemet vil oppslutninga auke, og like viktig: dersom bøndene opplever systemet som nyttig i eiga drift og som dokumentasjon mot marknaden vil bruken av systemet bli meir i samsvar med intensjonane.

### 6.14 Er det mogleg å overstige innbygde motsetningar?

Vi skal vere varsam med å spå vidare utvikling for KSL, men vi vil likevel avslutningsvis prøve nokre resonnement som vi trur blir sentrale for KSL sin rolle og posisjon framover.

I norsk landbruk har ein så langt organisert KSL som eit *felles* system for *heile* primærlandbruket ut frå den tradisjonen for kollektiv handling som næringa har. Det er ein styrke ikkje minst i forhold til situasjonen i andre land.

For å styrke implementeringa av KSL hos bøndene er ein avhengig av betre samordning mellom varemottakarane innafor same bransje m.o.t. storleiken på prisdifferensiering og praktisering av differensieringa. Det betyr at aktørar som er konkurrentar skal utforme eit felles system som skal danne tillit til norsk mat. Dette har ein lukkast med eit stykke på veg både i mjølk- og kjøtbransjen, men ein god del står att, m.a. i praktiseringa av sanksjonar mot dei som ikkje deltar.

Sett utanfrå prøver næringa med andre ord å utforme eit felles kvalitetssystem for landbruket for å ivareta *kollektive goder* (forbrukartillit) ved hjelp av ein *liberalistisk modell* (kvalitetssikringssystem). I ein meir og meir open matvaremarknad blir dermed spørsmålet om Tine og Q-meieriene, eller Gilde og t.d. Nordfjordkjøtt, har felles interesser i forhold til aktørar frå utlandet. Og om daglegvarehandelen, som blir meir og meir internasjonal, har felles interesser med næringsmiddelindustrien.

Korleis vil daglegvarehandelen påverke næringsmiddelindustrien sine strategiar i høve til KSL. KSL ønskjer å forsterke seg som eit reiskap for å byggje forbrukartillit, og har tatt nokre første steg for å etablere relasjonar mot marknadsaktørane. Eigarane av KSL ønskjer at daglegvarehandelen aukar sitt fokus på KSL og vel produkt med KSL. Tre av dei fire store daglegvaregrupperingane viser til at dei i nær framtid ikkje vil gi hylle plass til varer utan KSL. Det krev at næringsmiddelindustrien kan garantere skilje mellom produkt med og utan KSL-råvare.

Vi ser m.a. at vektlegging av marknaden som målgruppe for KSL fører i retning av at KSL som ein *kollektiv strategi* for landbruket kan bli svekka. Marknadslogikken gjer at nokre produkt (merkevare) blir forbeholdt KSL-råvare, mens råvare utan KSL blir omsett på anna vis. Slik sett går vi i retning av ei *"privatisering"* av forbrukartillit knytt til merkevareprodukta. Det er i tråd med utgangspunktet for kvalitetssikringssistema. Slike system byggjer på ei marknadsliberalistisk tenking. I så fall kan det slå tilbake på KSL ved at varemottakarane nyttar KSL som ein konkurransestrategi i høve andre varemottakarar her i landet. Slike tendensar hemma utviklinga av eit heilskapleg KSL på midten av 1990-talet.

Det avgjerande spørsmålet er om ein meir open importkonkurranse på store produktgrupper som mjølk, kjøt og korn vil stimulere aktørane i Norge til samhandling om KSL som ledd i profilering av norsk mat. Vil næringsmiddelindustrien oppleve større grad av interessefellesskap i ei slik situasjon? Svaret vil ha mykje å seie for rolla og posisjonen til KSL framover.

## 7 Konklusjon

### 7.1 Resultat

Her presenterer vi konklusjonen på vårt første hovudspørsmål: *Kva resultat er oppnådd, og korleis er resultata i høve til hovudmål og delmål? (formålførtivitet)*

#### Oppslutning om KSL

Sidan 1996 har full oppslutning om KSL vore eit uttalt mål for styringsgruppa i KSL. Registeranalysen viser at **68 prosent** av alle bønder med innvilga produksjonstilskot har levert tilbakemelding til KSL om utført eigenrevisjon i løpet av ein 14,5 månaders periode frå april 2003 til juni 2004. KSL-oppslutninga varierer mellom ulike produksjonstypar: Størst er oppslutninga blant bønder som driv med storfe eller gris, med 81 prosent for begge produksjonane. Mjølkeprodusentane har ei oppslutning på 87 prosent. I motsett ende av skalaen finn vi dei som har småfe, frukt eller bær, med 62 - 66 prosent deltaking.

Dei gardsbruka som er med i KSL representerer **78 prosent** av samla driftsareal. Det viser at oppslutninga er dårligare på små bruk enn på store bruk. Den tredelen av norske bruk som har minst jordbruksareal i drift, har ei oppslutning på 53 prosent. Oppslutninga blant den tredelen av brukta med størst driftsareal er på 80 prosent.

Oppslutning om KSL varierer sterkt frå fylke til fylke; størst i Trøndelagsfylka, Rogaland og Oppland og lågast i Agder-fylka, Troms og Telemark. Oppslutninga varierer lite mellom aldersgrupper; berre gruppa over 60 år viser ei noko svakare KSL-deltaking enn gjennomsnittet.

Det har vore ein relativt sterk auke i oppslutning om KSL frå ordninga med eigenrevisjon vart innført i 2001 og fram til i dag. I 2001/02 var det vel halvparten (52 prosent) av alle bønder med produksjonstilskot som deltok; i 2003/04 var denne gruppa auka til vel to tredeler (68 prosent). Auken har skjedd med utgangspunkt i eit svakt resultat i 2001/02, sett i lys av at KSL da hadde eksistert i seks år og arbeidd i fire år med eit vedtatt mål om full oppslutning. I løpet av 2004 har det vore ei utflating av veksten i oppslutning blant bøndene. Statistikken over KSL-deltakinga blant leverandørane til Tine gir ein peikepinn om at ein må setje inn *andre og sterke verkemiddel* enn hittil om ein skal nå oppslutningsmålet. Gjennom fleire år har utviklinga i oppslutning blant mjøkebøndene stagnert, trass i at Tine uttaler at dei ønskjer *full oppslutning* for å unngå delt varestram.

#### Resultat i høve til hovudmåla

*Resultat i høve til hovudmål 1: Dokumentere overfor forbrukarar, daglegvarehandel og styresmakter korleis matproduksjonen foregår.*

Dokumentasjon av matproduksjonen overfor forbrukarane er sjølve hovudgrunngjevinga for KSL. Derfor er det eit paradoks at dette kvalitetsarbeidet ikkje blir kommunisert i marknaden, verken av varemottakarane eller KSL-sekretariatet. Når det gjeld den delen av hovudmål 1 som gjeld dokumentasjon overfor styresmaktene stiller det seg noko annleis, all den tid styresmaktene sjølv signaliserer at dei ikkje legg stor vekt på denne delen ved KSL.

## *Resultat i høve til hovudmål 2: KSL som reiskap for å forbetre eiga drift*

Mykje av kritikken mot KSL frå produsenthald har vore retta mot KSL som styringsverktøy i gardsdrifta. Kritikarane har halde fram at dette må vere ei frivillig sak for den enkelte bonde. Våre data tydar på at KSL som styringsverktøy har større oppslutning blant bønder enn det mediedebatten har vist. Motstand i ein del produsentmiljø har ført til nedtoning av hovudmål 2. Materialet vårt peikar likevel i retning av at KSL har gitt vesentlege bidrag til kvalitetsforbetring i landbruket, men at meir kunne vore oppnådd ved meir systematisk utvikling av KSL som styringsverktøy.

## **Resultat i høve til delmåla**

### *Delmål 1: Samordning*

Norsk landbruk er i ein unik posisjon internasjonalt ved at heile landbruket har samla seg om eit felles kvalitetssystem. Ein slik modell har eit stort potensial som ein hittil ikkje har kunna utnytte fullt ut på grunn av mangelfull samordning. Samordning av KSL-revisjonar gjennom KSL-databasen er av dei punkta der ein til ein viss grad har lyktes med dette. Det er varemottakarane sjølv som sit med nøkkelen til betre samordning. Her har det skjedd ei positiv utvikling i seinare tid i form av større grad av koordinering mellom varemottakarar innafor same bransje, mellom anna knytt til harmonisering av prisdifferensiering. Det er likevel mykje som manglar på at dei ulike bransjene opptrer på ein innbyrdes konsistent måte. Både ulik verkemiddelbruk og varierande innstilling til det felles kvalitetssystemet gjer framleis at KSL i stort opptrer for lite heilskapleg.

### *Delmål 2: Revisjon*

Gjennomføring av KSL-revisjonane fungerer i hovudsak godt. Mange bønder har opplagt nytte av å få besök av ekstern revisor som kan gi individuelt tilpassa rettleiing i korleis ein skal drive kvalitetsarbeidet på garden. Vår innvending mot KSL-revisjonsordninga går derimot på *låg revisjonsfrekvens* og *manglande sanksjonsordninga*. Tilliten til eit revisjonssystem er avhengig av at omgivnadene kan kjenne seg trygge på at feil blir oppdaga og at avdekte feil faktisk blir retta opp. Med 5.000 KSL-revisjonar i året, slik tilfellet er i dag, vil det i gjennomsnitt gå meir enn ti år mellom kvar gong eitt og same gardsbruk får besök av ekstern revisor. Tilsvarannde system i andre land har *årlege* revisjonar på kvar gard. For produsentar som berre driv med grovfôr og sau, og for dei som utelukkande driv med korn, er revisjonsfrekvensen så låg at det i teorien vil gå 50 år før alle brukar har blitt KSL-revidert. Det inneber at den nest vanlegaste og tredje vanlegaste produksjonskombinasjonen i norsk landbruk, med til saman 29 prosent av alle bønder, i praksis er frittatt frå ekstern revisjon.

### *Delmål 3: Bonden som bedriftsleiar*

KSL-leiinga oppfattar at delmål 3 er det delmålet ein har gjort minst i høve til, og at ein ikkje har vore flink til å vise korleis systemet kan nyttast aktivt for bonden som bedriftsleiar. KSL har i samarbeid med Bygdefolkets Studieforbund (BSF) utarbeidd fleire kurs som er relevante med tanke på å dyktiggjere bønder i rolla som bedriftsleiarar. Det kurset som er mest målretta mot dette temaet har rett nok hatt låg deltaking. KSL har i liten grad utvikla elektroniske hjelpemiddel for bøndene sjølve, men har bistått med sin kompetanse til aktørar som utviklar slikt verktøy.

### *Delmål 4: Sikre avsetning*

Dagleg leiar i KSL seier det ikkje er dekning for å hevde at KSL har sikra avsetninga for norske bønder så langt, men at KSL vil vere viktig etter kvar som kjedene stiller krav om

kvalitetssystem. Dette er i tråd med annan informasjon vi har samla. Ein kan hevde at den store prøven på KSL si evne til å sikre avsetning for norske landbruksprodukt vil vi ikkje få så lenge vi står utafor EU-marknaden og effektane av WTO er relativt avgrensa. Etablering av KSL er ein klok strategi med tanke på å sikre avsetning den dagen rammevilkåra måtte endre seg, men systemet er sårbart i forhold til større utfordringar i tida som kjem fordi eigenrevisjonen har eit for sterkt preg av å vere ei proformasak og på grunn av manglar ved KSL-revisjonssystemet.

#### *Delmål 5: Økonomiske verkemiddel*

Varemottakarane rår over to viktige verkemiddel i denne samanhengen: *krav om KSL* for å få leve og *prisdifferensiering*. 12 av 26 varemottakarar som deltok i spørjeundersøkinga vår, svarte at dei har innført krav om KSL for å få leve. Frukt/grønt og egg/fjørfe dominerer her. På grøntsida veit vi at kravet i praksis fell vekk dersom det ikkje er KSL-godkjente produkt på marknaden. På mjølkesida er det ein prisdifferanse på 3 prosent, for kjøt vesentleg lågare. Begge bransjene vurderer å auke differensen. På kornsida blir ”KSL-tillegget” gitt til alle, og fungerer ikkje som eit reelt verkemiddel for auka oppslutning. Frukt/grønt er einaste større bransjen der vi ikkje har registrert tilfelle av prisdifferensiering. Generelt kan vi slå fast at det finst vilje til å bruke økonomiske verkemiddel, men at prisskilnaden mellom KSL-godkjent og ikkje godkjent vare hittil har vore for liten til at prisdifferensiering har hatt god nok effekt.

#### *Delmål 6: Kompetanse*

I samarbeid med Bygdefolkets Studieforbund og andre har KSL vore med på å utvikle ei rekke kurs, som totalt har samla nærmere 40.000 deltakarar. Dei fleste av desse har vore bønder. Fleire av hjelpebidila som er med i KSL-handboka er også eigna for kompetanseheving. Varemottakarane gir gode tilbakemeldingar om KSL sitt bidrag til kompetanseheving hos rådgivarane deira. Alt dette gjer at vi finn grunn til å støtte KSL-sekretariatet i deira syn på at KSL har bidratt på ein god måte til kompetanseheving i landbruket.

#### *Delmål 7: Kvalitetssikring av miljøet*

Avtalepartane i landbruket vedtok i 1999 at miljøplan skulle inn som ein del av KSL. Ettersom miljøplan har blitt eit offentleg krav frå 2003, er det vanskeleg å hevde at resultata som er oppnådd på dette området er eit direkte resultat av KSL, sjølv om KSL utan tvil har gjort ein innsats for å spreie kunnskap om miljøplan og innarbeide rutinar blant bøndene for oppfølging av reglane.

#### *Delmål 8: Helse, miljø og sikkerhet (HMS)*

Krav til helse- miljø og sikkerhet (HMS) vart tatt inn i KSL-regelverket i 2002. KSL har fått positiv omtale for HMS-heftet sitt. Arbeidet med HMS blir ulikt prioritert blant varemottakarane. Det er særleg Tine, og til ein viss grad Gilde Norsk Kjøtt, som har arbeidd seriøst med HMS i samband med KSL.

Det er uråd å slå fast kva effekt KSL sitt arbeid med HMS har hatt på arbeidsmiljøet i norsk landbruk. Eventuell positiv utvikling på området vil ein også måtte tilskrive andre aktørar som Landbrukets HMS-tjeneste og Arbeidstilsynet. Sjølv om innlemming av HMS som ein del av KSL har vore omstridd, meiner vi at HMS har ein sjølvsagt plass i eit slikt kvalitetssystem. Arbeidsmiljø og etisk produksjon har i høg grad relevans til forbrukartillit. Alle delar av landbruket må også ta inn over seg at bondeyrket er blant dei aller mest ulykkesutsette yrka (3 prosent av yrkesbefolkinga har 30 prosent av dødsulykkene i arbeidslivet). I utalandske kvalitetssystem, som EurepGAP, er HMS også ein integrert del.

## 7.2 Ressurseffektivitet

Her presenterer vi konklusjonen på vårt andre hovedspørsmål: *Korleis er forholdet mellom måloppnåing og dei totale ressursane som er sett inn i KSL-arbeidet? (ressurseffektivitet)*

Forholdet mellom måloppnåing og ressursbruk i KSL-arbeidet viser at produktiviteten har vore låg. Dei siste 8-9 åra er det løyvd drygt 100 mill. kroner over jordbruksavtalen til KSL, i tillegg kjem eigeninnsatsen utført av varemottakarane og bøndene. Likevel er det ikkje meir enn 68 prosent av bøndene som deltar i KSL. Systemet gir ikkje tilstrekkeleg nytte i store delar av bondenæringa, og om lag halvparten av bøndene meiner at KSL inneber for mykje arbeid i forhold til nytta dei har igjen. Det viser at KSL har *låg ressurseffektivitet*.

Varemottakarane i kornbransjen skil seg ut i høve til andre bransjar i form av låg ressursinnsats i KSL-arbeidet. Bedriftene i denne bransjen opplever generelt lite nytte av systemet. Fleire av varemottakarane meiner at KSL har for mykje fokus på andre spørsmål enn produktkvalitet. Endringa av HMS som eit regelkrav til systemkrav kan bidra til å betre nyttevurderingane av KSL i kornbransjen.

Eitt kvalitetssystem for landbruksnæringa som heilskap inneber truleg ei innsparing for bonden og samfunnet i høve til ei alternativ organisering med fleire private system. Når det gjeld forholdet til styresmaktene kan ikkje KSL erstatte offentlege tilsyn, men systemet kan vere med på å gjere tilsynet meir målretta og bidra til å redusere omfanget. Føresetnaden er at det offentlege kan stole på KSL som eit habilt kvalitetssikringssystem. Ei akkreditering av KSL-revisjonen kan vere med å styrke tilliten til KSL.

Både ut frå bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske omsyn er det viktig med full oppslutning om KSL hos bøndene. Dei samfunnsmessige interessene taler for at systemet må få full, eller tilnærma full oppslutning. Det er grunn til å vurdere nærmare kva verkemiddel som er hensiktsmessig for å oppnå målet om full deltaking i KSL, m.a. om marknadsregulatorar skal kunne stille krav om eit slikt system for at bøndene skal få leve.

## 7.3 Årsaker

Her presenterer vi konklusjonen på vårt tredje hovedspørsmål: Kva er dei viktigaste årsakene til at ikkje alle bønder har innført ordninga, og kva er forklaringane til øvrige resultat og effektar som er oppnådd, evt. ikkje oppnådd?

Viktige årsaker til svak oppslutning om KSL hos bøndene er både knytt til utforming, innføring og gjennomføring av ordninga. Rasjonalet bak KSL er at dersom forbrukarane har tillit til kvalitetsarbeidet på norske gardsbruk, så vil det gi fortrinn for norske råvarer. Trass i at forbrukartillit er hovudføremålet med KSL, har ein i svært liten grad informert om og profilert KSL overfor forbrukarane, daglegvarehandelen og andre marknadsaktørar. Det har ikkje bidratt til å gi bøndene signal frå marknaden om trøngen for eit kvalitetssystem.

Tidlegare har somme varemottakarar bruk KSL som konkurransefortrinn for seg sjølv, utan å legge vekt på at kvalitetssystemet måtte få innpass i heile landbruket for å ha ønskt effekt. Dette kan ha dempa oppslutninga om KSL blant andre varemottakarar, og dermed også bøndene.

Høg oppslutning hos mjølke-, svin- og grønnsaksprodusentane kan forklarast med at desse er vant til rutinemessig kvalitetskontroll som eit krav frå varemottakar. Dermed blir truleg KSL opplevd som mindre framandt, og desse produsentane vil ha lettare for å adoptere systemet enn andre.

Kontakten mellom KSL-sekretariatet og varemottakarane har følgt visse mønster som kan ha verka inn på korleis kvalitetssystemet har blitt tatt i mot. KSL har ikkje hatt direkte kontakt med marknadsavdelingane til varemottakarane, med det resultat at ordninga har blitt svakt kommunisert ut til varehandelen. Vidare har KSL følgt opp varemottakarar innafor samvirke i større grad enn dei private aktørane.

Den måten KSL har arta seg for den einskilde bonden har gitt frustrasjonar som utan tvil har påverka oppslutninga. Frå oktober 2002 og eit halvår framover måtte bøndene sette seg inn i mykje nytt materiell knytt til eigenrevisjon, HMS-krav og miljøplan. Dei vart utsett for ein veritabel informasjonsflaum som heller ikkje var målretta: bonden måtte sjølv finne fram til kva informasjon og skjema som var relevant og revisjonspapira var dårleg tilrettelagt for praktisk bruk.

På bakgrunn av den kritikken og motstanden KSL har møtt hos mange bønder i perioden 2002-2003 burde sekretariatet og KSL-leiinga i si oppsummering av den interne høyringa i 2004 i større grad sjå dette som eit høve til å sette i verk endringar for å bidra til større oppslutning, og kommunisere slike endringar.

Svak implementering av vedtak fatta i KSL-styringsgruppa i medlemsorganisasjonane kan også forklare den svake oppslutninga hos bøndene. Samordninga har ikkje vore god nok. Det er fleire årsaker her: medlemsorganisasjonane har i mange tilfelle ikkje vore representert med toppleiinga, saksførebuing og møteleiing på styringsgruppemøta har ikkje kommunisert klare forslag til vedtak og vedtak som har vore fatta har ikkje alltid vore oppsummert i etterkant på møtet. Det er også tilfelle av uklar referering av vedtak.

Prisdifferensiering, som er eit viktig verkemiddel for å auke oppslutninga om KSL, blir praktisert på ulike og til dels feilaktig vis. I delar av den private kjøtbransjen har det eksistert KSL-trekk som ikkje har blitt praktisert, og i kornbransjen fungerer KSL-tillegget i realitetten som eit generelt tillegg i kornprisen. Ulike krav til kva som utløyser tillegg eller trekk, slik vi ser hos dei to meieriselskapene, kan gi KSL mindre legitimitet.

KSL manglar eigne sanksjonsordningar og overlet til varemottakarane å straffe dei bøndene som set seg ut over KSL-standarden. Ettersom varemottakarane har svært ulik praksis når det gjeld verkemiddel som skal stimulere til deltaking i KSL, blir det for vilkårleg i kva grad regelbrot blir straffa, sjølv i dei tilfella der dette blir oppdaga. Vi meiner at vesentleg hyppigare KSL-revisjonar og eit sanksjonssystem som fungerer uavhengig av verkemidla til varemottakarane må til for å nå målet om eit revisjonssystem som er eigna til å skape tillit både hos bonden og forbrukaren. Dette vil også kunne redusere problemet med at ein del bønder foretar pro forma utfylling av eigenrevisjonsskjema.

Oppslutning om KSL har samanheng med både bruksstorleik og produksjonstype. Mjølkeproduksjon peikar seg ut som den faktoren som i størst grad påverkar KSL-oppslutninga i positiv lei. Både bruksstorleik og produksjonstype avspeglar seg i geografiske variasjonar i KSL-oppslutning.

Vi finn to hovudgrunnar til at bønder deltar i KSL: Ei gruppe gjer det fordi styresmaktene/varemottakarane ventar eller krev det, medan ei nesten like stor gruppe svarer at dei gjer det for å oppnå betre pris eller avsetning. Om lag halvparten av bøndene som står utafor KSL gjer det anten fordi KSL er for byråkratisk eller andre grunngjevingar som reflekterer systemkritikk mot KSL. Likevel viser det seg at den harde kjernen av KSL-kritikarar som av prinsipielle årsaker ikkje vil delta på noko vilkår ser ut til å være marginal. For å få med dei som ikkje deltar finn vi at prismekanismar ikkje er nok: KSL må i tillegg bli enklare, meir målretta og få færre krav.

## 7.4 Utland og andre sektorar

Her presenterer vi vår konklusjon på spørsmålet: *Korleis framstår KSL i ei samanlikning med tilsvarende system i andre land og sektorar?*

Det er signalisert at ein ønskjer å tilpasse KSL til tilsvarende ordningar i andre land. Ei samanlikning mellom KSL og EurepGAP viser at KSL er svakare utvikla når det gjeld krav til prosedyrar, medan KSL på nokre område har strengare krav til sjølve produksjonen – m.a. på området dyrrevelferd. Skilnadene i dei produksjonsspesifikke krava er likevel ikkje større enn at ei harmonisering vil vere enkel å gjennomføre. Utfordringane for KSL gjeld særleg spørsmåla om eksterne revisjonar og sanksjonsordningar. I motsetning til KSL opererer tilsvarende ordningar i andre land med *eksterne* revisjonar, dvs. revisjonar utført av uavhengig sertifiseringsorgan, der revisorane er godkjent av internasjonalt godkjente akkrediteringsorgan. Vidare er det vanleg med krav om *årlege* inspeksjonar på kvar gard. Vidare har utalandske ordningar langt strengare og meir detaljerte sanksjonsordningar enn det som gjeld i dag innafor KSL.

Det *er* etablert eit kvalitetssystem innafor delar av norsk landbruk som har tilsvarende strenge ordningar. I det økologiske landbruket gjennomfører Debio årlege revisjonar og det er etablert tilsvarende strenge sanksjonsordningar. Vidare er Debio-revisorane akkreditert av Norsk Akkreditering. På den andre sida er KSL aleine i landbruket både nasjonalt og internasjonalt om å ha krav til eigenrevisjon (internrevisjon). Det kravet har KSL til felles med kvalitetssystem i industrien.

Innafor ureiningssektoren både i Norge og i utlandet er det utvikla ei form for samarbeid mellom offentleg tilsyn og det interne kvalitetsarbeidet som er relevant også for landbruket. Dette samarbeidet inneber at industri som er sertifisert etter ISO- eller EMAS- standarden får mindre omfattande tilsyn. Bak dette ligg ein aksept av at systematisk arbeid på eitt område (kvalitetssikring) normalt vil slå positivt ut også på andre område (t.d. i høve til ureining).

Kommunikasjon med forbrukaren er eit sentralt poeng i kvalitetssystem innafor landbruket i andre land. Dette spørsmålet er også sentralt i det økologiske landbruket. Her er det lagt vekt på å vere opne overfor publikum, t.d. ved at det er lagt ut oversyn på nettet over verksemder som er deltakarar i dei ulike kvalitetssistema. Slik det er i dag er det ikkje lagt ut informasjon om kven som deltar i KSL på KSL si heimeside. Vidare ser vi at utalandske kvalitetssystem driv aktiv marknadsføring overfor forbrukarane. Her meiner vi KSL og varemottakarane i fellesskap har ei viktig oppgåve framfor seg med tanke på å gjere kvalitetssystemet kjent.

## 7.5 Vidareføring

Her presenterer vi konklusjonen på vårt fjerde hovedspørsmål: *Korleis bør arbeidet med kvalitetssystem i landbruket vidareførast?*

I praksis har KSL vekt på å vere eit *internt* kvalitetssystem laga av og for næringa, men med formål å gi forbrukartillit. Systemet kan symboliserast som ein ”grunnmur” for all norsk matproduksjon. Denne grunnmuren kan ein på ulikt vis bygge vidare på og skape attraktive produkt for forbrukarane. I ei slik tenking vil KSL måtte omfatte *alle* bønder.

Hittil har ingen av eigarane av KSL profilert systemet aktivt mot forbrukarane.

Varemottakarane viser til at marknadsføring av KSL først krev full oppslutning blant bøndene. Dermed har dei sett seg sjølv i ein umogleg situasjon: Å gjere KSL synleg i marknaden kan vere tiltaket som skal til for å få ”alle” bøndene til å slutte opp om ordninga. KSL-sekretariatet sin kontakt mot marknadsavdelingane hos varemottakarane og anna næringsmiddelindustri samt Forbrukarrådet er steg i rett retning. Dette bør ein forsterke ved å utvikle ein strategi for forbrukarinformasjon og profilering.

Full oppslutning og bruk av KSL etter intensjonane er viktig for å sikre tillit i marknaden. Bønder som ikkje deltar i KSL er gratispassasjerar på andre sitt kvalitetssikringsarbeid. Blir det avdekt kritikkverdige forhold hos bønder, sjølv om det berre er hos eit fåtal, vil det ramme alle bønder og omdømmet til norsk matproduksjon. Problemets er at oppslutninga er langt frå god nok. Ein veg ut av dilemmaet kan vere synleggjering av KSL gjennom merkevarer som berre gjer bruk av KSL-råvarer. Dermed kan ein søke å ”privatisere” tilliten for å skape eit eksklusivt omdømme som ikkje kan utnyttast av konkurrentane. Dersom ein vel denne strategien blir det trøngen for KSL-råvare til merkevareprodukta som avgjer når oppslutninga er god nok.

### Eigarskapen til KSL må styrkast

Bøndene må styrke sin eigarskap til KSL, både formelt i KSL-styringsgruppa, men ikkje minst i forhold til bruken av systemet: bøndene må i større grad oppleve at KSL er nyttig og viktig i kvardagen deira. Det er avgjerande for at KSL skal kunne styrke sin posisjon i høve til varemottakarar, annan matvareindustri, daglegvarehandel og forbrukarane. I punkta under har vi oppsummert viktige tiltak for å styrke bøndene sin eigarskap til KSL.

- **Fokus på bonden:** Av kritikken og motstanden til KSL i 2002/2003 kan ein lære at KSL-sekretariatet og styringsgruppa bør styrke sitt fokus på korleis KSL-systemet artar seg for den einskilde bonden.
- **Fokus på produksjonar med svak deltaking.** Saman med varemottakarene bør KSL-sekretariatet vurdere korleis ein kan styrke deltakinga i KSL innafor småfehaldet og frukt- og bærproduksjonen.
- **Målrette systemet:** KSL bør målrette og forenkle systemet sterkare i forhold til den einskilde produksjonen. Med det nye kravsettet og revisjonsskjema som er utvikla i 2004 er dette arbeidet i gang, men det må halde fram i tida som kjem.
- **Fokus på forenkling og heilskap.** Det er mogleg å forenkle KSL-systemet ved å fjerne meir detaljerte krav frå kravsettet utan at det går ut over føremålet med systemet.

Overgangen frå HMS som regelkrav til HMS som systemkrav er eit steg i rett retning. Bønder, forbrukarane og handelen kan delta i ein slik forenklingsprosess.

- **Meir meiningsfull revisjonsordning.** Ein del endringar er gjennomført, men prosessen må gå vidare ved at KSL-organisasjonen nyttar bønder aktivt i prosessen for å utforme ei eigenrevisjonsordning som bøndene sjølve opplever som nyttig for forbetningsarbeid i drifta på garden, og som dokumentasjon mot marknaden.
- **Sterkare samordning bransjevis.** Verksemder og bransjeorganisasjonar må ta større ansvar for samordning av sanksjonar overfor bønder som ikkje deltar i KSL. Målet bør vere å kome fram til samsvar i sanksjonar og praktisering av sanksjonane bransjevis.
- **Differensiere arbeidet mot varemottakarane.** Små og mellomstore varemottakarar treng eit meir synleg og tilgjengeleg KSL-sekretariat, mens kontakten med dei største aktørarane bør kunne avgrensast til styringsgruppa til KSL. Dette bør drøftast med bransjeorganisasjonane.
- **Revurdere samansetninga av styringsgruppa.** Ein bør styrke deltakinga frå organisasjonar der bønder er medlemmer. Vidare bør matvarekjedene og forbrukarorganisasjonar få observasjonsstatus i KSL-styringsgruppa, mens varemottakarane bør vere representert av marknadsavdelingane sine eller tilsette frå konsernleiinga.

### **KSL må styrke sin verdi i marknaden**

Dersom bøndene får ein sterkare eigarskap til systemet vil oppslutninga auke, og like viktig: dersom bøndene opplever systemet som nyttig i eiga drift og som dokumentasjon mot marknaden vil forbrukarane og andre aktørar i marknaden i større grad verdsette systemet. I punkta under har vi oppsummert viktige tiltak for ytterlegare å styrke KSL sin verdi i marknaden. Desse momenta kan også bidra til å styrke eigarskapen og oppslutninga hos bøndene:

- **Forbrukarinformasjon.** Hovudføremålet med KSL er å byggje forbrukartillit. Ein strategi med tiltak for slik informasjon bør utviklast og setjast i verk. Dette må gjerast i eit samarbeid med varemottakarar, Matmerk, daglegvarehandelen og forbrukarorganisasjonar. Ut frå den usikre posisjonen til Godt Norsk-merket bør KSL vere varsam med å knyte seg for sterkt til merket slik situasjonen er i dag.
- **Innsyn og openheit.** Som ledd i avklaringane om KSL si rolle og oppgåver med informasjon mot daglegvarehandelen, forbrukarane og andre marknadsaktørar bør ein sjá på retningsliner for openheit og innsyn. Eit slikt arbeid bør styrke forbrukarane sitt innsyn, t.d. i form av informasjon om kva gardsbruk som deltar i KSL.
- **Harmonisering til internasjonale normer.** For å skape tillit bør KSL harmonisere sine ordningar i forhold til godkjente internasjonale standardar som EurepGAP. Harmoniseringa bør omfatte både revisjonsordninga, sanksjonsordninga og kravsettet.
- **Akkreditering av revisjonsordninga.** For å styrke tilliten hos forbrukarar og marknaden generelt, bør KSL få revisjonsordninga si akkreditert etter anerkjente standardar nasjonalt eller internasjonalt.

- **Hyppigare eksterne revisjonar.** For å auke tilliten til KSL må revisjonsfrekvensen opp på eit nivå som kan samanliknast med kvalitetssystem i andre land og sektorar. Ideelt sett betyr det årlege eksterne revisjonar. Sjeldnare revisjonar enn kvart tredje år er neppe akseptabelt i denne samanhengen. Ved ei harmonisering mot EurepGAP vil KSL truleg bli nøydd til å innføre årlege revisjonar utført av eit uavhengig, akkreditert revisjonsorgan.
- **Revurdere finansering av revisjon.** Dersom storleiken på løvningane til KSL set bom for alle ambisjonar om hyppigare KSL-revisjonar, må ein vurdere om ein skal ty til andre typar finansiering for å etablere ein ekstern revisjon som toler å bli samanlikna med tradisjonelle kvalitetssystem. Det kan vere aktuelt å ty til ein kombinasjon av produsentfinansiering, marknadsfinansiering og finansiering via omsetningsavgiftsystemet.
- **Etablere sanksjonssystem.** KSL bør etablere eit sanksjonssystem som fungerer uavhengig av verkemidla til varemottakarane. Dette kan vere med på å auke effektiviteten til KSL og oppslutninga om kvalitetssystemet. I dag manglar KSL eigne sanksjonsordningar. Ettersom varemottakarane har svært ulik praksis når det gjeld verkemiddel som skal stimulere til deltaking i KSL, blir det vilkårleg i kva grad regelbrot blir straffa, sjølv i dei tilfella der dette blir oppdaga.
- **Rutinar for eigenevaluering av KSL.** Det bør utviklast rutinar for eigenevaluering av KSL som heilskap, som syter for at systemet blir gjennomgått minst kvart tredje år.

## KSL sitt dilemma

Vi skal til slutt trekke fram nokre moment som vil ha mykje å seie for KSL si rolle og posisjon framover. KSL er organisert som eit *felles* system for *heile* primærlandbruket ut frå den tradisjonen for kollektiv handling næringa har. KSL ønskjer å styrke seg som ein reiskap for å bygge forbrukartillit. Tre av dei største daglegvaregrupperingane viser til at dei i nær framtid ikkje vil gi hylleplass til varer utan KSL. Det krev at næringsmiddelindustrien kan garantere skilje mellom produkt med og utan KSL-råvare.

Større vekt på marknaden som målgruppe for KSL kan dermed føre i retning av at KSL som ein *kollektiv strategi* for landbruket blir svekka. Ved mangelfull oppslutning om KSL vil marknadslogikken gjere at nokre produkt (merkevarer) berre vil vere tilgjengeleg for KSL-råvarer, mens råvare utan KSL blir omsett på anna vis. I så fall går ein i retning av ei "privatisering" av forbrukartillit knytt til merkevareprodukta. Det er i tråd med utgangspunktet for kvalitetssikringssistema: Slike system bygger på ei marknadsliberalistisk tenking.

Det avgjerande spørsmålet er om ein meir open importkonkurranse for store produktgrupper som mjølk, kjøt og korn vil stimulere aktørane i Norge til samhandling om KSL som ledd i profilering av norsk mat. Vil næringsmiddelindustrien oppleve større grad av interessefellesskap i ei slik situasjon? Svaret på det spørsmålet vil ha mykje å seie for rolla og posisjonen til KSL framover.



## Referansar

- Aune, A., 1994: *Kvalitetsstyrte bedrifter*. 2. opplag. Ad Notam Gyldendal.
- Berg, L., 2000: *Tillit til mat i kugalskapens tid. En komparativ kartlegging, med fokus på forbrukertillit og matsikkerhet i Norge, England og Belgia*. Rapport nr. 5 – 2000, SIFO.
- Econ, 2002: Evaluering av konkurransestrategien for norsk mat (KOSTRAT). Econ rapport nr. 08/02.
- Eldby og Tufte, 2003: *Fokus KSL – Haldningar blant gardbrukarar og rådgivarar til Kvalitetssystem i landbruket* Landbruktes Utredningskontor. Rapport nr. 6-2003.
- Fearne, A. & Garcia, M. 1999: The Assured Combinable Crop Scheme in England and Wales: Carrot or Stick?, *Farm Management Journal* Vol.10, No.5, pp 243-261.
- Franke, T., 1996: "Managing Sustainable Development: Definitions, Paradigms and Dimensions". *Sustainable Development*, vol. 4:53-60.
- Glosvik, Ø. 1994: "Miljømålstyring" - er det mogeleg ? *Målstyring som verkemiddel i iverksetting av kommunal miljøpolitikk*. VF-notat 5/94. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Hobbs, J. E., Fearne, A. and Spriggs, J., 2002: Incentive structures for food safety and quality assurance: an international comparison, *Food Control* Vol. 13, pp 77-81.
- Jacobsen E., 2003: *Forbrukerhensyn, helsemessig trygg mat og nytt Mattilsyn*. Oppdragsrapport nr. 11 – 2003. SIFO.
- Jacobsen E. og Kjærnes, U., 2003: "Sikker mat til forbrukeren – et privat eller offentlig ansvar?" i Jacobsen, E. R. Almås og J. P. Johnsen (2003), *Den politiserte maten*. Abstrakt forlag.
- Kleven, T. 1990: ..'det ruller og det går...' *Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging*. Rapport 1990:23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, T. 1993: "Sørensens konklusjoner". *Et essay om forskning og målstyring*. Rapport 1993:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- KSL 2002: *Helse, miljø og sikkerhet. Dokumentasjonshefte for HMS-arbeidet på garden*. Gyldig fra høsten 2002.
- Lipsky, M., 1980: "Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services" i Jacobsen, E. og U. Kjærnes, 2003: *Sikker mat til forbrukeren – et privat eller offentlig ansvar?*
- Meland H. og Borch, O.J., 1997: *Evaluering av "Kvalitetssystemer i landbruket (KSL)" – en del av konkurransestrategien for norsk mat*. Nordlandsforskning, rapport nr. 12/97.

Munroe-Faure, L. & Munro-Faure, M, 1993: *Gjennomføring av total kvalitet. Om å gjøre de riktige tingene riktig første gangen*. Hjemmets Bokforlag.

Offerdal, A. 1986: Om det rasjonelle og det rimelige. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 4/1986.

Rogers, 1995: *Diffusion of innovations*. Fourth Edition. The Free Press, New York

Thompson, J. 1980: *Hur organisationar fungerar*. Stockholm : Prisma.

Vedung, E. 1991: *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vestby, S.E. 1998: *Miljøstyringssystemer. Et bidrag til miljøarbeidet eller tilrettelegger for større vekst?* VF-notat 18/98. Sogndal: Vestlandsforsking.

Aall, C. og Sæther, B. (1996): *Når miljømål møter den kommunale virkeligheten. Erfaringer fra prosjektet Kommunal miljørevisjon*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aall, C., Erstad, E., Vestby, S.E. (1996): *Håndbok i kommunal miljørevisjon*. Oslo: Kommuneforlaget.

## **Vedlegg**

1. Spørjeskjema til spørjeundersøking blant varemottakarane i landbruket
2. Spørsmålsformular til ”VF-omnibus”
3. Logistisk regresjonsanalyse, ”VF-omnibus”.

## VEDLEGG 1



### Evaluering av KSL – spørjeundersøking blant varemottakarane i landbruket

VESTLANDS-  
FORSKING



SAMFUNNS- OG  
NÆRINGSLIVSFORSKNING

Skal fyllast ut av administrerende direktør eller annan person i toppleiringa.

#### Opplysningar om den som har fylt ut skjemaet:

Namn:	
Stilling:	
Namn på verksemda:	

#### 1. Kor stor omsetning hadde verksemda i 2003?

Omsetning i kroner:	
---------------------	--

#### 2. Kor mange mottaksanlegg har verksemda?

Tal mottaksanlegg:	
--------------------	--

#### 3. Kor stor nytte har verksemda av KSL-arbeidet? (set kryss under rett talverdi)

Svært lite nytte

Svært stor nytte

1	2	3	4	5	6	7

#### 4. Om lag kor mange dagsverk la verksemda ned i KSL-arbeid i løpet av 2003?

Tal dagsverk:	
---------------	--

#### 5. Kor stor reknar de med at KSL-innsatsen vil bli i 2004 samanlikna med i fjor?

(Set eitt kryss)

Større enn i fjor	
Like stor som i fjor	
Mindre enn i fjor	

**6. I kva grad er toppleiinga involvert i verksemda sitt KSL-arbeid?**

Svært lite							Svært mykje
1	2	3	4	5	6	7	

**7. Kva skal til for at KSL skal avlaste verksemdas kvalitetssikringsarbeid overfor gardsbruka?**

Svar her:

**8. Er det tryggare å kjøpe produkt frå leverandørar som har innført KSL enn frå produsentar som ikkje har innført KSL? (Set eitt kryss)**

Ja, KSL-produkt er tryggast	
Nei, like trygt	
Nei, KSL-produkt er mindre trygt	

**9. Kor godt nøgd er verksemda med samarbeidet med KSL-sekretariatet?**

Svært dårlig nøgd							Svært godt nøgd
1	2	3	4	5	6	7	

**10. Korleis kan KSL styrke sin verdi for selskapet ditt?**

Svar her:

**11. Har verksemda di tiltru til systemet med eigenrevisjon?**

Svært låg tiltru							Svært høg tiltru
1	2	3	4	5	6	7	

**12. Kor ofte bør det einskilde gardsbruk bli revidert eksternt? (Set eitt kryss)**

Kvart år	
Annakvart år	
Ein gong kvart 3.-5. år	
Ein gong kvart 6.-10. år	
Sjeldnare enn kvart 10. år	
Veit ikkje	

**13. Har ditt selskap eigne KSL-revisorar?**

Ja	
Nei	

**14. I kva grad har de informert om KSL til kundane dykkar/daglegvarehandelen?**

Svært lite informasjon	Svært mykje informasjon						
1	2	3	4	5	6	7	

**15. Bør råvarer utan KSL skiljast ut i framtida?**

Ja	
Nei	
Veit ikkje	

**16. Korleis definerer de om bonden har KSL? (du kan setje fleire kryss)**

Sender inn rapport om eigenrevisjon	
Rettar opp manglar etter utført revisjon (lukking av avvik)	
Eigenrevisjon + andre krav stilt av varemottakar	

**17. Er KSL eit vilkår for å levere til dykk?**

Ja	
Nei	

**18. Bør KSL vere eit krav for å få leverer i framtida?**

Ja	
Nei	
Veit ikkje	

**19. Har de vedtatt KSL-tillegg/trekk?**

Ja	
Nei	

**20. Dersom ja på førre spørsmål: Korleis blir vedtaket om tillegg/trekk praktisert?**

Svar her:

**21. Kor stor andel av leverandørane dykker får KSL-tillegg/trekk?**

Andel som får KSL-tillegg/trekk:	%
----------------------------------	---

**22. Har KSL bidratt til kompetanseheving hos rådgivarane dykker?**

Ja	
Nei	
Veit ikkje	

**23. Har verksemda stimulert leverandørane til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid)?**

Ja	
Nei	

TAKK FOR INNSATSEN! Returner skjemaet **seinast mandag 4. oktober** til [olav.kvitastein@snf.no](mailto:olav.kvitastein@snf.no) som epostvedlegg, eller til faks nr. 55 95 98 74 (merk faksen "Kvitastein").

## **VEDLEGG 2**

OPINION AS

=====

UNDERSØKELSE I LANDBRUKSNÆRINGEN

19. - 23. OKTOBER 2004

OPPDAGSGIVERE: (oppgis ETTER avsluttet intervju!!)

Vestlandsforskning

SPØR ETTER NAVNGITT PERSON, EVENTUELTT DEN SOM ER  
ANSVARLIG FOR DRIFTEN AV GÅRDEN

God dag, mitt navn er (.....), og jeg ringer fra OPINION AS. I samarbeid  
med Landbrukets Utredningskontor gjennomfører vi en undersøkelse i  
landbruksnæringen. Har du anledning til å svare på noen spørsmål?  
Intervjuet vil ta ca. 10 minutter.

205. Hvilke produksjonstyper har du?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Melk
- 2: Kjøtt (bortsett fra fjørfekjøtt)
- 3: Egg, fjørfekjøtt
- 4: Grønnsaker, frukt, bær, potet, blomster
- 5: Korn
- 6: Annet \_\_\_\_\_ (notér)

1. Har du sendt egenrevisjonsskjema til KSL siste 12 måneder?  
(KSL=KvalitetsSystem i Landbruket)

Ikke les opp!

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker => GÅ TIL BAKGRUNN

(Til intervjuer: Det er lite sannsynlig at en bonde ikke vet om vedkommende har sendt  
egenrevisjonsskjema. De som unnlater å gjennomføre en årlig egenrevisjon stiller seg utenfor KSL,  
og for mange typer produksjoner betyr det at man gir avkall på et pristillegg, evt. får trekk i  
prisen)

2. HVIS SENDT EGENREVISJON (SPM 1 = 1)  
Hva er den viktigste grunnen til at du har sendt inn KSL egenrevisjonsskjema?

LES OPP 1 - 5  
KUN ETT SVAR!

- 1: Fordi KSL er et nødvendig og bra system
- 2: Fordi det gir meg høyere pris på produktene
- 3: Fordi jeg må for å få avsetning på produktene
- 4: Fordi myndighetene og råvaremottakerne forventer det
- 5: Annen grunn. (NOTÉR) \_\_\_\_\_
- 6: Ubesvart, ikke sikker

3. HVIS IKKE SENDT EGENREVISJON (SPM 1 = 2)  
Hva er den viktigste grunnen til at du ikke har sendt inn KSL egenrevisjonsskjema siste år?

LES OPP 1 - 6  
KUN ETT SVAR!

- 1: Jeg har glemt å sende inn skjemaet eller finner ikke papirene
- 2: Jeg mener nytten ved KSL ikke står i forhold til arbeidet med det
- 3: KSL er for byråkratisk og virker som ei papirmølle
- 4: KSL er for komplisert og detaljert
- 5: Vi trenger ikke KSL i tillegg til offentlig tilsyn
- 6: Annen grunn. (NOTÉR) \_\_\_\_\_
- 7: Ubesvart, ikke sikker

4. HVIS IKKE SENDT EGENREVISJON (SPM 1 = 2)  
Hva er den viktigste betingelsen for at du skal delta i KSL i framtida?

LES OPP 1 - 5  
KUN ETT SVAR!

- 1: At det blir en høy prisforskjell mellom KSL-godkjente og ikke KSL-godkjente produkter
- 2: At KSL forenkles og innebærer færre krav
- 3: At dagligvarehandelen og råvaremottakerne oppfordrer meg sterkt til å gjøre det
- 4: Jeg kommer ikke til å delta uansett
- 5: Annet (NOTÉR) \_\_\_\_\_
- 6: Ubesvart, ikke sikker

5. HVIS SENDT EGENREVISJON (SPM 1 = 1)  
Jeg skal lese opp noen påstander, og vil gjerne vite hvor enig eller uenig du er i den enkelte påstand. Vennligst svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig og 5 betyr helt enig.

- a) KSL-arbeidet gir meg bedre kompetanse som gårdbruker.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)  
0=IKKE SIKKER
- b) KSL har hjulpet meg til å forbedre arbeidsmiljøet på gården.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)  
0=IKKE SIKKER
- c) KSL innebærer for mye arbeid i forhold til nytten jeg har igjen for det.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)  
0=IKKE SIKKER
- d) KSL-arbeidet bidrar til å sikre avsetningen på mine produkter.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)  
0=IKKE SIKKER
- e) Dagens egenrevisjonsordning gir for dårlig dokumentasjon av kvalitetsarbeidet på gården.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)  
0=IKKE SIKKER
- f) Jeg bruker resultatet av egenrevisjonen til systematisk forbedring av gårdsdriften.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)  
0=IKKE SIKKER
- g) KSL sentralt og råvaremottakerne samordner sin kontakt med bøndene på en god måte.  
(1=helt uenig, 5=helt enig)

0=IKKE SIKKER

201. Da har jeg bare noen bakgrunnsspørsmål til slutt.

Hvilket år er du født?

202. Hvor mange års utdanning utover grunnskolen har du?

- 1: Ingen
- 2: 1-3 år
- 3: 4-6 år
- 4: Mer enn 6 år

206. Hva er husstandens samlede årsinntekt (brutto)?

0=IKKE SIKKER, UOPPGITT

207. Omrent hvor stor del av husstandens inntekt kommer fra gårdsdrift?

- 1: Mindre enn 25 %
- 2: 25-49 %
- 3: 50-74 %
- 4: 75-100 %
- 5: Ikke sikker, uoppgett

208. Kjønn?

- 1: Mann
- 2: Kvinne

209. Det var alle spørsmålene jeg hadde. Tusen takk for hjelpen,  
og ha en fortsatt god dag!

(I tillegg registreres areal, kommune og medlemskap i TINE fra utvalgsfil)

### **VEDLEGG 3**

Sannsynlighet for at enkelte variabler har sjølvstendig innverknad på KSL-oppslutninga.  
Basert på data frå VF-omnibus. Logistisk regresjonsanalyse.

	B	Sig.	Exp(B)
Mjølk	1,830	0,000	6,235
Kjøt	0,256	0,274	1,292
Egg/fjørfekjøt	-0,312	0,504	0,732
Grøns.,frukt,bær,potet,blomar	0,765	0,022	2,149
Korn	0,497	0,054	1,644
Anna	-0,235	0,350	0,790
Produksjonsareal	0,164	0,010	1,179
Kjønn	0,125	0,630	1,133
Alder	-0,007	0,409	0,993
Utdanning	0,092	0,342	1,096
Husstandsinntekt	0,001	0,039	1,001
Del av inntekta frå gardsdrift	0,195	0,025	1,215
Region	-0,050	0,564	0,951
Konstant	-0,619	0,372	0,539

N=980

-2 Log Likelihood 897,476

Prediksjon 77,3