

Lars J. Halvorsen og Johan Barstad

Enklere saksbehandling?

Evaluering av brukernes oppfatning av prosjektet ”Ny forvaltningsmodell” i regi av Fiskeridirektoratet region Trøndelag

Prosjekttittel	Brukerundersøkelse blant oppdrettere og skjelldyrkere i Trøndelag
Prosjektansvarlig	Møreforskning Volda
Finansiering	Fiskeridirektoratet region Trøndelag
Forfattere	Lars J. Halvorsen og Johan Barstad
Ansvarlig utgiver	Møreforskning Volda
ISBN	82-7692-231-7 (nettutg.) 82-7692-230-9 (papirutg.)
ISSN	0805-6609
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Om arbeidsrapportserien:

Arbeidsrapporter er faglige og vitenskaplige arbeid som ikke fyller krava til forskningsrapporter. Det kan være delrapporter innenfor større prosjekt, eller læremateriell knyttet til undervisningsformål.

Arbeidsrapportene skal være godkjent av enten dekanus, gruppeleder, prosjektleder (for IAAI: instituttleder) eller en annen fagperson som de har utpekt. Kvalitetssikring skal utføres av en annen enn forfatter.

Forord

Denne rapporten er en evaluering av prosjektet ”Ny forvaltningsmodell” i regi av Fiskeridirektoratet region Trøndelag, som også er oppdragsgiver for evalueringen. Hensikten med rapporten er å gi en oversikt over hvordan fiskeoppdrettere og skjelldyrkere oppfatter en ny modell for behandling av søknader knyttet til bruk av lokaliteter til fiskeoppdrett og skjelldyrking. Målet er å gi oppdragsgiver kunnskaper om hvordan prosessen arter seg for de berørte næringsaktørene og at dette kan tjene som et utgangspunkt for å forbedre tjenestene ytterligere. Oppdragsgiver er også opptatt av å få kartlagt brukernes vurdering av dagens krav til lokaliteter, hvordan søknadsprosessene arter seg, samt innholdet i søknader og andre dokumenter. I denne rapporten har vi derfor lagt vekt på å få fram konkrete innspill fra brukerne, både det de mener er bra og det de mener bør gjøres annerledes.

Evalueringen er basert på en spørreskjemaundersøkelse, samt telefonintervjuer med et utvalg fiskeoppdrettere. Spørreskjemaet er utformet i samarbeid med Fiskeridirektoratet region Trøndelag¹. Det er i utformingen lagt vekt på å få en forståelse for hvordan brukerne oppfatter de endringene som har funnet sted. Evalueringen er gjennomført i to faser. I prosjektets første fase har vi fokusert på i hvilken grad brukernes oppfatninger varierer mellom de som har hatt vesentlig kontakt og de som har hatt mindre kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden etter den nye modellen ble innført. Resultatene fra midtveisevalueringen er utgitt i en egen rapport². Sluttevalueringen har fulgt opp sentrale funn i midtveisevalueringen. Den har også fokusert på hvordan holdningen varierer mellom de som driver oppdrett av laksefisk og marine arter, samt skjelldyrking, i tillegg til enkelttemaer som oppdragsgiver ønsket å se nærmere på.

Vi takker oppdragsgiver for oppdraget og for gode innspill og en konstruktiv dialog underveis. Vi vil også takke alle fiskeoppdrettere og skjelldyrkere som tok seg tid til å svare på spørreskjemaet til tross for en travel hverdag.

Volda, den 12. januar 2005

Lars J. Halvorsen
Johan Barstad

¹ Styringsgruppa for prosjektet og FHL-havbruk er gitt muligheten til å komme med innspill.

² Halvorsen, Lars og Johan Barstad (2004): ”Brukerundersøkelse blant fiskeoppdrettere og skjelldyrkere i Trøndelag” Arbeidsrapport nr. 150, Møreforskning Volda.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Innholdsfortegnelse	5
Oversikt over tabeller	5
Oversikt over figurer	6
Kapittel 1 Bakgrunnen for prosjektet “Ny forvaltningsmodell”	7
Kapittel 2 Oppsummering av hovedfunn	9
Kapittel 3 Opplaget for brukerundersøkelsen	11
3.1 Forskerrollen	11
3.2 Organisering og gjennomføring av brukerundersøkelsen	11
3.3 Operasjonalisering og konstruksjon av indeksvariabler.....	12
3.3.1 Brukernes erfaringer med Fiskeridirektoratet og ”Ny forvaltningsmodell”	13
3.3.2 Brukernes holdning til innføringen av ”Ny forvaltningsmodell”.....	13
Kapittel 4 Brukernes oppfatninger – empiriske funn	15
4.1 Kontakt med Fiskeridirektoratet.....	15
4.2 Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet – opplever brukerne at de møter en enhetlig stat?.....	16
4.3 Brukernes oppfatning av søknadsprosessen	19
4.4 Brukernes holdninger til kravene Fiskeridirektoratet setter til søknader	22
4.4.1 Brukernes tilbakemeldinger på dagens krav	23
4.4.2 Oppfatter brukerne at forvaltningsprosjektet har ført til at kontakten med Fiskeridirektoratet er endret?	24
4.5 Tillatelsenes form, lesbarhet og forståelighet	24
4.5.1 Bør flere tillatelser til samme selskap skrives ut i ett vedtak	25
4.5.2 Forslag til forbedringer av tjenester og dokumenter	25
4.6 Opplever brukerne forskjellsbehandling?	25
4.6.1 Oppfatter brukerne at vedtak er i tråd med uttalt statlig havbrukspolitik?.....	27
4.6.2 Oppfatter brukerne Fiskeridirektoratet som strengere enn fylkesmannen og Fylkesveterinæren?.....	27
4.6.3 Hvordan oppfatter brukerne praksisendring i forhold til innsending av søknader?..	28
4.7 Er brukerne skeptiske til å ta kontakt med forvaltningen for å klage på vedtak?	28
4.8 Trøndelag i forhold til andre oppdrettsregioner	30
4.8.1 Endringer i Fiskeridirektoratets tjenester	30
4.8.2 Generell sammenligning av Fiskeridirektoratet i Trøndelag med andre regioner	30
4.8.3 Forslag til forbedringer fra brukerne	31
Vedlegg 1 Spørreskjema fase 1	i
Vedlegg 2 Spørreskjema fase 2	ix

Oversikt over tabeller

Tabell 1	Frekvensoversikt over mottatte svar	12
Tabell 2	Prinsipp for konstruksjon av indeksvariabel	13
Tabell 3	Brukernes ”type kontakt” med Fiskeridirektoratet etter 1.april 2003	15
Tabell 4	Brukernes oppfatning av søknadsprosessen.....	20

Tabell 5	Har kontakten til Fiskeridirektoratet endret seg	24
Tabell 6	Holdninger til utformingen av tillatelser	24
Tabell 7	Når samme selskap får tillatelse til å drive flere konsesjoner på samme lokalitet, er det da mest hensiktsmessig at det skrives ut en tillatelse til hver av konsesjonene?.....	25
Tabell 8	Er vedtak i samsvar med uttalt statlig havbrukspolitikk	27
Tabell 9	Opplever du Fiskeridirektoratet som strengere enn Fylkesmannen og Fylkesveterinæren?.....	27
Tabell 10	Foretrekkes den nye ordningen der man kun sender en søknad til Fiskeridirektoratet?.....	28
Tabell 11	Andel som har klaget på vedtak	28

Oversikt over figurer

Figur 1	Brukernes type kontakt fordelt på type aktivitet	15
Figur 2	Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet (Fase 2)	16
Figur 3	Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet. Fase 1 og 2.....	17
Figur 4	Holdninger til forbedringer i forhold til ”type kontakt” etter 1.april 2003. Fase 1 og fase 2	18
Figur 5	Holdninger til forbedringer i forhold til driftsform. Fase 1 og 2.....	19
Figur 6	Holdning til saksbehandlingstiden i forhold til omfanget av kontakt med Fiskeridirektoratet	20
Figur 7	Holdninger til forbedringer i saksbehandlingen i forhold til ”type kontakt”	21
Figur 8	Brukernes holdninger til dagens krav i forhold til brukergruppe.....	22
Figur 9	Brukernes holdninger til dagens krav i forhold til type kontakt	23
Figur 10	Holdning til betydning av nettverk og kontakter	26
Figur 11	Holdning til om selskapets størrelse har betydning for å få tillatelse	26
Figur 12	Holdninger til forhold ved klageprosessen.....	29

Kapittel 1 Bakgrunnen for prosjektet "Ny forvaltningsmodell"

Fiskeridirektoratet region Trøndelag har fått innvilget midler til prosjektet "Ny forvaltningsmodell". Formålet med prosjektet er å prøve ut en ny modell for behandling av søknader for nye lokaliteter og ny bruk av eksisterende lokaliteter for havbruksvirksomhet. I hovedtrekk går prosjektet ut på at Fiskeridirektoratet region Trøndelag har fått delegert myndighet etter forurensingsloven, fiskeesykdomsloven³ og havne- og farvannsloven i perioden 01.04.03 – 31.12.05. Dette innebærer at Fiskeridirektoratet har behandlet søknader om tillatelse til nye lokaliteter for oppdrett etter disse lovene, i tillegg til oppdrettsloven. Delegeringen gjelder for søknader om etablering eller utvidelse av lokaliteter for oppdrett av laks og ørret, skalldyr, marin fisk og pigghuder. Delegeringen gjelder ikke for såkalte "ukurante saker". Dette omfatter alle landbaserte anlegg, lokaliteter for nye arter, samlokalisering av ulike arter og lokaliteter for forskningsvirksomhet.

Delegeringen av beslutningsmyndighet trådte i kraft våren 2003, men frem til 1.oktober behandlet Fiskeridirektoratet hovedsakelig søknader innsendt før 1.april. Disse er delvis behandlet etter den gamle modellen. Søknader mottatt etter 1.april 2003 er behandlet etter den nye modellen.

De siste årene har saksbehandlingstiden for klarering av lokaliteter vært svært lang. Næringsaktørene oppfatter dette som et stort problem. Fiskeridirektoratet har hittil hatt en samordningsfunksjon av søknader i forhold til andre statlige etater. Søknader om tillatelse til bruk av lokaliteter har blitt sendt til Fiskeridirektoratets regionkontor, som deretter har sendt søknadene videre til behandling etter særlover ved Fylkesmannens miljøvern avdeling, Fylkesveterinæren og Kystverket. Samtidig som søknaden blir sendt til Fiskeridirektoratet for behandling, har søker også sendt et eksemplar til den kommunen den aktuelle lokaliteten ligger i. Kommunen har sendt sin uttalelse i saken til Fiskeridirektoratet.

For å effektivisere saksbehandlingen og redusere saksbehandlingstiden fikk Fiskeridirektoratet region Trøndelag tilsagn om midler til å utvikle og utprøve en ny saksbehandlingsmodell i 2001. Prosjektet "Ny forvaltningsmodell" er treårig⁴ og ble formelt startet opp 1.1.2002. "Ny forvaltningsmodell" inngår som ett av fem delprosjekt i HASUT, som er et samarbeid mellom Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Fiskeridirektoratet region Trøndelag og FHL Havbruk. HASUT står for Havbruk, Areal, Samordning og Utvikling i Trøndelag.

Hovedmålsetningen med "Ny forvaltningsmodell" er:

- en vesentlig reduksjon av saksbehandlingstiden for søknader om nye lokaliteter for oppdrettsvirksomhet.
- en bedre samordning og utnyttelse av offentlige ressurser.

Målet er at dette skal oppnås ved å samordne vedtaksmyndighet etter fiskeesykdomsloven, havne- og farvannsloven og forurensningsloven til Fiskeridirektoratet region Trøndelag i prosjektperioden. Prosjektet skal evalueres ut i fra en faglig vurdering, med hensyn til måloppnåelse, styringsgruppas og arbeidsgruppas arbeid, samt brukernes oppfatning. Denne rapporten omhandler brukernes oppfatning av "Ny forvaltningsmodell".

³ Fiskeesykdomsloven er erstattet av matloven fra 1.januar 2004.

⁴ Etter søknad er prosjektperioden forlenget ut år 2005.

Kapittel 2 Oppsummering av hovedfunn

- **Brukernes kontakt med Fiskeridirektoratet**

En andel på 82 % av respondentene har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden "Ny forvaltningsmodell" har vært utprøvd. 57 % har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med utvidelse av eksisterende lokaliteter eller søknad om å få tildelt nye. Et tydelig hovedtrekk i materialet er at laks og ørretprodusenter har hatt mer omfattende kontakt med Fiskeridirektoratet enn oppdrettere av marine arter. Sistnevnte har på sin side hatt mer kontakt enn skjelldyrkere.

- **Forskjeller mellom brukergruppene**

Generelt er laks- og ørretoppdretterne vesentlig mer positive til endringer i forbindelse med "Ny forvaltningsmodell" enn oppdrettere av marine arter og skjelldyrkere.

- **Forskjeller knyttet til type kontakt**

Det er en tydelig tendens i hele spørreundersøkelsen at brukernes oppfatning av ulike aspekter ved Fiskeridirektorates tjenester og "Ny forvaltningsmodell" er bedre jo større omfanget av kontakten med Fiskeridirektoratet er.

- **Oppfatter brukerne at de møter en enhetlig stat?**

Undersøkelsen tyder på at "Ny forvaltningsmodell" har bidratt til at brukerne føler at de møter en mer enhetlig og effektiv stat. Denne oppfatningen har blitt mer utbredt fra fase 1 til fase 2 i brukerundersøkelsen.

I fase 2 av brukerundersøkelsen gjennomførte vi også telefonintervjuer med representanter for selskaper som hadde oppdrettsvirksomhet i flere regioner enn Trøndelag. Tilbakemeldingen deres tyder på at Ny forvaltningsmodell har bidratt til raskere og mer samordnet forvaltningspraksis sammenlignet med andre regioner.

- **Søknadsprosessen**

Respondentenes svar tyder på at brukerne i hovedsak har en positiv oppfatning av søknadsprosesser de har vært involvert i. Denne tendensen forsterkes med omfanget av kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden. Oppdretterne av laksefisk er i langt større grad positive til "Ny forvaltningsmodell" enn de andre brukergruppene.

- **Saksbehandlingstid**

De fleste brukerne mener at saksbehandlingstiden er for lang. Her var det imidlertid en markant forskjell mellom de som har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet angående nye og eksisterende lokaliteter i perioden, og de som har hatt ingen eller kun sporadisk kontakt. Dette tyder på at "Ny forvaltningsmodell" har bidratt til å redusere saksbehandlingstiden. Denne tendensen ble forsterket i evalueringens andre fase. Selv om det har skjedd en vesentlig forbedring, er brukerne tydelig på at Fiskeridirektoratet fremdeles har et klart forbedringspotensial på dette området.

- **Kravene til søknader**

Det viktigste funnet i denne sammenhengen er at 75 % mener at dagens krav til søknader er egnet til å avdekke de vesentlige forhold ved en lokalitet. Dette er en liten nedgang fra fase 1 til fase 2.

De som ikke har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden og oppdretterne av marine arter er i mindre grad enige i at kravene til søknader er egnet til å avdekke de vesentlige forholdene ved en lokalitet.

- **Holdning til praksisendring i forbindelse med innsending av søknader**

Fra februar 2004 har Fiskeridirektoratet på landsbasis endret praksis når det gjelder innsending av søknader om tillatelse til etablering eller utvidelse av lokaliteter for laks og ørret i kommunen. Endringen består i at brukerne kun sender en søknad til Fiskeridirektoratet. Brukerundersøkelsen tyder på at et overveldende flertall foretrekker den nye ordningen.

- **Tillatelsenes form – lesbarhet og forståelighet**

Tillatelsene oppleves i overveiende grad som forståelige og klart og ryddig formulert. Det hersker en viss skepsis til om tillatelsene er preget av en god forståelse for brukernes arbeidshverdag.

- **Opplever brukerne forskjellsbehandling?**

Hovedinntrykket er at de fleste fiskeoppdrettere og skjelldyrkere ikke oppfatter vesentlig forskjellsbehandling. Samtidig tror et ikke ubetydelig mindretall at dette forekommer.

- **Vegrer brukerne seg for å ta kontakt med forvaltningen/ klage på vedtak?**

Et klart flertall oppgir i begge fasene at de synes at rutinene for klagegangen er enkle å forholde seg til, men svært mange oppfatter terskelen for å klage som høy.

- **Vesentlige forskjeller i forvaltningspraksis mellom regionene**

Som en del av brukerundersøkelsens fase 2 gjennomførte vi telefonintervjuer med oppdrettere med virksomhet i flere regioner enn Trøndelag. Tilbakemeldingene tyder på at det er vesentlige forskjeller i forvaltningspraksis mellom regionene på en rekke områder. En fellesnevner for disse forskjellene er at Fiskeridirektoratet region Trøndelag tradisjonelt har praktisert regelverket strengere enn Fiskeridirektoratet i andre regioner⁵. Tilbakemeldingene i intervjuene er sammenfattet i kapittel 4.8.1, 4.8.2 og 4.8.3.

⁵ Disse forskjellene har ingen sammenheng med forvaltningsprosjektet.

Kapittel 3 Opplegget for brukerundersøkelsen

3.1 Forskerrollen

I invitasjonen til ulike forskningsmiljø om å komme med tilbud på brukerundersøkelsen ble det gitt følgende føringer for oppdraget:

”Brukerundersøkelsen skal omfatte følgende punkter:

- *oppfatter brukerne en enhetlig stat*
- *søknadsprosessen – inkludert søknadsbehandling*
- *veiledning – både søknadsprosessen og under drift*
- *tillatelsenes form – lesbarhet og forståelighet*
- *sammenligning før og nå – merker de forskjell etter at prosjektet har startet opp*
- *forslag fra brukerne til forbedringer for dokumenter o.a.*
- *har brukerne redsel for å ta kontakt med forvaltningen/ klage på vedtak*
- *opplever de forskjellsbehandling*

I innholdsbeskrivelsen som ligger til grunn for prosjektet blir det lagt vekt på at brukerundersøkelsen skal kartlegge brukernes oppfatning av sitt møte med Fiskeridirektoratet region Trøndelag generelt (heretter benevnt Fiskeridirektoratet), og den nye forvaltningsmodellen spesielt. Dette innbefatter forslag til forbedringer fra brukerne. Undersøkelsen er gjennomført i to faser. Vi har tidligere utgitt en rapport fra gjennomføringen av fase 1⁶. Rapporten fra fase 1 er fulgt opp av denne rapporten, som er en oppsummering av prosjektet i sin helhet. Det innebærer at vi vil dra veksler på datamaterialet fra begge fasene i arbeidet med å besvare de spørsmålene oppdragsgiver ønsker besvart. I tråd med oppdragsgivers ønsker, vil denne rapporten ta sikte på å få frem hvordan fiskeoppdretterne og skjelldyrkerne i trøndelagsfylkene har oppfattet ”Ny forvaltningsmodell”, og hva de mener kan gjøres bedre både i forhold til omstillingen og andre forhold som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet.

3.2 Organisering og gjennomføring av brukerundersøkelsen

Den empiriske basisen for denne rapporten er to spørreskjemaundersøkelser blant fiskeoppdrettere og skjelldyrkere i Trøndelag, samt telefonintervjuer med representanter for et utvalg oppdrettsselskaper. I fase 1 sendte vi ut et spørreskjema og to purringer til brukerne. Den samlede gruppens størrelse i denne fasen var 97 selskaper. Totalt mottok vi 40 svar. I enkelte tilfeller har flere av selskapene felles eier eller inngår i eierkonstellasjoner der de samme eierne inngår. Vi har i slike tilfeller sendt et spørreskjema til hvert selskap. Bakgrunnen for dette er at vi ville sikre oss om at vi nådde ut til de reelle beslutningstagerne i den enkelte bedrift⁷. Dette forholdet har ført til at svarandelen fremstår som noe lavere enn den andelen av bedriftene vi reelt sett har fått informasjon om. Alt i alt anser vi at svarandelen i fase 1 var akseptabel.

⁶ Halvorsen og Barstad (2004): ”Brukerundersøkelse blant fiskeoppdrettere og skjelldyrkere i Trøndelag” Møreforskning, Arbeidsrapport nr. 150.

⁷ Man kan argumentere for at populasjonen i realiteten var mindre enn 97 selskaper i fase 1.

I fase 2 sendte vi ut et modifisert spørreskjema. I denne fasen purret vi skriftlig en gang. I lys av erfaringer fra den første fasen, valgte vi å erstatte den siste runden med purrebrev med telefonisk purring. Vi vurderer dette som relativt vellykket. Totalt mottok vi 28 utfylte spørreskjemaer. Som en følge av konkurser og oppkjøp i løpet av 2004, ble populasjonen redusert til 57 selskaper. Hvis vi kontrollerer for de selskapene som er sameid og har felles administrasjon er den reelle populasjonen i denne fase 52 selskaper. Dette gir en svarandel på 54 % i denne fasen. Et problem med svarfordelingen i fase 1 var at vi fikk en lavere svarandel fra oppdrettere av marinfisk enn de andre brukergruppene. I fase 2 er denne forskjellen noe redusert.

Tabell 1 Frekvensoversikt over mottatte svar

	2003 (Fase 1)	2004 (Fase 2)
Laks og ørret	45 %	63 %
Marine arter	26 %	45 %
Skalldyr	41 %	50 %
Svar i alt	39 %	54 %
N =	40	28

3.3 Operasjonalisering og konstruksjon av indeksvariabler

Hovedhensikten med spørreundersøkelsen er å kartlegge brukernes oppfatning av ulike sider ved Fiskeridirektoratets virksomhet, særlig knyttet til ”Ny forvaltningsmodell”. Oppdragsgiver er følgelig opptatt av forskjeller mellom før og etter ny forvaltningsmodell ble innført. Av oppdragsinstruksen fremgår det at undersøkelsen skal omfatte følgende punkter:

- oppfatter brukerne en enhetlig stat
- søknadsprosessen – inkludert søknadsbehandling
- veiledning – både i forbindelse med søknadsprosessen og under drift
- tillatelsenes form – lesbarhet og forståelighet
- har brukerne redsel for å ta kontakt med forvaltningen/ klage på vedtak
- opplever de forskjellsbehandling

For å kunne gi gode svar på denne typen spørsmål kan det ofte være nødvendig å stille flere spørsmål knyttet til hvert tema, som samlet kan gjøres til et sluttmaal for holdningen til hvert tema. Et slikt sluttmaal kalles en indeks, mens de spørsmålene som indeksen bygges opp av kalles indikatorer (Hellevik 1999, Mordal 1989⁸). Tove Mordals grunnregel i denne sammenhengen er at ”jo mer konkrete og entydige spørsmål vi stiller, jo sikrere kan vi være i fortolkningen av svarene” (Mordal 1989:57-58). Forutsetningen her er at vi har funnet fram til hva det er vi skal måle, og at vi måler nettopp det⁹. I denne undersøkelsen har vi konstruert indekser av holdningsspørsmål knyttet til hvert av temaene oppdragsgiver ønsker belyst. I holdningsspørsmålene bes brukerne ta stilling til i hvilken grad de er enige eller uenige i en

⁸ Hellevik, Ottar (1999): ”Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap” Oslo: Universitetsforlaget AS.

Mordal, Tove (1989): ”Som man spør får man svar” Oslo: Tano forlag AS.

⁹ Vi har utviklet spørsmålene i denne undersøkelsen i dialog med Fiskeridirektoratet. I tillegg er styringsgruppa for ”Ny forvaltningsmodell” og FHL–Havbruk gitt muligheten til å bidra med innspill. Utsendingen og innhenting av spørreskjemaet, samt gjennomgangen og tolkningen av svarene på de ulike spørsmålene, er i sin helhet gjennomført av Møreforskning Volda.

konkret påstand gjennom å sette ring rundt det tallet på en skala fra 1- 6 som samsvarer best med deres oppfatning (1 = sterkt uenig med påstanden, mens 6 = helt enig). Indeksene konstrueres ved å addere brukernes svarscore og deretter dividere summen med antallet spørsmål de har besvart. Deretter har vi konstruert nye verdier på indeksvariabelen som vist i Tabell 2.

Tabell 2 Prinsipp for konstruksjon av indeksvariabel

Gjennomsnittscore:	Verdi:
1,0 - 2,5	negativ
2,6 - 4,5	nøytral
4,6 - 6,0	positiv

3.3.1 Brukernes erfaringer med Fiskeridirektoratet og ”Ny forvaltningsmodell”

Brukernes generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet knyttet til ”hvorvidt de oppfatter at de møter en enhetlig stat” er målt ved hjelp av en indeks konstruert fra svaret på fem holdningsspørsmål i spørreskjemaet (s.3 i spørreskjemaet).

For å måle brukernes generelle erfaringer med søknadsprosessen har vi stilt tre holdningsspørsmål. Brukernes holdninger til veiledning under søknadsprosessen og under drift er inkludert i denne indeksen. Holdningen til saksbehandlingstiden er behandlet separat siden svarfordelingen på dette spørsmålet skilte seg vesentlig fra svarene på de tre øvrige. (s.4 i spørreskjemaet).

Holdninger til tillatelsenes form og innhold måles ved en indeks satt sammen av tre holdningsspørsmål (s.5 i spørreskjemaet).

Hvorvidt brukerne oppfatter forskjellsbehandling undersøkes gjennom en indeksvariabel som er satt sammen av fem holdningsspørsmål. (s. 7 i spørreskjemaet).

Vi har tilnærmet oss i hvilken grad brukerne reserverer seg for å klage gjennom fire ja/nei spørsmål og to holdningsspørsmål (s.7-8 i spørreskjemaet). Det er ikke konstruert en indeks for disse.

3.3.2 Brukernes holdning til innføringen av ”Ny forvaltningsmodell”

Denne brukerundersøkelsen er gjennomført i to faser. Hovedhensikten har vært å kartlegge eventuelle endringer i brukernes holdninger til ”Ny forvaltningsmodell” gjennom perioden. Vi har forsøkt å kartlegge hvordan brukerne oppfatter endringer gjennom to tilnærminger. Den første tilnærmingen tar opp sentrale temaer med spørsmål om brukerne har opplevd forbedringer på disse områdene. Den andre måten vi tilnærmet oss betydningen av innføringen av ”Ny forvaltningsmodell”, var å sammenligne indeksene, samt hvorvidt brukerne mener at det har skjedd forbedringer på de ulike områdene, med hvor mye og hva slags kontakt de har hatt med Fiskeridirektoratet siden ”Ny forvaltningsmodell” ble innført. Hvis det har skjedd vesentlige endringer, kan vi forvente å finne forskjeller i holdninger til Fiskeridirektoratet mellom de som har hatt mye og lite kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden.

Vi har stilt fire ja/ nei – spørsmål i denne sammenhengen. Hvert av dem er knyttet til ulike former for kontakt (s.3 i spørreskjemaet). Her har vi kategorisert brukerne i tre grupper avhengig

av type og omfang av kontakt. Den første gruppen er de som har hatt ”ingen kontakt”. Den andre gruppen har kun hatt kontakt med Fiskeridirektoratet ”i sammenheng med andre spørsmål” knyttet til bruk av lokaliteter. Den tredje gruppen, ”kontakt i forbindelse med bruk av lokaliteter”, har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i sammenheng med konkrete søknader om å få ta i bruk nye lokaliteter, utvide eksisterende lokaliteter, eller få omgjort midlertidige tillatelser til permanente tillatelser.

I fase 1 fant vi en sammenheng mellom hva slags kontakt brukerne hadde hatt med Fiskeridirektoratet i perioden, og hvilke holdninger de hadde til ”Ny forvaltningsmodell”. For å følge opp denne sammenhengen har vi sammenlignet svarene til brukerne over tid. Hvis ”Ny forvaltningsmodell” innebærer en forbedret saksbehandlingsprosess, kan vi forvente at de som har økt sin kontakt med Fiskeridirektoratet fra de svarte på det første spørreskjemaet til de svarte på det andre spørreskjemaet, vil være mer positive til ”Ny forvaltningsmodell” i fase 2.

Oppdragsgiver har også vært interessert i forslag til forbedringer. Vi har lagt til rette for dette gjennom å stille åpne spørsmål i tilknytning til sentrale temaer. Dette har også vært et av temaene i forbindelse med telefonintervjuene vi har gjennomført. Totalt har vi fått mange gode tilbakemeldinger.

Kapittel 4 Brukernes oppfatninger – empiriske funn

4.1 Kontakt med Fiskeridirektoratet

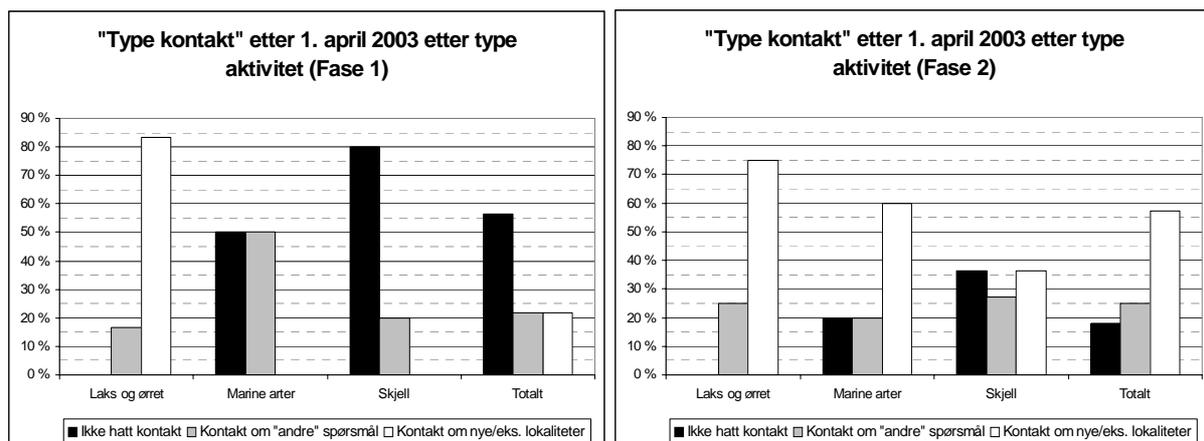
Hovedtemaene for brukerundersøkelsen har vært å kartlegge brukernes oppfatning av ”Ny forvaltningsmodell”, deres oppfatning av Fiskeridirektoratets saksbehandling på andre områder og å innhente synspunkter på hva brukerne mener kan gjøres bedre. Et viktig utgangspunkt for å vurdere brukernes oppfatning har vært hva slags kontakt respondentene har hatt med Fiskeridirektoratet i prøveperioden. Hvis ”Ny forvaltningsmodell” har forbedret saksbehandlingen, kan vi forvente at brukerne som har hatt mest kontakt med Fiskeridirektoratet i prosjektperioden vil være mest positivt innstilt. Vi har derfor undersøkt om det er forskjeller mellom brukerne som samsvarer med omfanget og innholdet i denne kontakten.

Under presenteres en oversikt over hvordan brukerne fordeles etter ”type kontakt”, som er den kategoriseringen vi vil bruke i den videre analysen.

Tabell 3 Brukernes ”type kontakt” med Fiskeridirektoratet etter 1. april 2003

	2003		2004	
	Antall	%	Antall	%
Kontakt om nye/eks. lokaliteter	12	31 %	16	57 %
Kontakt om "andre" spørsmål	9	23 %	7	25 %
Ikke hatt kontakt	18	46 %	5	18 %
Totalt	39	100 %	28	100 %

Tabellen viser at til sammen 82 % av respondentene har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i løpet av prosjektperioden. Dette er en økning fra 54 % i fase 1. Samtidig har andelen som har hatt kontakt i forbindelse med nye eller eksisterende lokaliteter økt fra 31 % til 57 % mellom de to fasene. Dette innebærer at respondentene har et vesentlig bedre erfaringsgrunnlag for å vurdere ”Ny forvaltningsmodell” i fase 2.



Figur 1 Brukernes type kontakt fordelt på type aktivitet

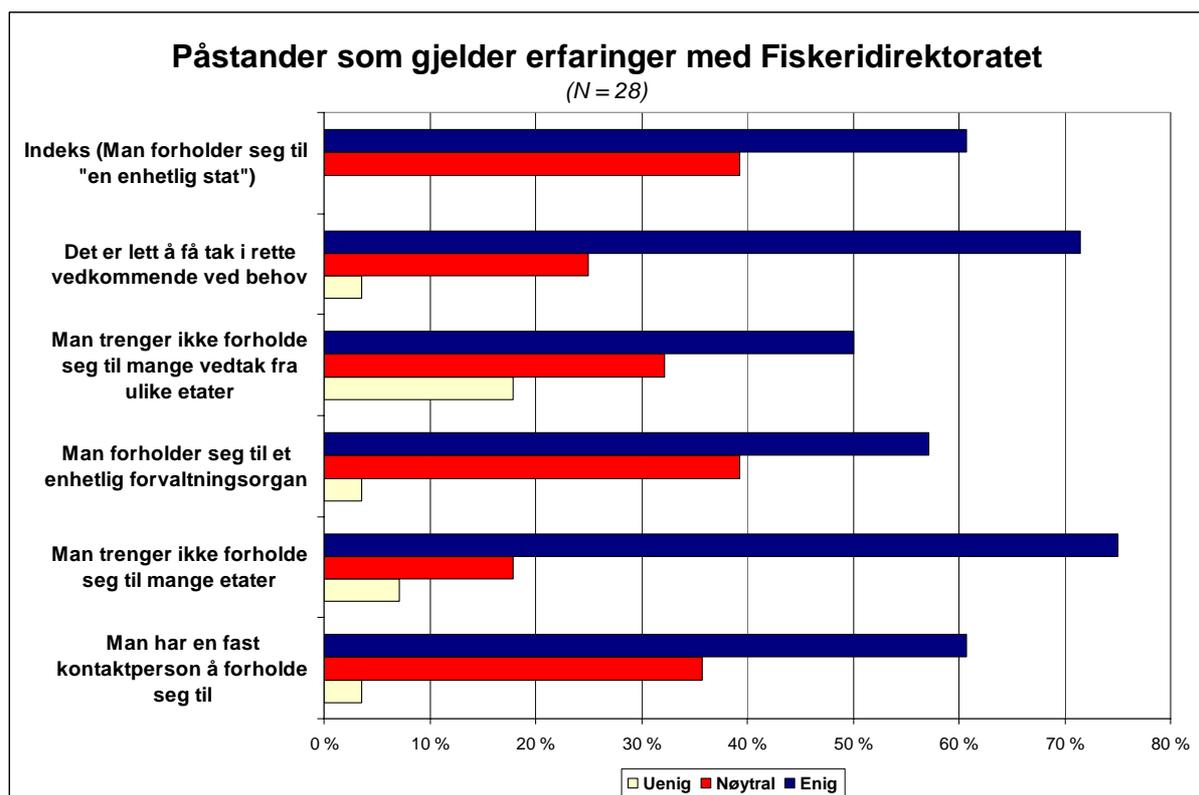
En annen viktig variabel i denne sammenhengen er ”type aktivitet”. Det er naturlig å tenke seg at skjelldyrkere har andre utfordringer enn henholdsvis oppdrettere av laksefisk eller

marine arter. Omfanget av kontakt varierer betydelig mellom de ulike brukergruppene. Figuren over viser hvordan type kontakt fordeler seg i forhold til ulike respondentgrupper.

Figuren viser tre tydelige mønstre. i) I fase 2 oppga alle laks- og ørretoppdretterne at de hadde hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden. ii) Oppdretterne av marine arter og skjell har hatt vesentlig mer kontakt i siste fase av undersøkelsen. iii) Det har skjedd vesentlige endringer, men oppdretterne av laks og ørret har fremdeles hatt klart størst kontakt med Fiskeridirektoratet. Variablene "type kontakt" og "aktivitet" vil være sentrale i tilnærmingen til brukergruppens erfaringer i den videre analysen.

4.2 Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet – opplever brukerne at de møter en enhetlig stat?

For å kartlegge i hvilken grad brukerne oppfatter at de møter en enhetlig stat har vi stilt fem holdningsspørsmål. Fra disse har vi konstruert en indeksvariabel som vi har kalt "Man forholder seg til en enhetlig stat". Under er svarfordelingen til indeksen og de enkelte indikatorene vist i et stolpediagram.

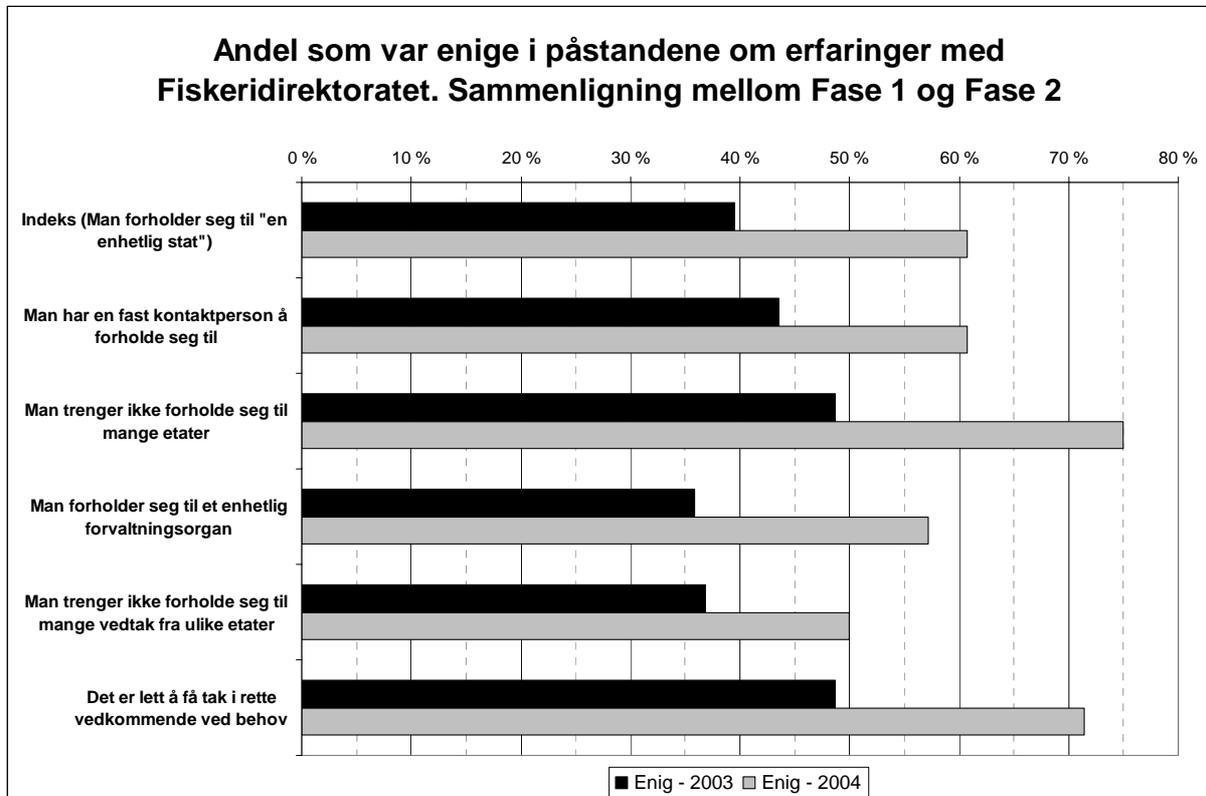


Figur 2 Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet (Fase 2)

Figuren gir et klart inntrykk av at brukerne i overveiende grad forholder seg enten positive eller nøytrale til påstanden at Fiskeridirektoratet fremstår som en "enhetlig stat". Ingen respondenter er i kategorien uenig med påstanden. Fra fase 1 til fase 2 har omfanget kontakt mellom brukerne og Fiskeridirektoratet i prosjektperioden økt¹⁰. Ut i fra en hypotese om at

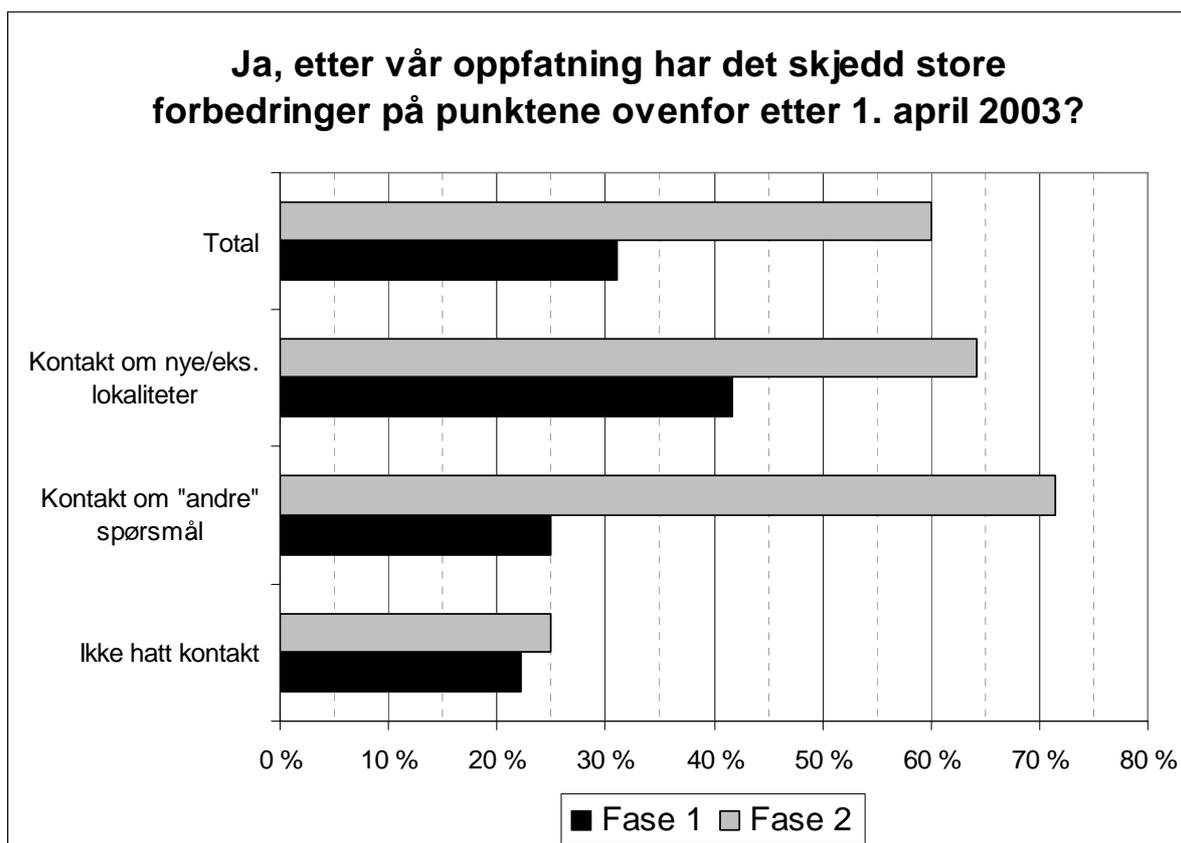
¹⁰ Se tabell 3.

”Ny forvaltningsmodell” har resultert i et enklere saksbehandling, kan vi forvente at brukerne har blitt mer positive mellom de to fasene av brukerundersøkelsen. Figuren under viser en sammenligning mellom brukernes erfaringer med Fiskeridirektoratet i brukerundersøkelsens fase 1 og fase 2.



Figur 3 Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet. Fase 1 og 2

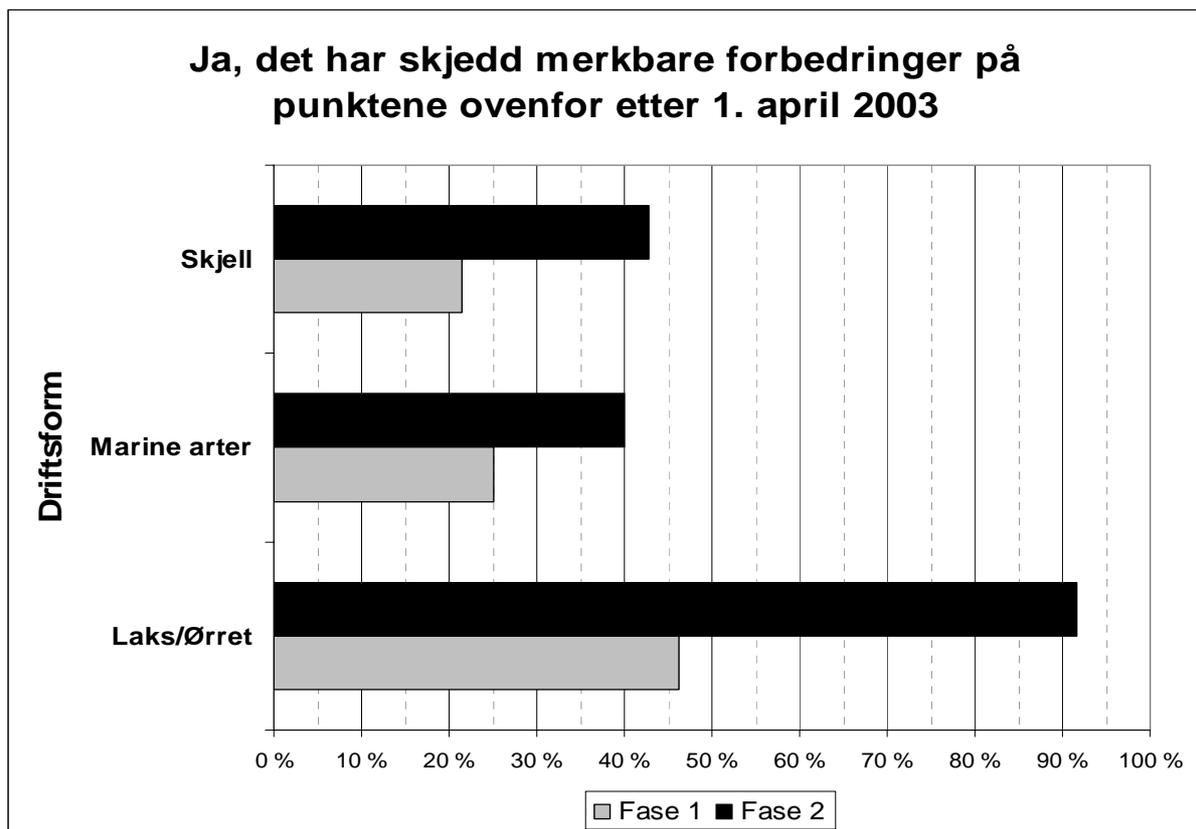
Figuren viser en tydelig forskjell mellom de to fasene i brukerundersøkelsen. Respondentene stiller seg i langt større grad enig i de ulike påstandene i fase 2 enn i fase 1. Dette tyder på at ”Ny forvaltningsmodell” har gitt positive resultater og at den økte kontakten med Fiskeridirektoratet i løpet av perioden har manifestert seg i holdningsendringer. Stemmer dette kan man forvente å se en sammenheng med type kontakt med Fiskeridirektoratet og brukernes oppfatning av denne. I figuren på neste side presenteres forholdet mellom ”type kontakt” og om brukerne mener det har skjedd endringer som følge av den nye modellen. Funnene fra fase 1 og fase 2 sammenlignes i denne figuren.



Figur 4 Holdninger til forbedringer i forhold til "type kontakt" etter 1. april 2003. Fase 1 og fase 2

Figuren viser at andelen som oppfatter betydelige forbedringer har doblet seg fra fase 1 til fase 2. Fremdeles er det de som oppgir at de har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i prosjektperioden som i størst grad oppfatter at Fiskeridirektoratet har forbedret sin saksbehandling. Likevel er forskjellene i forhold til hva slags kontakt respondentene har hatt blitt utjevnet. Den største endringen mellom fase 1 og fase 2 har skjedd blant de som har hatt kontakt om "andre spørsmål" i prosjektperioden. Kommentarer fra brukerne støtter denne tendensen. Flere respondenter trekker frem både enklere saksbehandling og kortere saksbehandlingstid som en vesentlig forbedring. Bedre samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og andre offentlige organer, slik som Fylkesmannens miljøavdeling eller Fylkesveterinæren blir også nevnt. Saksbehandlerne blir videre beskrevet som mer kjent med næringsaktørens situasjon. Dette tyder på at "Ny forvaltningsmodell" har bidratt til at brukerne møter en mer enhetlig og effektiv stat. Blant gruppen som ikke har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden har flere kommentert at de har hørt av andre at "Ny forvaltningsmodell" har hatt positive effekter.

Som nevnt tidligere vil vi også sammenligne den holdningsmessige fordelingen mellom de ulike brukergruppene. Vi har presentert dette i figuren under.



Figur 5 Holdninger til forbedringer i forhold til driftsform. Fase 1 og 2

Fra figuren kan vi fremheve to sentrale mønstre. For det første kjennetegnes alle brukergruppene av en mer positiv oppfatning av Fiskeridirektoratets tjenester i fase 2 enn i fase 1. Det andre sentrale mønsteret er at oppdretterne av laksefisk er langt mer positive til "Ny forvaltningsmodell" enn de andre brukergruppene. Denne forskjellen er såpass stor at den ikke alene kan forklares med at laks og ørretoppdretterne har hatt mer kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden¹¹. Dette kan tyde på at "Ny forvaltningsmodell" har gitt størst positiv effekt for oppdretterne av laksefisk. En annen mulig forklaring er at det skyldes at lakseoppdretterne er "gjengangere" i systemet, og har opplevd en lengre historie med lang saksbehandlingstid. Skjelldyrkere og oppdretterne av marine arter er ofte nyere aktører i næringen¹².

4.3 Brukernes oppfatning av søknadsprosessen

For å kartlegge hvordan brukerne opplever prosessen knyttet til søknad om bruk av lokaliteter, satte vi frem fire påstander som de ble bedt om å ta stilling til. Vi har konstruert en indeks på grunnlag av tre av disse. Den fjerde, om saksbehandlingstiden er for lang, behandles separat. Vår begrunnelse for dette er todelt; for det først skiller svarene på sistnevnte påstand seg vesentlig fra de øvrige. For det andre er det vanlig at næringsaktører generelt oppfatter offentlig saksbehandling som unødvendig treg. Å inkludere denne variabelen i indeksen ville derfor kunne kamuflere brukernes oppfatning av andre aspekter ved søknadsprosessen. Vi fant det derfor naturlig å tilnærme oss dette aspektet ved søknadsprosessen separat.

¹¹ Se figur 1.

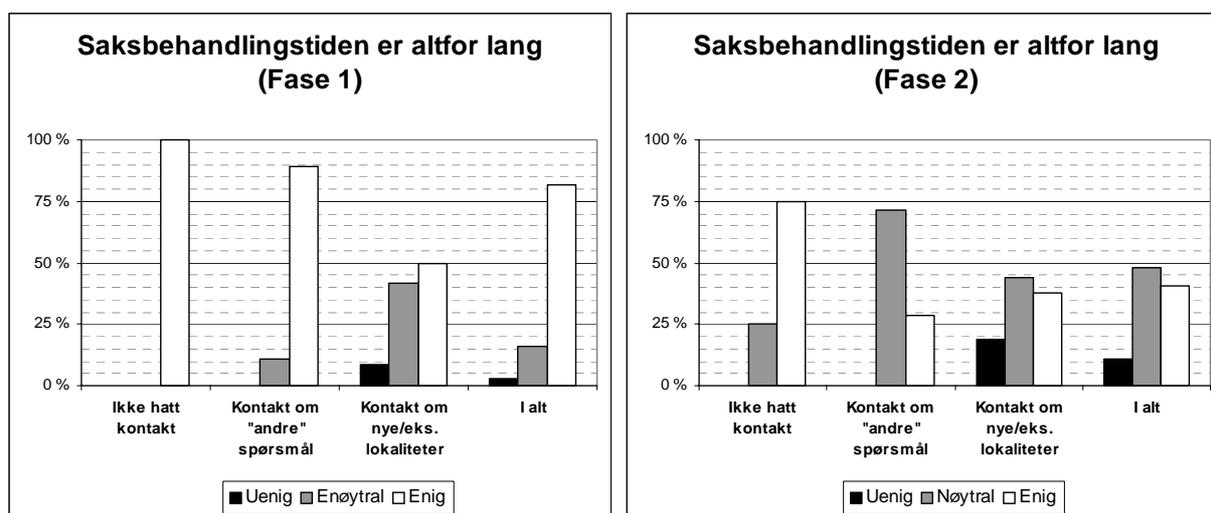
¹² Tilbakemelding fra Ingunn Høyvik ved Fiskeridirektoratet Trøndelag.

Tabell 4 Brukernes oppfatning av søknadsprosessen

	Indeks "Holdninger til søknadsprosessen"		Vi har fått god og grundig veiledning gjennom søknadsprosessen		Vi mener at kontakten med Fiskeridirektoratet har vært ryddig		Vi oppfatter søknadsprosessen som ryddig og oversiktlig	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
Positiv	36 %	64 %	31 %	54 %	51 %	75 %	39 %	54 %
Nøytral	59 %	29 %	49 %	36 %	46 %	18 %	45 %	36 %
Negativ	5 %	7 %	21 %	11 %	3 %	7 %	16 %	11 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Av tabellen fremgår det at 64 % er positive til kontakten med Fiskeridirektoratet gjennom søknadsprosessen i fase 2 av brukerundersøkelsen. Dette er en vesentlig fremgang fra fase 1 da denne gruppen utgjorde 36 %. Hvis man ser på hver enkel indikator var veiledningen det området som flest hadde noe å utsette på i brukerundersøkelsens fase 1. På dette punktet har oppfatningen endret seg vesentlig. Kun 11 % er uenige i at de har fått god og grundig veiledning i perioden, mens andelen som er enig har økt fra 31 til 53 %. Holdningen til de to andre påstandene har også blitt vesentlig mer positive fra fase 1 til fase 2.

Når det gjelder saksbehandlingstiden gjorde vi to sentrale funn i fase 1. Det ene var at de aller fleste brukerne oppfattet saksbehandlingstiden som for lang. Det andre funnet var at holdningene varierte betydelig i forhold til hva slags kontakt brukerne hadde hatt med Fiskeridirektoratet i perioden. Brukere som hadde hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om nye lokaliteter eller å utvide eksisterende, var gjennomgående mindre kritiske til saksbehandlingstiden. Figur 6 viser hvordan holdningen til saksbehandlingstiden varierer i forhold til kontaktsform i de to fasene av brukerundersøkelsen.



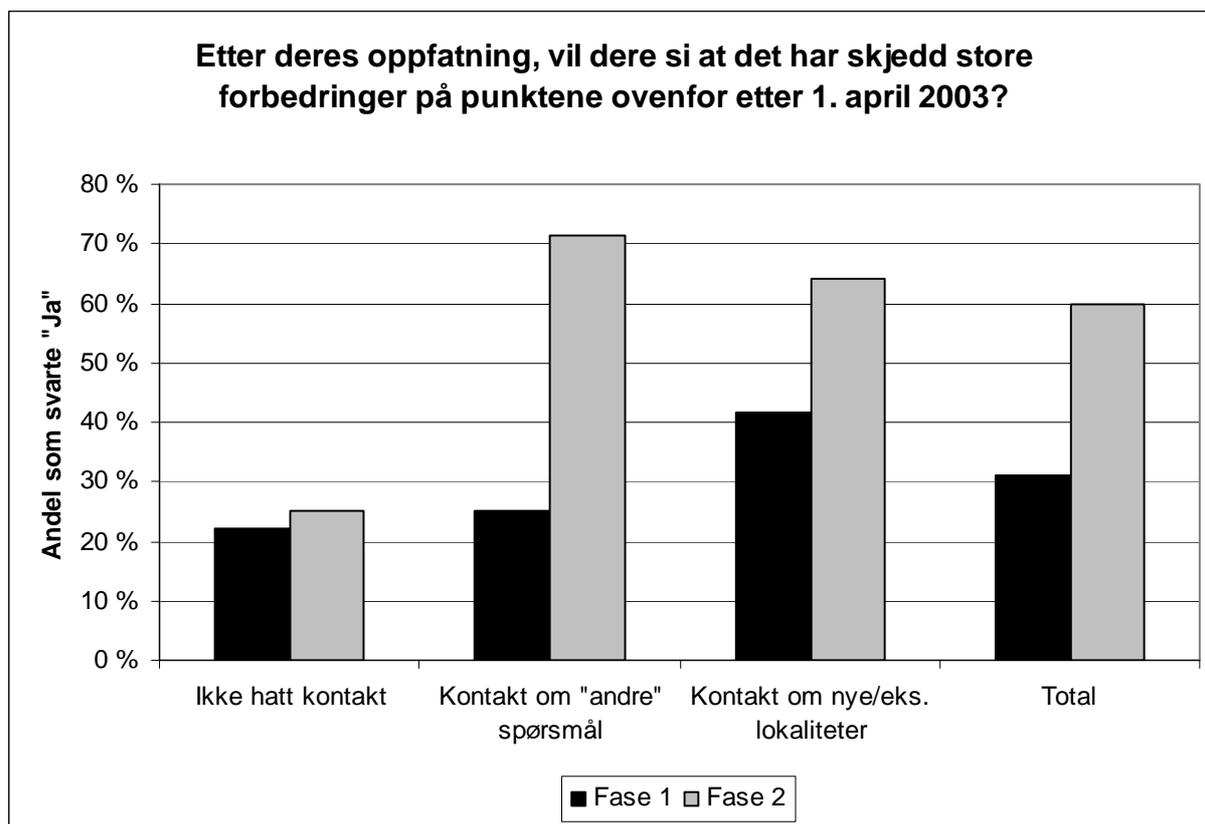
Figur 6 Holdning til saksbehandlingstiden i forhold til omfanget av kontakt med Fiskeridirektoratet

Stolpediagrammene over viser tre interessante funn:

- Brukernes holdning til saksbehandlingstiden skiller seg fra oppfatningene av de andre aspektene ved Fiskeridirektoratets saksbehandling. Svært få stiller seg uenig til påstanden om at saksbehandlingstiden er altfor lang.

- Holdningen til saksbehandlingstiden varierer fremdeles i forhold til hva slags type kontakt brukerne har hatt med direktoratet i perioden. Tre fjerdedeler av de som ikke har hatt kontakt med direktoratet i perioden er enige i at saksbehandlingstiden er for lang, mens de øvrige er nøytrale. Blant de som har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet om nye/ eksisterende lokaliteter er kun en drøy tredjedel enig i denne påstanden, mens 19 % er uenige.
- Det har skjedd vesentlige endringer mellom de to fasene av brukerundersøkelsen. Endringene består i at brukerne generelt sett er mindre negative til saksbehandlingstiden i siste fase.

Forskjellen i holdning til saksbehandlingstid i forhold til gruppenes kontakt i perioden kan tyde på at "Ny forvaltningsmodell" har bidratt til å redusere saksbehandlingstiden. Holdningsendringen som har funnet sted i mellom de to fasene av brukerundersøkelsen støtter en slik tendens. Svarene på spørsmål om det har skjedd merkbare forbedringer knyttet til søknadsprosesser støtter også dette.



Figur 7 Holdninger til forbedringer i saksbehandlingen i forhold til "type kontakt"

I fase 2 i brukerundersøkelsen er 60 % av en oppfatning om at det har skjedd store forbedringer knyttet til saksbehandlingsprosessen. Dette er en markant økning fra fase 1 der kun 26 % mente saksbehandlingen hadde blitt vesentlig bedre¹³. De som har hatt kontakt med

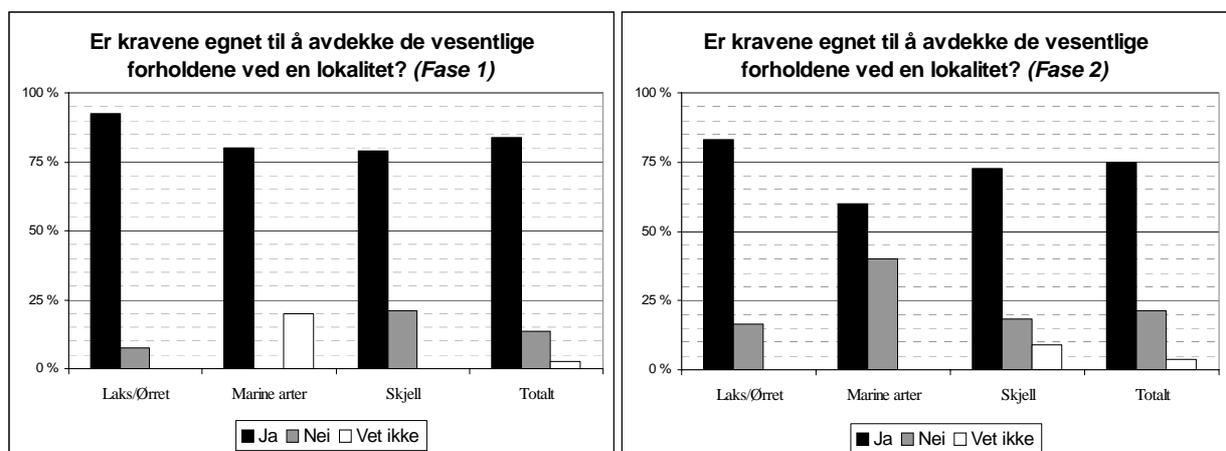
¹³ En plausibel forklaring er at Fiskeridirektoratet ikke hadde kommet skikkelig i gang med prosjektet på det tidspunktet den første spørreskjemaet ble sendt ut.

Fiskeridirektoratet er klart mest positive, men det er fremdeles en tredjedel blant denne gruppen som mener saksbehandlingen ikke er blitt vesentlig bedre.

Brukerne gav mange kommentarer til dette temaet. Den hyppigste kommentaren var at saksbehandlingstiden hadde blitt kortere og enklere å forholde seg til. Andre forhold som ble trukket frem var gode tilbakemeldinger underveis og at man i større grad enn tidligere forholder seg til en fast kontaktperson.

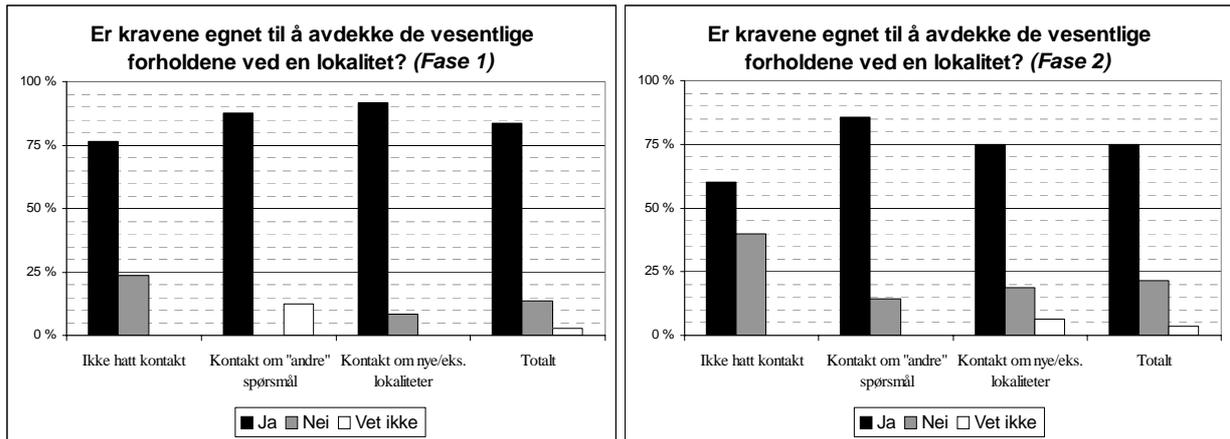
4.4 Brukernes holdninger til kravene Fiskeridirektoratet setter til søknader

Oppdragsgiver ønsket å avdekke brukernes oppfatninger av kravene knyttet til søknader. Vi har stilt spørsmålet ”Er kravene Fiskeridirektoratet setter til søknader (strømmålinger, MOM-undersøkelser og lignende) egnet til å avdekke de vesentlige forholdene ved en lokalitet?”. Svarene på dette spørsmålet er sett i forhold til den ”type kontakt” brukerne har hatt med Fiskeridirektoratet i perioden, og i forhold til hva slags oppdrettsvirksomhet brukerne bedriver. Det er store forskjeller mellom eksempelvis lakseoppdrett, oppdrett av marine arter og dyrking av skjell. Dette gjør det nærliggende å anta at det kan være forskjeller mellom ulike brukergrupper når det gjelder hvilke holdninger de har til Fiskeridirektoratets krav til søknader. Vi har derfor sammenlignet ulike brukergruppers oppfatning av Fiskeridirektoratets krav.



Figur 8 Brukernes holdninger til dagens krav i forhold til brukergruppe

Det viktigste funnet i denne sammenhengen er at 75 % mener at dagens krav til søknader er egnet til å avdekke de vesentlige forhold ved en lokalitet. Dette er en liten nedgang fra fase 1 til fase 2. Økningen i brukere som er uenig i at kravene er egnet er beskjeden blant laks- og ørretoppdretterne og skjelldyrkerne, mens andelen oppdretterne av marine arter som sier seg enig i påstanden har gått ned fra 80 til 60 %. Forskjellene mellom brukergruppene kan skyldes at kravene til oppdretterne av marine arter er mindre egnet til å avdekke vesentlige forhold ved en lokalitet enn kravene til de andre driftsformene. Nedgangen mellom fase 1 og 2 kan skyldes at andelen respondenter blant denne brukergruppen har økt mellom de to fasene, og at vi slik har nådd ut til en del av populasjonen som var mer kritiske til Fiskeridirektoratets krav.



Figur 9 Brukernes holdninger til dagens krav i forhold til type kontakt

Figuren over viser også at variasjonene i holdninger til Fiskeridirektoratets krav til søknader i forhold til "type kontakt" har endret seg noe fra brukerundersøkelsens fase 1 til fase 2. Tendensen at brukerne som ikke har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i perioden er mest kritisk til kravene som stilles er forsterket. En andel på 40 % av denne gruppen er uenige i at kravene er egnet til å avdekke de vesentlige forholdene ved en lokalitet. Holdningen til gruppen som har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med "andre spørsmål" er omtrent uendret, mens andelen av gruppen som har hatt kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med nye eller eksisterende lokaliteter som mener dagens krav til lokaliteter er egnet til å avdekke det vesentlige ved en lokalitet har falt fra i overkant av 90% til 75%.

4.4.1 Brukernes tilbakemeldinger på dagens krav

For å kartlegge hva brukerne mener bør endres, har vi stilt åpne spørsmål om hvilke forhold som eventuelt blir oversett og hvilke dokumentasjonskrav brukerne oppfatter som unødvendige. Dette temaet er også berørt i telefonintervjuer vi har gjennomført med representanter fra oppdrettsselskaper som driver virksomhet i flere regioner enn Trøndelag.

I fase 1 kom det desidert flest forslag til endringer fra skjelldyrkerne. To respondenter la vekt på at bæreevnen til en lokalitet i stor grad er en erfarings sak og at dagens standardiserte mål er lite egnet til å måle dette. Som den ene uttrykte det: "De [dagens krav] forteller en del, men hvor god eller dårlig en lokalitet er for skjell, ser man først etter 2-3 års drift." To respondenter oppfatter algeprøver og målingen av mattilgangen til skjell som overdreven¹⁴, mens MOM-C kravene oppfattes av en bruker som altfor omfattende for sitt formål. Andre brukere gav få kommentarer. Én påpekte at strømmen varierer med dybden uten at målingene fanger dette opp, mens en annen etterlyste spesifikke krav for lokaliteten i forhold til eksempelvis laks vs. torsk. I fase 2 ble mange av de samme kommentarene gjentatt. Blant de nye kommentarene var at avstandskravene når det gjelder skjell var overdrevne, at strømmålingene burde gå over lengre tid og at vurderingene av værforhold tillegges for liten vekt.

¹⁴ Dette må gjøres for å få tillatelse til å høste. Det er Mattilsynet, ikke Fiskeridirektoratet, som stiller dette kravet.

4.4.2 Oppfatter brukerne at forvaltningsprosjektet har ført til at kontakten med Fiskeridirektoratet er endret?

Tabell 5 Har kontakten til Fiskeridirektoratet endret seg

	Har forvaltningsprosjektet ført til at deres kontakt med Fiskeridirektoratet er blitt forandret?	
	Fase 1	Fase 2
Ja	14 %	15 %
Nei	86 %	85 %
Total	103 %	100 %
N =	37	26

På spørsmål om kontakten med Fiskeridirektoratet har forandret seg, svarer et overveldende flertall nei i begge fasene av brukerundersøkelsen. Likevel har vi fått en god del kommentarer fra brukerne om konkrete endringer. Flere legger vekt på at de får mer helhetlige svar fra en instans, sammenlignet med tidligere. Dette har gjort det enklere å forholde seg til saksbehandlingen. En respondent legger vekt på at en viktig del av forenklingen er at Fiskeridirektoratet har ansatt egen veterinær. Flere andre vektlegger at saksbehandlingen går raskere og at servicen er bedre. En noe mer kritisk og ironisk respondent kommenterer at den ”store” tilliten han hadde til Fiskeridirektoratet er oppbrukt.

4.5 Tillatelsenes form, lesbarhet og forståelighet

For å kartlegge brukernes oppfatning av tillatelsenes form, lesbarhet og forståelighet har vi fremsatt tre påstander som respondentene har tatt stilling til. I tabellen under presenteres variasjonene i brukernes svar på disse påstandene i de to fasene av brukerundersøkelsen.

Tabell 6 Holdninger til utformingen av tillatelser

	Tillatelsene er greie å lese og forstå		Tillatelsene er entydige og klart formulerte		Tillatelsene er preget av god forståelse for vår arbeidshverdag	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
Enig	58 %	67 %	55 %	56 %	24 %	30 %
Nøytral	39 %	33 %	42 %	44 %	55 %	63 %
Uenig	3 %	0 %	3 %	0 %	21 %	7 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	38	27	38	27	38	27

Tabellen tyder på at brukerne gjennomgående er relativt fornøyd med utformingen av tillatelser til å drive oppdrett eller skjelldyrking. Holdningen til alle spørsmålene knyttet til utforming av tillatelser har også blitt noe mer positive fra fase 1 til fase 2 av brukerundersøkelsen, selv om tendensen er svak. Likevel er det en vesentlig skepsis til om tillatelsene er preget av en god forståelse for brukernes arbeidshverdag. Manglende forståelse for næringsaktørens situasjon er dessuten en kritikk som har gått igjen blant svarene på åpne spørsmål. En respondent kommenterer: ”det var verre før”. En annen berømmer Fiskeridirektoratet for at tillatelsen gis kort og konsist på to A4-ark.

4.5.1 Bør flere tillatelser til samme selskap skrives ut i ett vedtak

Fiskeridirektoratet ønsket også å undersøke brukernes oppfatning om det vil være hensiktsmessig å skrive ut en tillatelse til hver konsesjon dersom flere konsesjoner drives på samme lokalitet. Funnene knyttet til dette spørsmålet er presentert i figuren under.

Tabell 7 Når samme selskap får tillatelse til å drive flere konsesjoner på samme lokalitet, er det da mest hensiktsmessig at det skrives ut en tillatelse til hver av konsesjonene?*)

	Antall	Prosent
Ja	15	43 %
Nei	20	57 %
Total	35	100 %

*) Spørsmålet ble bare stilt i Fase 1

Et lite flertall var uenige i at det burde skrives ut en tillatelse til hver konsesjon. Det ble av flere brukere poengtert at *lokaliteten* er driftsenheten, ikke konsesjonen. Utover dette hadde brukerne relativt få konkrete kommentarer til hvordan Fiskeridirektoratets dokumenter kunne forbedres. At påleggene er for ”lange og omstendelige” blir trukket frem, og en respondent mener at man bør la det være mer opp til oppdretter å disponere lokalitetene slik han finner det best.

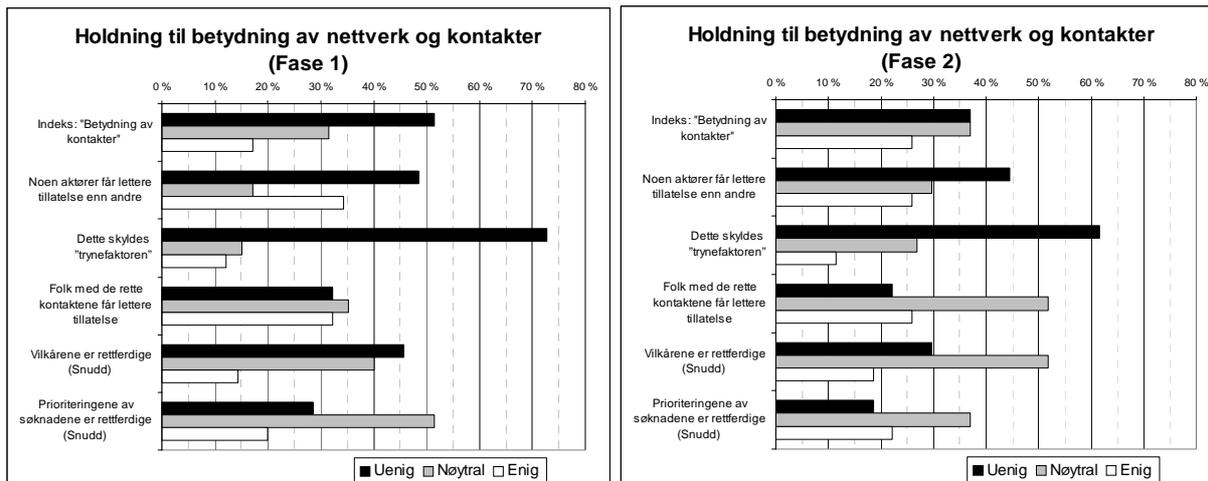
4.5.2 Forslag til forbedringer av tjenester og dokumenter

På spørsmål om brukerne savnet andre tjenester i forbindelse med deres kontakt med Fiskeridirektoratet, ble det av flere pekt på som viktig at Fiskeridirektoratet følger opp kommunene i forbindelse med vedtak. Problem/ utfordringer på lokalplanet blir trukket frem som et viktig hinder. Ellers etterlyser flere en fast saksbehandler og raskere saksbehandling. Noen andre forslag som er verdt å trekke frem er bedre rådgivning, utarbeidelse av gode strømkart og ønsket om å samorganisere prøver fra samme fjordsystem mellom forskjellige firmaer¹⁵.

4.6 Opplever brukerne forskjellsbehandling?

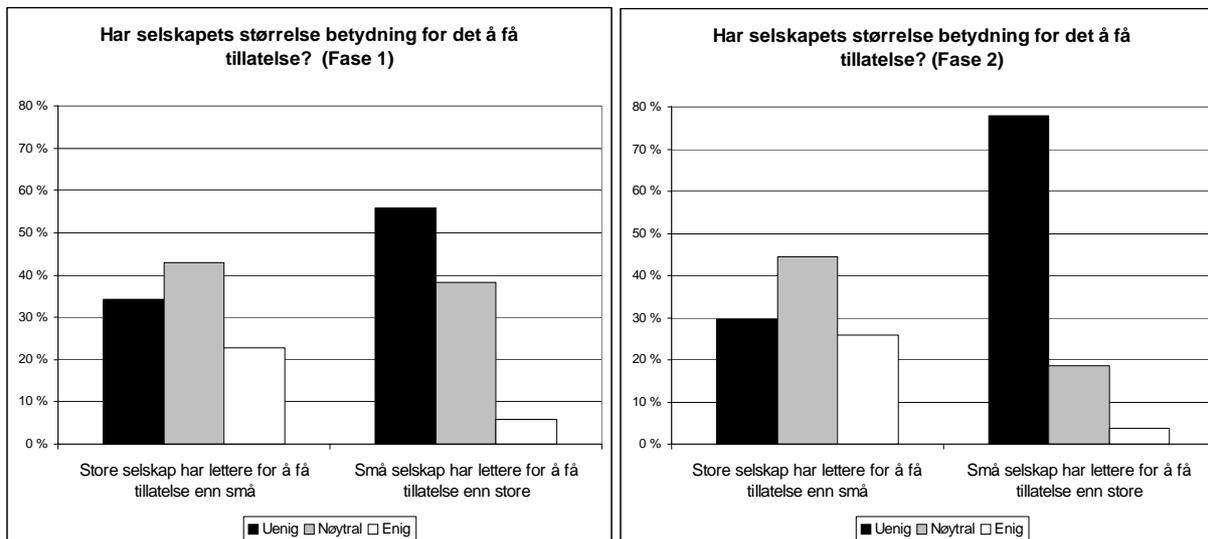
Vår tilnærming til spørsmålet om brukerne opplever forskjellsbehandling har vært å konstruere en indeks av holdningen til fem påstander som vi har kalt ”betydningen av kontakter”. Resultatet er gjengitt i figur 10 under. Videre fremstiller vi svarene på to påstander som angår selskapsstørrelsens betydning for å få tillatelse ved søknader om bruk av lokaliteter i Figur 10.

¹⁵ Dette gjelder høstingstillatelser for skjell – og ha således ikke noe med behandling av søknader om lokalitet å gjøre. Myndigheten ble underlagt Mattilsynet da de ble opprettet 01.01.04.



Figur 10 Holdning til betydning av nettverk og kontakter

Hovedbildet er at de fleste fiskeoppdrettere og skjelldyrkere ikke oppfatter vesentlig forskjellsbehandling. Samtidig tror et ikke ubetydelig mindretall at dette forekommer. Figur 10 viser at omtrent en fjerdedel av respondentene er av den oppfatning at noen aktører får lettere tillatelse enn andre. Dette er en reduksjon fra fase 1 der en tredjedel var av en slik oppfatning. Denne reduksjonen kan skyldes at populasjonen har endret seg fra fase 1 til fase 2. Mange skjelldyrkere har gått konkurs i mellomtiden og denne gruppen er mer skeptiske til Fiskeridirektoratet enn for eksempel lakseoppdrettere. Uansett er skepsisen blant dette mindretallet noe Fiskeridirektoratet bør ta på alvor.



Figur 11 Holdning til om selskapets størrelse har betydning for å få tillatelse

Figur 11 tyder på at noen flere mener at store selskap har lettere for å få tillatelse enn små, enn omvendt. Denne forskjellen er redusert fra fase 1 til fase 2. Svarfordelingen forsterker inntrykket fra Figur 10 om at et mindretall opplever forskjellsbehandling,

4.6.1 Oppfatter brukerne at vedtak er i tråd med uttalt statlig havbrukspolitikk?

Et tema som er beslektet med om brukerne oppfatter forskjellsbehandling, er i hvilken grad brukerne oppfatter at vedtak fattes i samsvar med uttalt statlig havbrukspolitikk. Fordelingen av svarene sammenfattes i tabellen under.

Tabell 8 Er vedtak i samsvar med uttalt statlig havbrukspolitikk

	I de søknadene dere har hatt inne til behandling, opplever dere at vedtak(ene) var i samsvar med uttalt statlig havbrukspolitikk?			
	Fase 1		Fase 2	
Ja	29	74 %	17	71 %
Nei	10	26 %	7	29 %
Totalt	39	100 %	24	100 %

De fleste respondentene svarer at de anser vedtakene i samsvar med uttalt statlig havbrukspolitikk, men en vesentlig andel på 29 % er uenige i dette. Respondentenes holdning til dette spørsmålet har holdt seg relativt stabilt mellom brukerundersøkelsens to faser. Dette er et spørsmål som opptar brukerne. I begge fasene oppgav *alle de uenige* konkrete begrunnelser for sin holdning til dette spørsmålet. Vilkårighet ble trukket frem av flere, samtidig som det ble påpekt at forvaltningspraksisen er mye strengere enn regelverket tilsier. To respondenter beskrev Fiskeridirektoratet i Trøndelag som mye strengere i håndhevelsen av regelverket enn i andre deler av landet. Dette synet ble også fremhevet under telefonintervjuer med representanter fra selskaper som driver oppdrettsvirksomhet i flere regioner enn Trøndelag.

Noen respondenter vektlegger politiske prioriteringer som problemet, ikke håndhevelsen av dem. Systematisk forskjellsbehandling blir også trukket frem av flere respondenter. Fiskeridirektoratet blir dessuten tillagt for kort tidshorisont og for lite orientering mot tilrettelegging.

4.6.2 Oppfatter brukerne Fiskeridirektoratet som strengere enn fylkesmannen og Fylkesveterinæren?

I prosjektperioden har Fiskeridirektoratet region Trøndelag overtatt saksbehandlingen som tidligere lå hos Fylkesmannen og Fylkesveterinæren. I denne sammenhengen er det en målsetning for Fiskeridirektoratet å legge seg på samme linje som disse. Fiskeridirektoratet ønsket derfor å få tilbakemeldinger fra brukerne om de oppfatter direktoratets saksbehandling som strengere enn disse instansene. Svarene er gjengitt i tabellen under.

Tabell 9 Opplever du Fiskeridirektoratet som strengere enn Fylkesmannen og Fylkesveterinæren? *)

	Antall	Prosent
Strengere	0	0 %
Uendret	21	84 %
Mindre strenge	4	16 %
Totalt	25	100 %

*) spørsmålet bare stilt i Fase 2

Tabellen viser at et overveldende flertall av respondentene ikke oppfatter endringer. Ingen respondenter oppfatter Fiskeridirektoratet som strengere, mens en sjettedel synes Fiskeridirektoratet er mindre strengere enn instansene de har overtatt oppgavene fra.

4.6.3 Hvordan oppfatter brukerne praksisendring i forhold til innsending av søknader?

Fra februar 2004 har Fiskeridirektoratet på landsbasis endret praksis når det gjelder innsending av søknader om tillatelse til etablering eller utvidelse av lokaliteter for laks og ørret i kommunen. Endringen består i at brukerne kun sender en søknad til Fiskeridirektoratet. Denne endringen er ikke en del av prosjektet "Ny forvaltningsmodell". Fiskeridirektoratet region Trøndelag ønsket likevel en tilbakemelding fra brukerne på hvordan de oppfattet den nye ordningen. Svarene er gjengitt i tabellen under.

Tabell 10 Foretrekkes den nye ordningen der man kun sender en søknad til Fiskeridirektoratet?

	Antall	Prosent
Ja	22	92 %
Nei	2	8 %
Totalt	24	100 %

Tabellen viser at et overveldende flertall på 92 % foretrekker den nye ordningen.

4.7 Er brukerne skeptiske til å ta kontakt med forvaltningen for å klage på vedtak?

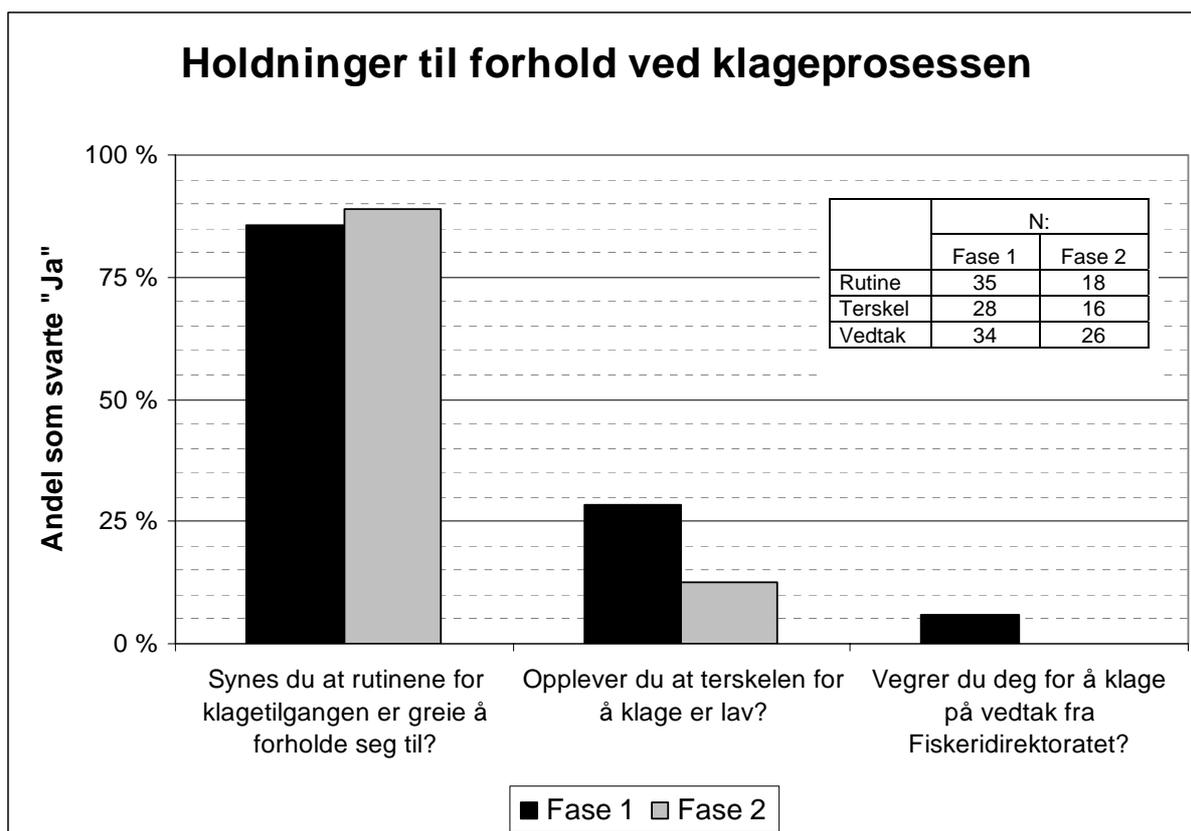
I tabellen under presenteres fordelingen av brukerne med hensyn på om de har klaget på vedtak eller ikke.

Tabell 11 Andel som har klaget på vedtak

	Fase 1	Fase 2
Har klaget	24 %	32 %
Har ikke klaget	76 %	68 %
Totalt	100 %	100 %
N =	38	25

En knapp tredjedel av respondentene har klaget på vedtak i fase 2 av brukerundersøkelsen, mot en knapp fjerdedel i fase 1. På et åpent spørsmål om hva som var bakgrunnen for eventuelle klager ble uenighet om avstandsmåling trukket frem av flere. Det ble også stilt spørsmålstegn ved kriteriene for avstandsmåling. Mer konkret ble det foreslått å konstruere et mål som fanger opp strømforhold og vannutskifting i større grad. Det ble også hevdet at det var dårlig samsvar mellom praksis og regelverk når det gjaldt håndheving av avstandskravene. Pålegg om lyssetting og merking av anlegg, samt gjennomføring av strømmålingen ble også lagt til grunn for klager.

Figur 12 beskriver respondentenes holdninger til klageprosessen.



Figur 12 Holdninger til forhold ved klageprosessen

Som det fremgår av tabellen synes de aller fleste at rutinene for klagegangen er greie å forholde seg til i begge fasene av brukerundersøkelsen. Likevel opplever svært få at det er en lav terskel for å klage. Denne tendensen er forsterket fra fase 1 til fase 2.

I fase 1 var det kun 6 % som vegrer seg for å klage på vedtak. I fase 2 var det ingen respondenter som svarte at de vegret seg. Dette tyder på at de aller fleste klager hvis de føler at de har en god sak. Vi har fulgt opp dette temaet med å oppfordre de som vegret seg for å klage om å ta stilling til to holdningsspørsmål.

Tabell 11 Grunner for ikke å klage

	Det er liten nytte i å klage på vedtak		Myndighetene blir negativt innstilt til min bedrift hvis jeg klager	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
Enig	36 %	50 %	16 %	25 %
Nøytral	14 %	50 %	31 %	25 %
Uenig	50 %	0 %	54 %	50 %
Totalt	100 %	100 %	101 %	100 %
N =	14	4	13	4

I fase 1 svarte 36 % at det nyttet lite å klage på vedtak, mens halvparten var uenig i påstanden. Dette kan sies å være i samsvar med at 71 % opplevde terskelen for å klage på vedtak som høy (tabell 9). Det er imidlertid et tankekors at 7 av 13 respondenter var enig i påstanden om at myndighetene blir negativt innstilt til ens bedrift om man klager. I fase to fikk vi kun fire

svar på dette spørsmålet. Den lave svarandelen gir lite grunnlag for å si noe om populasjonens holdninger til dette.

Det kom bare fem utfyllende kommentarer til hvorfor man eventuelt vegret seg for å klage i løpet av begge fasene i brukerundersøkelsen. Fire respondenter angir at man ikke kommer noen vei med å klage og at det er arbeidskrevende og ressurslukende, mens en respondent oppgir at det ”virker som om avgjørelsen er tatt på veldig vid bakgrunn og at det å klage blir oppfattet som en nedvurdering av saksbehandlerens kompetanse”.

4.8 Trøndelag i forhold til andre oppdrettsregioner

Som et supplement til spørreskjemautesendingen gjennomførte vi telefonintervjuer. Vi valgte ut representanter for selskaper som også driver oppdrettsvirksomhet i andre regioner enn Trøndelag. Hensikten med dette har vært tredelt. For det første ønsket Fiskeridirektoratet region Trøndelag å få tilbakemeldinger på hvordan disse selskapene oppfattet endringene i forbindelse med ”Ny forvaltningsmodell” sammenlignet med regioner som ikke deltok i prosjektet. Det andre formålet var å få en sammenligning av brukernes holdninger til saksbehandling mellom Fiskeridirektoratet region Trøndelag og andre regioner. Den siste målsetningen med telefonintervjuene var å få forslag fra brukerne til forbedringer i Fiskeridirektoratets tjenester.

4.8.1 Endringer i Fiskeridirektoratets tjenester

Den endringen som ble påpekt i alle telefonintervjuene var at saksbehandlingstiden har blitt mye kortere. Dette samsvarer med svarene på spørreskjemaundersøkelsen. En informant sammenligner saksbehandlingstiden i trøndelagsfylkene med Møre og Romsdal: *”I dag blir saker behandlet raskere i Trøndelag enn i Møre og Romsdal. Før var det omvendt.”* Saksbehandlingstiden blir beskrevet som nesten halvert. Det som angivelig tar lengst tid i dag er behandlingen hos kommunen. At saksbehandlingen har blitt ryddigere er også en positiv beskrivelse som går igjen. En informant sier at han merker at de forholder seg til færre instanser i Trøndelag enn i andre regioner. Dette gir mer sammenheng i saksbehandlingen. Samordningen som kom som en følge av ”Ny forvaltningsmodell” blir beskrevet som ”veien å gå” fremover.

En annen positiv tilbakemelding som er verdt å nevne, selv om det ikke angår ”Ny forvaltningsmodell”, er at fylkesgrensene blir myket opp. Flere av informantene er positive til at drift i nabokommuner på tvers av fylkesgrensene i større grad kan sees under ett. En annen informant sammenligner Trøndelag med Møre og Romsdal. I følge vedkommende har Mattilsynet og Miljøavdelinga mye større makt i denne naboregionen. Samtidig trekker vedkommende frem at det er mer samhold mellom disse etatene i Møre og Romsdal. Informanten tror at Fiskeridirektoratet i Møre og Romsdal ville gjort jobben like godt, om ikke bedre, hvis de hadde fått bruke den samme modellen.

4.8.2 Generell sammenligning av Fiskeridirektoratet i Trøndelag med andre regioner

Deltakerne i telefonintervjuene gav også tilbakemeldinger på spørsmål om forskjeller i forvaltningspraksis mellom fylkene. Et område der det ble pekt på store forskjeller er

håndhevingen av brakkleggingsregler¹⁶. Fiskeridirektoratet i Trøndelag blir av flere beskrevet som strengest i klassen. Brakkleggingstiden i Trøndelag er seks måneder¹⁷, mens den eksempelvis er fire måneder i Nordland. En informant viste til fylker der man kan redusere brakkleggingstiden til to måneder. En annen informant beskriver Møre og Romsdal som en tidligere ”mindre streng” forvaltningsregion som nå har blitt strengere. Også her angis en brakkleggingstid på seks måneder, det samme som Trøndelag.

En informant trekker frem at det tradisjonelt har vært vanskelig å få tillatelse til slakterivirksomhet i Trøndelag.

Et annet område hvor praksisene mellom de ulike regionkontorene til Fiskeridirektoratet varierer er knyttet til søknader om utvidelse av konsesjoner. I Nordland er prisen per søknad kr.12.000,- uavhengig av hvor stort volum man søker på, mens prisen i Trøndelag er kr.12.000,- per konsesjonsvolum¹⁸. En annen forskjell når det gjelder utvidelsessøknadene er tolkningen av regelverket i forhold til når utvidede krav inntreffer. I Trøndelag tolkes dette til å gjelde ved utvidelse til 48.000 m³. Andre steder må utvidelsen være på 48.000 m³ for at de kravene skal utløses. Selv om Fiskeridirektoratet i Trøndelag fremstår som strengere, er det også kommentarer som tyder på at enkelte forhold er bedre der. Mer erfaring og bedre kjennskap til brukernes situasjon blir fremhevet i denne sammenhengen.

4.8.3 Forslag til forbedringer fra brukerne

Et minste felles multiplum for forslagene var å forenkle regelverk og saksbehandling. Et konkret forslag i denne sammenhengen er å endre relasjonen mellom Fiskeridirektoratet og kommunene. Dette innebærer to ting. For det første bør kontakten mellom kommunen og Fiskeridirektoratet bli bedre. Brukerne oppfatter ofte dårlig dialog og samhandling som unødvendig tidsdrøyende. Det andre forslaget er at kommunen bør få større bestemmelsesrett over arealet. En informant sa: *”Kommunene har stor forståelse for det vi driver med. Alle kommunene har en egen kystsoneplan. Det er satt i verk et system for å vurdere om lokaliteten er god eller dårlig. Kommunene burde vært utrustet med større kompetanse for å vurdert lokalitetene slik som det er i dag har kommunene for lite de skulle ha sagt”*.

Et annet forslag til forbedring er en større nasjonal tilpasning av reguleringsregimet. I dag har de ulike regionene ulike typer skjemaer og tidsfrister. Selv om det kan være 20 minutter med båt fra en lokalitet til en annen i et og samme selskap, kan det eksistere en praktisk barriere i form av en fylkesgrense. Informanten pekte på et behov for en standardisering i hele landet. Dagens regime oppfattes som et hinder for stordriftsfordeler. *”Man må få velge å slakte der det passer regulatorisk, ikke der det er driftsmessig optimalt. I dag får vi heller ikke tatt i bruk de beste lokalitetene optimalt.”* I følge en informant kan dette utgjøre opp til 2 kr/ kg på et utsett. En løsning som ble foreslått var at Fiskeridirektoratet hadde en felles saksbehandling av hele firmaet, og at man tok vekk konsesjonsnummeret og lot selskapene utnytte lokalitetene på best mulig måte.

Vi fikk også et innspill relatert til midlertidighet i forbindelse med utvidelse av lokaliteter. Dette oppfattes som upraktisk og dårlig begrunnet. Informanten argumenterer for at det burde være mulig å få tillatelse med en gang, siden det likevel sendes inn MOM-undersøkelser og at

¹⁶ Brakkleggingsreglene ligger under Mattilsynet og har ingen ting med forvaltningsprosjektet å gjøre.

¹⁷ Flere av informantene sier riktignok at man kan få dispensasjoner ned til 4,5 måneder.

¹⁸ Et konsesjonsvolum er 12.000 m³.

bæreevnen er bevist før lokaliteten tas i bruk. Flere informanter kritiserer lengden på brakkleggingstiden. Selv om informantene er enige i at den er for lang, er det en viss uenighet om hvor lang den burde være. Her spriker oppfatningene mellom tre og fire og en halv måneder.

Flere informanter kritiserer de nye lokalitetsbestemmelsene. Et poeng som flere gjengir er at disse ikke er basert på erfaring. I stedet oppfatter brukerne at man i *"stedet tar litt ekstra i på kravene"*. Videre kommenteres det: *"Mange av kravene oppfattes som unødvendige. Fiskeridirektoratet skyter spurv med kanoner i enkelte tilfeller. De fleste uhellene som skjer skyldes menneskelige svikt. Man kan aldri gardere seg slik at det blir 100 % sikkert"*. Et annet poeng som ble nevnt i denne sammenhengen er at selskapene som har ansvar for sertifiseringen også er de som selger utstyret de foreskriver.

Vedlegg 1 Spørreskjema fase 1

TIL VÅRE BRUKERE

Fiskeridirektoratet, region Trøndelag har fått midler til prosjektet "Ny forvaltningsmodell". Prosjektet skal i løpet av perioden 01.04.03 til 31.12.04 prøve ut en ny modell for behandling av søknader for nye lokaliteter og ny bruk av eksisterende lokaliteter for havbruksvirksomhet. I hovedtrekk går prosjektet ut på at Fiskeridirektoratet, region Trøndelag har fått delegert myndighet etter forurensingsloven, fiske sykdomsloven og havne- og farvannsloven. Dette innebærer at Fiskeridirektoratet behandler søknader om tillatelse til nye lokaliteter for oppdrett etter disse lovene, i tillegg til oppdrettsloven. **Målet med prosjektet er i hovedsak å få redusert saksbehandlingstiden og at brukerne skal møte en samordnet forvaltning.**

Prosjektet omfatter søknader til lokaliteter for oppdrett av laks/ørret, skalldyr, marinfisk og kråkeboller. Prosjektet omfatter ikke landbaserte anlegg, tillatelse til forskningsvirksomhet, samlokalisering av flere arter eller oppdrett av nye arter. Disse skal fortsatt behandles på ordinær måte hos de ulike sektormyndighetene. I forbindelse med prosjektet ønsker vi å få tilbakemelding på hvordan dere som driver fiskeoppdrett oppfatter den nye modellen. For å kartlegge dette vil vi gjennomføre en spørreundersøkelse blant våre brukere. Evalueringen skal gjennomføres i to faser og avsluttes ved utgangen av år 2004. For å få et mest mulig riktig bilde av situasjonen ber vi om at **den som er ansvarlig for kontakten med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknader til tillatelse for bruk av lokaliteter**, tar seg tid til å svare på det vedlagte spørreskjemaet. Vi vil presisere at det er frivillig å delta i undersøkelsen og at det er mulig å trekke seg fra undersøkelsen underveis. Vi håper likevel at du vil bidra, da dette vil være til stor hjelp i arbeidet med å utvikle og tilby bedre tjenester.

Til gjennomføringen av spørreundersøkelsen har vi fått hjelp fra Møreforskning Volda. De vil bistå oss i gjennomføringen av spørreundersøkelsen, behandlingen av svarene og presentasjonen av resultatene. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS. Svarene dere gir vil kun være tilgjengelig for Møreforskning Volda. Resultatene vil bli presentert for Fiskeridirektoratet, men uten at svarene kan tilbakeføres til den enkelte som har svart. **Er det noe som er uklart med formålet eller opplegget rundt undersøkelsen, vil Møreforskning være behjelpelige med å besvare eventuelle spørsmål.**

UTFYLLINGEN TAR CA. 30 MIN.

**VÆR VENNLIG Å LEGGE SPØRRESKJEMAET I DEN FRANKERTE SVARKONVOLUTTEN OG POSTLEGG DEN INNEN SVARFRISTEN:
XXXXXXXX**

Med vennlig hilsen
Ingunn Midtgård Høyvik

Lars J. Halvorsen

**Fiskeridirektoratet
Region Trøndelag**

**Møreforskning
Volda**
(Telefon: 70 07 52 15)

Bakgrunnsinformasjon

Hva er din stilling i bedriften?

Eier Direktør Daglig leder Røkter Annet

Hvilken produksjon foregår i virksomheten:	Antall konsesjoner	Produksjon	
Laks/ Ørret	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Tonn
Torsk	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Tonn
Kamskjell	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Tonn/stk (stryk det som ikke passer)
Blåskjell	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Tonn/stk (stryk det som ikke passer)
Annet:	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Tonn/stk (stryk det som ikke passer)

Hvilke kommune(r) er havbruksproduksjonen lokalisert i?

.....

.....

.....

Er bedriften en del av et større konsern? (sett ett kryss)

Ja Nei

I tilfelle ja, i hvilken kommune er hovedadministrasjonen lokalisert?

.....

I hvilken kommune er nærmeste administrative enhet lokalisert?

.....

Hvor mange lokaliteter har bedriften tillatelse til å bruke per i dag?

Hvor mange lokaliteter er i bruk per i dag?

Hvordan vil du karakterisere lokalitetene? (sett ett kryss)

Meget gode Relativt gode Både/ og Relativt dårlige Dårlige

Ønsker du å utdype?

Søknad om bruk av nye lokaliteter

Har bedriften søkt om å få ta i bruk nye lokaliteter etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Har bedriften søkt om tillatelse til å utvide eksisterende lokaliteter etter 1. april 2003?
(sett ett kryss)

Ja Nei

Har virksomheten søkt om å få omgjort midlertidige tillatelser til permanente tillatelser etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Har bedriften vært i kontakt med Fiskeridirektoratet etter 1. april 2003 i sammenheng med andre spørsmål knyttet til bruk av lokaliteter? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet

Hvem har vært deres viktigste kontaktperson ved Fiskeridirektoratet under søknadsprosessen

.....

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig			Helt enig		
Man forholder seg til et enhetlig forvaltningsorgan	1	2	3	4	5	6
Man har en fast kontaktperson å forholde seg til	1	2	3	4	5	6
Man trenger ikke forholde seg til mange etater	1	2	3	4	5	6
Man trenger ikke forholde seg til mange vedtak fra ulike etater	1	2	3	4	5	6
Det er lett å få tak i rette vedkommende ved behov	1	2	3	4	5	6

Vil du si at det har skjedd merkbare forbedringer på punktene ovenfor etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)* Ja Nei

I tilfelle ja, kunne dere forklare nærmere hva slags forbedringer dere sikter til?

.....

.....

.....

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig			Helt enig		
Vi har fått god og grundig veiledning gjennom søknadsprosessen	1	2	3	4	5	6
Vi mener at kontakten med Fiskeridirektoratet har vært ryddig	1	2	3	4	5	6
Vi oppfatter søknadsprosessen som ryddig og oversiktlig	1	2	3	4	5	6
Saksbehandlingstiden er altfor lang	1	2	3	4	5	6

Etter deres oppfatning, vil dere si at det har skjedd store forbedringer på punktene ovenfor etter 1. april 2003? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I tilfelle ja, kunne dere forklare nærmere hva slags forbedringer dere sikter til?

.....

.....

.....

Er kravene Fiskeridirektoratet setter til søknader (strømmålinger, MOM- undersøkelser og lignende) egnet til å avdekke de vesentlige forholdene ved en lokalitet? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I tilfelle nei, hvilke forhold ved en lokalitet vil du si blir oversett, og hvilke av dagens dokumentasjonskrav mener du er unødvendige?

.....

.....

.....

Har forvaltningsprosjektet ført til at deres kontakt med Fiskeridirektoratet er blitt forandret? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I tilfelle ja, kan dere forklare nærmere hvordan den er blitt forandret?

.....

.....

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig			Helt enig		
Når det gjelder tillatelsene er disse						
- greie å lese og forstå	1	2	3	4	5	6
- entydige og klart formulerte	1	2	3	4	5	6
- preget av god forståelse for vår arbeidshverdag	1	2	3	4	5	6

Sammenliknet med tidligere, har det skjedd merkbare forbedringer på punktene ovenfor etter 1. april 2003? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I tilfelle ja, kunne dere forklare nærmere?

.....

.....

.....

Når samme selskap får tillatelse til å drive flere konsesjoner på samme lokalitet, er det da mest hensiktsmessig at det skrives ut en tillatelse til hver av konsesjonene? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Er det noe ved Fiskeridirektoratets dokumenter du mener kan forbedres?

.....

.....

.....

Er det ellers tjenester du savner i forbindelse med deres kontakt med Fiskeridirektoratet? I så fall ber vi om at du lister dem opp nedenfor.

.....

.....

.....

Vedtak

Hva ble vedtaket i de sakene du har hatt til behandling siden 01.01.2000?

Antall søknader:

Antall Innvilgede:

Antall Avslag:

Antall i retur for
omarbeiding:

Annet:

Hva var eventuelt grunnen til avslag(ene)

.....

.....

.....

Har dere vært i drøftinger med Fiskeridirektoratet underveis i saksbehandlingen? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Tok Fiskeridirektoratet på eget initiativ kontakt med dere for å få flere opplysninger? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Ble dere bedt om å kommentere tilfeller som Fiskeridirektoratet mente lå an til avslag? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

I de søknadene dere har hatt inne til behandling, opplever dere at vedtak(ene) var riktig i samsvar med
uttalt statlig havbrukspolitikk? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Om nei, på hvilken måte?

.....

.....

.....

Vil du si at det skjer forskjellsbehandling av søknader om å få ta i bruk nye lokaliteter? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig			Helt enig		
	1	2	3	4	5	6
Noen aktører får lettere tillatelse enn andre	1	2	3	4	5	6
Dette skyldes ”trynefaktoren”	1	2	3	4	5	6
Folk med de rette kontaktene får lettere tillatelse	1	2	3	4	5	6
Store selskap har lettere for å få tillatelse enn små	1	2	3	4	5	6
Små selskap har lettere for å få tillatelse enn store	1	2	3	4	5	6
Vilkårene er rettferdige	1	2	3	4	5	6
Prioriteringene av søknadene er rettferdige	1	2	3	4	5	6

Klage på vedtak

Har du noen gang klaget på vedtak fra Fiskeridirektoratet? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Hva var årsaken til at du klaget (klagegrunnlaget)?

.....

.....

.....

Synes du at rutinene for klagegangen er greie å forholde seg til? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Hadde du kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med klagen? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Opplever du at terskelen for å klage er lav? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Vegrer du deg for å klage på vedtak fra Fiskeridirektoratet? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Hvis du svarte ja på spørsmålet over, ønsker vi at du tar stilling til påstandene under ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig			Helt enig		
Det er liten nytte i å klage på vedtak	1	2	3	4	5	6
Myndighetene blir negativt innstilt til min bedrift hvis jeg klager	1	2	3	4	5	6

Er det andre årsaker til at du vegrer deg for å klage på vedtakene?

.....

.....

.....

.....

.....

HELT TIL SLUTT – KAN DU RASKT SE ETTER OM ALT ER FYLT UT

**VÆR VENNLIG Å LEGGE SPØRRESKJEMAET I DEN FRANKERTE SVARKONVOLUTTEN OG POSTLEGG DEN INNEN SVARFRISTEN:
XXXXXXXX**

TUSEN TAKK FOR HJELPEN!

Med vennlig hilsen
Ingunn Midtgård Høyvik

Lars J. Halvorsen

**Fiskeridirektoratet
Region Trøndelag**

**Møreforsking
Volda**
(Telefon: 70 07 52 15)

Vedlegg 2 Spørreskjema fase 2

TIL VÅRE BRUKERE

Fiskeridirektoratet, region Trøndelag har fått midler til prosjektet "Ny forvaltningsmodell". Prosjektet skal i løpet av perioden 01.04.03 til 31.12.05 prøve ut en ny modell for behandling av søknader for nye lokaliteter og ny bruk av eksisterende lokaliteter for havbruksvirksomhet. I hovedtrekk går prosjektet ut på at Fiskeridirektoratet, region Trøndelag har fått delegert myndighet etter forurensingsloven, matloven (tidligere fiskeesykdomsloven) og havne- og farvannsloven. Dette innebærer at Fiskeridirektoratet behandler søknader om tillatelse til nye lokaliteter for oppdrett etter disse lovene, i tillegg til oppdrettsloven. **Målet med prosjektet er i hovedsak å få redusert saksbehandlingstiden** og at brukerne skal møte en samordnet forvaltning.

Prosjektet omfatter søknader til lokaliteter for oppdrett av laks og ørret, skaldyr, marinfisk og kråkeboller. Prosjektet omfatter ikke landbaserte anlegg, tillatelse til forskningsvirksomhet, samlokalisering av flere arter eller oppdrett av nye arter. Disse skal fortsatt behandles på ordinær måte hos de ulike sektormyndighetene. I forbindelse med prosjektet ønsker vi å få tilbakemelding på hvordan dere som driver fiskeoppdrett oppfatter den nye modellen. For å kartlegge dette vil vi gjennomføre en spørreundersøkelse blant våre brukere. Evalueringen skal gjennomføres i to faser og avsluttes ved utgangen av år 2004. Dette spørreskjemaet inngår i andre fase av evalueringen. For å få et mest mulig riktig bilde av situasjonen ber vi om at **den som er ansvarlig for kontakten med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknader til tillatelse for bruk av lokaliteter**, tar seg tid til å svare på det vedlagte spørreskjemaet. Vi vil presisere at det er frivillig å delta i undersøkelsen og at det er mulig å trekke seg fra undersøkelsen underveis. Vi håper likevel at du vil bidra, da dette vil være til stor hjelp for Fiskeridirektoratet, region Trøndelag i arbeidet med å utvikle og tilby bedre tjenester.

Til gjennomføringen av spørreundersøkelsen har vi fått hjelp fra Møreforskning Volda. De vil bistå oss i gjennomføringen av spørreundersøkelsen, behandlingen av svarene og presentasjonen av resultatene. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS. Svarene dere gir vil kun være tilgjengelig for Møreforskning Volda. Resultatene vil bli presentert for Fiskeridirektoratet, men uten at svarene kan tilbakeføres til den enkelte som har svart. **Er det noe som er uklart med formålet eller opplegget rundt undersøkelsen, vil Møreforskning være behjelpelige med å besvare eventuelle spørsmål.**

UTFYLLINGEN TAR CA. 30 MIN.

**VÆR VENNLIG Å LEGGE SPØRRESKJEMAET I DEN FRANKERTE SVARKONVOLUTTEN OG POSTLEGG DEN INNEN SVARFRISTEN
08.10.2004**

Med vennlig hilsen

Ingunn Midtgård Høyvik

**Fiskeridirektoratet
Region Trøndelag**

Lars J. Halvorsen

**Møreforskning
Volda**
(Telefon: 70 07 52 15)

Bakgrunnsinformasjon

Hva er din stilling i bedriften?

- Eier
 Direktør
 Daglig leder
 Røkter
 Annet

Hvilken produksjon foregår i virksomheten:

Laks/ Ørret

Antall
konsesjoner

Produksjon

Tonn

Torsk

Tonn

Kamskjell

Tonn/stk (stryk det som ikke passer)

Blåskjell

Tonn/stk (stryk det som ikke passer)

Annet:

Tonn/stk (stryk det som ikke passer)

.....

Hvilke kommune(r) er havbruksproduksjonen lokalisert i?

.....

.....

.....

Er bedriften en del av et større konsern? (sett ett kryss)

- Ja
 Nei

I tilfelle ja, i hvilken kommune er hovedadministrasjonen lokalisert?

.....

I hvilken kommune er nærmeste administrative enhet lokalisert?

.....

Hvordan vil du karakterisere lokalitetene? (sett ett kryss)

- Meget gode
 Relativt gode
 Både/ og
 Relativt dårlige
 Dårlige

Ønsker du å utdype?

Søknad om bruk av nye lokaliteter

Har bedriften søkt om å få ta i bruk nye lokaliteter etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Har bedriften søkt om tillatelse til å utvide eksisterende lokaliteter etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Har virksomheten søkt om å få omgjort midlertidige tillatelser til permanente tillatelser etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Har bedriften vært i kontakt med Fiskeridirektoratet etter 1. april 2003 i sammenheng med andre spørsmål knyttet til bruk av lokaliteter? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Etter februar 2004 har Fiskeridirektoratet endret praksis når det gjelder innsending av søknader om tillatelse til etablering eller utvidelse av lokaliteter for laks og ørret til kommunen. Dette er en endring som har skjedd på landsbasis, og er ikke en endring som følge av prosjektet.

Foretrekker du den nye ordningen der dere kun sender en søknad til fiskeridirektoratet?
(sett ett kryss)

Ja Nei

Generelle erfaringer med Fiskeridirektoratet

Hvem har vært deres viktigste kontaktperson ved Fiskeridirektoratet under søknadsprosessen

.....

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig				Helt enig	
	1	2	3	4	5	6
Man forholder seg til et enhetlig forvaltningsorgan	1	2	3	4	5	6
Man har en fast kontaktperson å forholde seg til	1	2	3	4	5	6
Man trenger ikke forholde seg til mange etater	1	2	3	4	5	6
Man trenger ikke forholde seg til mange vedtak fra ulike etater	1	2	3	4	5	6
Det er lett å få tak i rette vedkommende ved behov	1	2	3	4	5	6

Vil du si at det har skjedd merkbare endringer på punktene ovenfor etter 1. april 2003? *(sett ett kryss)*

Ja Nei

Hvis svaret er ja, er endringene til det bedre eller verre? *(sett ett kryss)*

Bedre Verre

I tilfelle ja, kunne dere forklare nærmere hva slags endringer dere sikter til?

.....

.....

.....

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig				Helt enig	
Vi har fått god og grundig veiledning gjennom søknadsprosessen	1	2	3	4	5	6
Vi mener at kontakten med Fiskeridirektoratet har vært ryddig	1	2	3	4	5	6
Vi oppfatter søknadsprosessen som ryddig og oversiktlig	1	2	3	4	5	6
Saksbehandlingstiden er altfor lang	1	2	3	4	5	6

Etter deres oppfatning, vil dere si at det har skjedd store endringer på punktene ovenfor etter 1. april 2003? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I tilfelle ja, kunne dere forklare nærmere hva slags endringer dere sikter til?

.....

.....

.....

Er kravene Fiskeridirektoratet setter til søknader (strømmålinger, MOM- undersøkelser og lignende) egnet til å avdekke de vesentlige forholdene ved en lokalitet? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I tilfelle nei, hvilke forhold ved en lokalitet vil du si blir oversett, og hvilke av dagens dokumentasjonskrav mener du er unødvendige?

.....

.....

Hvis svaret er ja, hvilken dokumentasjon mener du er nødvendig å sende med søknader om nye lokaliteter/ utvidelse av eksisterende lokaliteter?

.....

.....
Har forvaltningsprosjektet ført til at deres kontakt med Fiskeridirektoratet er blitt forandret?

(sett ett kryss)

Ja

Nei

I tilfelle ja, kan dere forklare nærmere hvordan den er blitt forandret?

.....

.....

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig				Helt enig	
Når det gjelder tillatelsene er disse						
- greie å lese og forstå	1	2	3	4	5	6
- entydige og klart formulerte	1	2	3	4	5	6
- preget av god forståelse for vår arbeidshverdag	1	2	3	4	5	6

Sammenliknet med tidligere, har det skjedd merkbare endringer på punktene ovenfor etter 1. april 2003? (sett ett kryss)

Ja

Nei

I tilfelle ja, kunne dere forklare nærmere?

.....

.....

.....

Er det noe ved Fiskeridirektoratets dokumenter du mener kan forbedres?

.....

.....

Er det ellers tjenester du savner i forbindelse med deres kontakt med Fiskeridirektoratet? I så fall ber vi om at du lister dem opp nedenfor.

.....

Vedtak

Hva ble vedtaket i de sakene du har hatt til behandling siden 01.01.2000?

Antall søknader:

Antall innvilgede:

Antall avslag:

Antall i retur for
omarbeiding:

Annet:

Hva var eventuelt grunnen til avslag(ene)

.....

.....

.....

Har dere vært i drøftinger med Fiskeridirektoratet underveis i saksbehandlingen? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Tok Fiskeridirektoratet på eget initiativ kontakt med dere for å få flere opplysninger? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Ble dere bedt om å kommentere tilfeller som Fiskeridirektoratet mente lå an til avslag? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

I de søknadene dere har hatt inne til behandling, opplever dere at vedtak(ene) var riktig i samsvar med uttalt statlig havbrukspolitikk? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Hvis svaret er nei, på hvilken måte?

.....

.....

.....

Vil du si at det skjer forskjellsbehandling av søknader om å få ta i bruk nye lokaliteter? (sett ett kryss)

Ja Nei

Her ønsker vi at du tar stilling til påstander som angår deres kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med søknad om bruk av lokaliteter ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig				Helt enig	
	1	2	3	4	5	6
Noen aktører får lettere tillatelse enn andre	1	2	3	4	5	6
Dette skyldes ”trynefaktoren”	1	2	3	4	5	6
Folk med de rette kontaktene får lettere tillatelse	1	2	3	4	5	6
Store selskap har lettere for å få tillatelse enn små	1	2	3	4	5	6
Små selskap har lettere for å få tillatelse enn store	1	2	3	4	5	6
Vilkårene er rettfærdige	1	2	3	4	5	6
Prioriteringene av søknadene er rettfærdige	1	2	3	4	5	6

I prosjektperioden har Fiskeridirektoratet, region Trøndelag overtatt saksbehandling som tidligere lå hos Fylkesmannen og Fylkesveterinæren. Oppfatter du Fiskeridirektoratet som strengere enn disse instansene? (sett ett kryss)

Strengere uendret mindre streng

Klage på vedtak

Har du noen gang klaget på vedtak fra Fiskeridirektoratet? (sett ett kryss)

Ja Nei

Hva var årsaken til at du klaget (klagegrunnlaget)?

.....

.....

.....

Synes du at rutine for klagegangen er greie å forholde seg til? (sett ett kryss)

Ja Nei

Hadde du kontakt med Fiskeridirektoratet i forbindelse med klagen? (sett ett kryss)

Ja Nei

Opplever du at terskelen for å klage er lav? (sett ett kryss)

Ja Nei

Vegrer du deg for å klage på vedtak fra Fiskeridirektoratet? (*sett ett kryss*)

Ja Nei

Hvis du svarte ja på spørsmålet over, ønsker vi at du tar stilling til påstandene under ved å sette ring rundt det tallet som samsvarer best med din oppfatning.

	Sterkt uenig				Helt enig	
	1	2	3	4	5	6
Det er liten nytte i å klage på vedtak						
Myndighetene blir negativt innstilt til min bedrift hvis jeg klager						

Er det andre årsaker til at du vegrer deg for å klage på vedtakene?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

HELT TIL SLUTT – KAN DU RASKT SE ETTER OM ALT ER FYLT UT

**VÆR VENNELIG Å LEGGE SPØRRESKJEMAET I DEN FRANKERTE SVARKONVOLUTTEN OG POSTLEGG DEN INNEN SVARFRISTEN:
XXXXXXXX**

TUSEN TAKK FOR HJELPEN!

Med vennlig hilsen
Ingunn Midtgård Høyvik

**Fiskeridirektoratet
region Trøndelag**

Lars J. Halvorsen

**Møreforsking
Volda**
(Telefon: 70 07 52 15)

Lars J. Halvorsen og Johan Barstad

Enklere saksbehandling?

Evaluering av brukernes oppfatning av prosjektet "Ny forvaltningsmodell" i regi av Fiskeridirektoratet, region Trøndelag

Dette er en rapport fra en brukerundersøkelse knyttet til prosjektet "Ny forvaltningsmodell" i regi av Fiskeridirektoratet region Trøndelag. I hovedtrekk går prosjektet ut på at Fiskeridirektoratet region Trøndelag har fått delegert myndighet etter forurensingsloven, fiskeesykdomsloven (fra 01.01.04 matloven) og havne- og farvannsloven. Hovedmålsetningene med "Ny forvaltningsmodell" er å redusere saksbehandlingstiden og få til en bedre samordning og styring av offentlige ressurser.

Rapporten beskriver brukernes oppfatning av de endringene som har funnet sted, samt brukernes vurdering av dagens krav til lokaliteter, kontakten med Fiskeridirektoratet, samt innholdet i søknader og andre dokumenter. Det er gjennomgående lagt vekt på å få frem konkrete innspill fra brukerne.

Brukerundersøkelsen er basert på en spørreskjemaundersøkelse og telefonintervjuer som ble gjennomført høsten 2004. Prosjektet "Ny forvaltningsmodell" avsluttes 31.12.05. Denne brukerundersøkelsen er en oppfølging av en midtveisevaluering gjennomført november-desember 2003

Lars J. Halvorsen (Cand.polit) er stipendiat i samfunnsplanlegging og arbeider blant annet med en Dr.polit. avhandling om bedriftssamarbeid i fiskeoppdrettsnæringen.

Johan Barstad (Exam.oecon) er vitenskapelig konsulent, og har deltatt i flere evalueringoppdrag ved Møreforskning Volda.