



Oppdragsrapport nr. 11-2003

Eivind Jacobsen

**Forbrukerhensyn,
helsemessig trygg mat
og nytt Mattilsyn**

SIFO

Tittel Forbrukerhensyn, helsemessig trygg mat og nytt Mattilsyn	Antall sider 62	Dato 10.11.03
Title	ISBN	ISSN
Forfatter(e) Eivind Jacobsen	Prosjektnummer 11-2003-25	Faglig ansvarlig sign. 
Oppdragsgiver SNT, SLT, SDT og Sjømatavdelingen i Fiskeridirektoratet		
Sammendrag Hva er forbrukerretting, og hvordan skal den norske matforvaltningen forbrukerrettes og oppnå legitimitet og tillit i befolkningen? I denne rapporten nærmer vi oss disse spørsmålene ved å se nærmere på sentrale dokumenter knyttet til omorganiseringen av den norske matforvaltningen. I tillegg til å se på dokumenter har vi hatt samtaler med personer i ledelsen for de fusjonerende etatene, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Sjømatavdelingen i Fiskeridirektoratet.		
Stikkord Forbrukerretting, forbrukerinteresser, trygg mat, Mattilsynet, tillit og legitimitet		
Keywords Consumer orientation, consumer interests, food safety, Food safety agency, trust and legitimacy		

**Forbrukerhensyn,
helsemessig trygg mat
og nytt Mattilsyn**

av

Eivind Jacobsen

2003

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING
Postboks 4682, Nydalen, 0405 Oslo

Forord

Denne rapporten har kommet i stand på oppdrag fra en arbeidsgruppe i tilknytning til opprettelsen av nytt Mattilsyn fra 01.01.04. Rapporten føyer seg naturlig inn i SIFOs arbeid med matspørsmål, der fokuset på helsemessig trygg mat har stått sentralt. Arbeidet med rapporten har også gitt oss anledning til å reflektere og formulere oss omkring mer grunnleggende problemstillinger knyttet til SIFOs arbeidsfelt.

Takk til alle de som sjenerøst ga oss tid til samtaler i en for dem svært travel og krevende tid.

11 november 2003

STATENS INSTITUTT FOR FORBRUKSFORSKNING

Innhold

Forord	5
Innhold	7
Sammendrag	9
1. Innledning	13
2. Forbruk eller forbruker?	15
2.1 Hva er en forbruker?	15
2.2 Hva er forbrukerhensyn?	18
2.3 Behov: helsemessig trygg mat	19
2.4 Interesser, pris og risiko	22
2.5 Preferanser og smak	26
2.6 Foreløpig oppsummering og kommentar	29
3. Interesseperspektiv på helsemessig trygg mat	33
3.1 Er maten trygg?	33
3.2 Nødvendigheten av kontrollører – en tredjepart	35
3.3 Habilitet og legitimitet	37
3.4 Foreløpig oppsummering og kommentar	39
4. Forbrukerretting av matforvaltningen?	41
4.1 Forbrukerretting i St. meld. 19 (1999-2000)	41
4.1.1 Oppsummering og kommentar	45
4.2 Forbrukerhensyn i Ot.prp. 100 (2002-2003)	46
4.2.1 Oppsummering og kommentar	48
4.3 Forbrukerhensyn i det nye Mattilsynet	49
5. Nytt mattilsyn og forbrukerne – nye utfordringer	55
6. Litteratur	59

Sammendrag

Hva er forbrukerretting, og hvordan skal den norske matforvaltningen forbrukerrettes? Hvordan skal en sikre at det nye Mattilsynet har legitimitet og tillit i befolkningen? I denne rapporten nærmer vi oss disse spørsmålene ved å se nærmere på sentrale dokumenter knyttet til omorganiseringen av den norske matforvaltningen. Vi spør etter hvordan forbrukerne forstås og hvordan forbrukerhensyn sees i forhold til andre hensyn. I tillegg til å se på dokumenter har vi hatt samtaler med personer i ledelsen for de fusjonerende etatene, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Sjømatavdelingen i Fiskeridirektoratet.

De senere årene har ord som forbrukerorientering, forbrukerretting og forbrukerhensyn fått en framtrædende plass i den offentlige matrelaterte forvaltningens utredninger og strategidokumenter. I forbruksforskningslitteraturen er det mulig å identifisere tre ulike måter å tilnærme seg forbrukerne på. En kan se forbrukerne som noen som:

- har felles, universelle, men kulturelt medierte behov;
- har felles *interesse* av å få mest mulig igjen (kvalitet og kvantitet) for pengene sine, og trenger beskyttelse av sin posisjon i kontraktene som inngås i forhold til selgere;
- har individuelle og (sub)kulturelt medierte *preferanser*, der mange prioriterer ulikt mht. hvordan de ønsker at mattilbudet skal være utformet og sammensatt, også mht. hvor trygg den skal være.

Forbrukerne - eller snarere mennesker i alminnelighet i kraft av sine aktiviteter knyttet til anskaffelsen og bruken av varer og tjenester - trenger å bli tatt hensyn til på alle disse til dels motstridende måtene. Det er ikke uten politisk betydning hvilket perspektiv en legger hovedvekten på. Perspektiv har også betydning for oppfattelsen av forbrukeren som aktør. Som byråkrat eller kjøpmann har det betydning hvorvidt en står overfor en klient med rettigheter, en

strategisk politisk aktør eller en som velger og vraker av hva du har satt fram i hyllene dine.

Forbrukerinteressene framtrer som langt mer monolittiske og entydige i behovs- og interesseperspektivet enn i preferanseperspektivet. Mens helse og redelighet står sentralt i de to førstnevnte er det kvalitet som gjerne framheves i det siste. Det er også en mer flytende overgang mellom forbrukerhensyn og næringshensyn når vi ser på preferanser enn når vi betrakter forbrukerne som noen som har interesser eller behov.

Hensynet til at maten skal være helsemessig trygg er utvilsomt av de aller viktigste forbrukerhensynene. Forbrukernes interesser er i denne sammenheng svakt organisert. Dessuten, til tross for alle kontrollsystemene er matbårne sykdommer et økende problem. Kontrollsystemenes oppbygging, innretting og organisering er derfor av stor betydning. Disse spørsmålene er politiske og berører interessene til svært store og ressurssterke industriinteresser, også i Norge. Utgangspunktet er at næringsaktører har iboende beveggrunner for å underinvestere i matsikkerhetssystemer. Reguleringen av risiko kan derfor ikke overlates til bransjen selv. Konsekvensen er at en tredjepart, uavhengig av næringsinteressene på området, må komme inn for å garantere for sikkerheten overfor forbrukerne. Utøvelsen av tredjepartrollen fordrer troverdig kompetanse og uavhengighet til de som skal kontrolleres. Det krever igjen at en politisk og administrativt på en troverdig måte skiller næringshensyn fra forbrukerhensyn. I Norge har det historisk sett vært svært tette bånd mellom forvaltningen og landbruket.

Begrepet forbrukerretting synes å ha dukket opp første gang i St.meld. 19 (1999-2000). Denne meldingen opererer med et ganske inkonsistent bilde av forbrukeren og hva forbrukerhensyn er. Meldingen peker på at forbrukerretting både er en strategi for næringsutvikling og skal bidra til å styrke forbrukernes stilling. Dokumentet framstiller det slik at det er uproblematisk å forene disse hensynene på en troverdig måte. Det legges hovedsakelig et preferanseperspektiv til grunn. Innenfor dette perspektivet er det lettest å tenke seg at en kan forene næringshensyn og hensynet til utvalgte forbrukergrupper. Vi ser imidlertid også elementer av et behovsperspektiv, der tryggheten ved produktene skal ivaretas av vitenskap og eksperter.

Meldingen er nær fri for henvisninger til mulige habilitetsliknende problemer i tilknytning til et nytt Mattilsyn. Et nytt tilsyn skal både kunne sørge for trygg mat og revidere kvalitetssystemer for næringen. Meldingen legger vekt på at helkjedetankegang skal bedre sikkerheten ved maten. Samtidig skal forbru-

kerne gjøres følelsesmessig trygge gjennom kommunikasjonsstrategier og tilgang til ”objektiv kunnskap”.

Ot.prp. nr 100 (2002-2003) om ny matlov baserer seg på et klarere interesseperspektiv enn det som var tilfelle for Landbruksmeldingen. Det framheves eksplisitt at det kan forekomme målkonflikter, men at helse skal tillegges avgjørende vekt ved eventuelle interesseavveininger. Andre forbrukerhensyn (enn helse) gis ikke på samme måte forrang, selv om redelighetshensynet framheves spesielt. I likhet med Landbruksmeldingen legges det vekt på at loven skal ivareta både nærings- og forbrukerhensyn. Det reflekteres lite over mulige habilitetsliknende problemer i forholdet til organiseringen og utformingen av tilsyn på området. Ei heller står det noe om hvordan en skal kunne kombinere det å engasjere både forbrukere og næringsliv til større deltakelse samtidig som forbrukerne får større innflytelse. Tiår med studier av korporative representasjon og deltakelse forteller oss at det kan bli vanskelig. I slike fora taper vanligvis diffuse og svakt organiserte interesser for sterke og organiserte interesser.

I sterkere grad enn det som var tilfelle for både Landbruksmeldingen og Ot.prop. 100 (2002-2003) peker St.prp. 1 Tillegg 8 ”Om ny organisering av matforvaltningen m.m.” på mulige mål- og interessekonflikter. Proposisjonen legger vekt på at det nye tilsynet skal ivareta forbrukerhensyn så vel som næringshensyn, men at hensynet til helse skal ha forrang. Samtidig er det åpenbart også en oppgave for det nye tilsynet at maten skal oppleves som trygg. Habilitetsliknende problemer har fått lagt mer framtrødende oppmerksomhet i stortingsproposisjonen enn i de andre dokumentene vi her har trukket fram. Det heter at det ikke skal være ”økonomiske eller andre bindinger” mellom Mattilsynet og de det skal føres tilsyn med. Det skal legges vekt på åpenhet, involvering av forbruker og næringsinteresser og habilitet. Dette skal oppnås ved å skille risikovurdering fra risikohåndtering og politikk fra faglig skjønn.

Vi mener det står mye fornuftig om hvordan dette kan gjøres. Vi peker imidlertid på overordnede problemer som springer ut av at Mattilsynet skal sogne til et departement med sterke koblinger til næringsinteresser og en i forbrukerøyne lite lydhør og forbrukervennlig forhistorie. Hvorvidt de foreslåtte tiltakene makter å kompensere for dette ”skjeve” utgangspunktet, vil i stor grad avhenge av ressurser og av at Mattilsynets faglige integritet og uavhengighet respekteres fra departementets side. Det vil imidlertid også være avgjørende at Mattilsynet selv klarer å konsolidere seg og enes om en tilsynsprofil og rolle som samsvarer med de gode intensjonene om uavhengighet og økt forbrukerinnflytelse.

Hele det norske matsystemet, fra jord til bord, er i dag under sterkt politisk press fra EU, WTO og innenlandske eksportinteresser (les fiskeriinteresser) og forbrukere. En ytterligere liberalisering (til og med en forholdsvis rask liberalisering) av handelen med jordbruksbaserte matvarer er derfor et sannsynlig scenario Mattilsynet må settes i stand til å kunne håndtere. I en situasjon med raskt økende import av matvarer må en unngå mistanke om at innenlandske næringshensyn får forrang framfor helse og forbrukerhensyn, eller at næringshensyn kamufleres som forbrukerhensyn. Hvis matvaremarkedet åpnes på denne måten, vil en også kunne vente at ansvars- og tillitsforhold endres. Det blir i så tilfelle en utfordring også for det nye Mattilsynet. Norske matmyndigheter har så langt nytt usedvanlig stor tillit i befolkningen. De har imidlertid kunnet profitere på en i Europeisk sammenheng svært stabil og oversiktlig markedssituasjon der det har vært forholdsvis lett å finne fram til felles forståelser og omforente løsninger. Alt taler for at dette vil bli vanskeligere i framtiden. I så tilfelle blir det enda viktigere enn tidligere å holde hensyn og roller fra hverandre i åpne beslutningsprosesser.

Mat er i stigende grad en høytteknologisektor, der vitenskap er en viktig innsatsfaktor. Teknologiske innovasjoner introduseres i stigende tempo i produksjonsprosesser så vel som i produktene som lanseres. Genteknologi er en av mange nye teknologier som her tas i bruk for å produsere matvarer billigere, få dem til sensorisk å forandre seg, gi dem nye, eventuelt helsefremmede egenskaper osv. I denne situasjonen blir en ryddig risikovurdering og risikohåndtering viktigere enn tidligere, der føre-var prinsippet må anvendes med klokskap. Samtidig reiser de nye teknologiene etiske problemstillinger som "går utenpå" vanlige vitenskaplige vurderinger. I slike situasjoner blir det særdeles viktig at ikke bare de vitenskaplige konklusjonene, men også premissene som legges til grunn blir stilt fram for åpen diskusjon. Dette er desto viktigere ettersom Mattilsynet her i stigende grad vil stå overfor en i norsk sammenheng ny type aktører, de store, vitenskapstunge transnasjonale 'life-science' foretakene. I møtet med disse vil Mattilsynet så vel som den nye Vitenskapskomiteen måtte ha et ryddig forhold til hvilke hensyn og hvilke vurderingskriterier som skal komme til anvendelse.

1. Innledning

De senere årene har ord som forbrukerorientering, forbrukerretting og forbrukerhensyn fått en framtrødende plass i den offentlige matrelaterte forvaltningens utredninger, planer og strategidokumenter. Et søk på ”forbrukerretting” på internettsøkemotoren Google viste at nesten alle de 212 treffene var knyttet til landbruks- og matsektoren¹. De fleste treffene knyttet seg til offentlige etater og landbruksbaserte institusjoner, men også til politiske partier, pressen og utdanningsinstitusjoner. Et tilsvarende søk på ODIN viste at nesten samtlige 63 treff knyttet seg til matsektoren i en eller annen variant. Begrepet ”forbrukerorientering” fikk litt flere treff fra andre sektorer, men 33 av de 52 beste treffene på Google var likevel knyttet til produksjon, foredling, salg og forvaltning av mat. Et tilsvarende søk på ODIN viste at kun 2 av 71 treff knyttet seg til noe annet enn mat. Alle treffene er fra de tre siste årene. En må med andre ord kunne konstatere at begrepene er sektorspesifikke og at de har kommet i bruk ganske nylig. Mye tyder dessuten på at de er spesielt brukt i offentlig landbruks- og matrelatert forvaltning, og da spesielt forbrukerrettingsbegrepet.

Så langt vi kan bringe på det rene fikk ordet forbrukerretting utbredelse som politisk begrep først med St. meld. Nr 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Der er det til gjengjeld gitt en helt sentral plass som merkelapp på en nyorientering av norsk landbruk og av matsektoren som helhet. Det illustreres også av forsiden på meldingen, der kjernefamilien samlet omkring frokostbordet står i fokus, omkranset av bilder fra norsk landbruk og matproduksjon. Begrepet har siden fått utbredelse langt ut over landbruket, og nevnes hyppig i dokumenter fra hele matsektoren, hvor i opptatt fisk som skal spises innenlands så vel som utenlands.

¹ Vi fant to unntak, en henvisning til Barne- og familiedepartementet som omhandlet forbrukerretting av miljøpolitikken, og en link til en humoristisk statstjenestemann.

Våren 2003 fikk SIFO en henvendelse fra en arbeidsgruppe i tilknytning til opprettelsen av det nye Mattilsynet om å utrede forbrukerretting av etatene som skal gå sammen i det nye Mattilsynet. Utredningen skal inngå i en samlet vurdering av hvordan omverdenen oppfatter forvaltningen, og danne utgangspunkt for den videre forbrukerrettingen i det nye Mattilsynet.

Med dette utgangspunktet har vi ønsket å trenge inn bak ordet forbruker og forbrukerhensyn, for å synliggjøre konsekvenser av ulike måter å nærme seg fenomenet på. Dernest har vi ønsket å se på hva slags forståelse av forbrukeren som legges til grunn i de politiske dokumentene i tilknytning til den nye Matloven og det nye Mattilsynet. Vi har spesielt lagt vekt på et interesseperspektiv og hensynet til at maten skal være helsemessig trygg. Vi spør om forholdene ligger til rette for at det nye Mattilsynet skal kunne møte disse utfordringene på en måte som sikrer legitimitet og tillit i befolkningen.

Metodisk baserer vi oss på studier av foreliggende dokumenter, først og fremst de politiske dokumentene St.meld. 19 (1999-2000) om landbrukspolitikken, Ot.prp. 100 (2002-2003) om ny matlov og St.prp. 1 Tillegg 8 (2002-2003) om opprettelsen av nytt Mattilsyn. I tillegg bygger vi på offisielle dokumenter fra de fire fusjonerende institusjonene, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Sjømatavdelingen i Fiskeridirektoratet. Vi har også hatt samtaler på høyt nivå i alle de fire tilsynene, i ledergruppen for det nye Mattilsynet, samt i Landbruksdepartementet.

Vi starter framstillingen (Kapittel 2) med det tilsynelatende naive spørsmålet om hva en forbruker er. Vi ser på tre ulike tilnærminger til denne ”figuren” og hva forbrukerhensyn innebærer. I kapittel 3 går vi nærmere inn på habilitets- og legitimitetsspørsmål i tilknytning til det nye Mattilsynet, med spesielt fokus på helsemessig trygg mat og balanseringen mellom næringshensyn og forbrukerhensyn. Vi går videre med denne diskusjonen i kapittel 4, der vi leser oss gjennom de tre overnevnte politiske dokumentene, knyttet til landbrukspolitikken, til den nye Matloven og det nye Mattilsynet, og spør hva slags forståelse av forbrukerne som der ligger til grunn, samt hva en mener skal settes i verk av tiltak for å ivareta forbrukerhensyn. I siste kapittel (kapittel 5) foretar vi en samlet diskusjon, der vi prøver å svare på hva som skal til for at det nye Mattilsynet skal framstå som forbrukerrettet, med høy tillit og legitimitet i befolkningen.

2. Forbruk eller forbruker?

2.1 Hva er en forbruker?

Spørsmålet kan virke kunstig eller retorisk, eller begge deler. Alle vet jo hva en forbruker er. Vi er det alle, ikke minst når det gjelder mat. Mat er noe vi *må* ha for å overleve. Og siden de færreste av oss kan dyrke fram og lage all maten vi trenger, må vi bekle statusen som forbrukere, for å skaffe oss mat, tilberede den og siden fortære den. Relevansen av spørsmålet blir derimot klarere når vi tenker over i hvor liten grad vi identifiserer oss med denne ”skikkelsen”. De færreste av oss tenker på oss selv som forbrukere. Vi kan være husmødre, snekkere, United-tilhengere eller SV’ere, men sjelden forbrukere. Forbrukerne er alltid noen andre, gjerne ukjente, en slags gjennomsnittskarakter vi alle likner men ikke er (jf. Lien 1997). Det kan derfor være fornuftig for et øyeblikk å stanse opp og reflektere over hva denne størrelsen vi så ofte refererer til og som vi i så liten grad identifiserer oss med, er og hvordan han eller hun framstilles.

På SIFO tenker vi på forbruk som aktiviteter knyttet til roller som hører hjemme i to ulike, men nært forbundne sammenhenger (Grønmo 1984:14). For det første er *anskaffelsesprosessen* en del av forbruket. Behov og ønsker må formuleres og prioriteres og midler skaffes til veie. Det må også informasjon om tilbud, eventuelt må ulike tilbud sammenliknes og det må gjøre valg. Gjennom valgene, kjøpsbeslutninger, inngår kjøperen – vår helt forbrukeren – en transaksjon med en selger. De inngår en som regel svært standardisert kjøpskontrakt der eiendoms- og disposisjonsretten til en nærmere bestemt vare eller tjeneste (eller kombinasjon av disse) overdras mot en betaling – vanligvis penger i en eller annen form. Vanligvis slutter relasjonen med selger der, i kjøpsøyeblikket. Jurister vil imidlertid kunne fortelle oss at relasjonen henger ved inn i den andre forbrukssammenhengen, brukskonteksten. Samti-

dig finner transaksjonen sted innenfor en juridisk ramme av rettigheter og plikter, fastsatt og sanksjonert av samfunnet.

Bruksprosessen er den andre delen av forbruket. Den anskaffede varen bringes inn i en sammenheng, for eksempel i hjemmet, der den tilpasses en lokal praksis og kommer til nytte innenfor denne. Maten avkles sin varekarakter og blir, via kokkens iherdige innsats, til spiselig føde. Ofte skjer dette i en sosial sammenheng, der maten også markerer et sosialt felleskap og identitet. For matens del sammenfaller forbruket i fysiologiske forstand med fysikkens begrep om forbruk, som transformasjon av materie til energi. Hvis alt går som det skal er selgeren uvedkommende for denne delen av forbruket.² Så er imidlertid ikke tilfelle hvis det viser seg at maten ikke holdt mål, sensorisk eller enda verre, hvis vi ble syk av den. I slike tilfeller har forbrukeren kontraktfestede rettigheter om erstatning og oppreisning vis a vis selger, og selger har ansvar overfor den skadelidende så vel som samfunnet.

I disse forbrukskontekstene, og spesielt anskaffelsesprosessene, inngår vi alle på deltid, for eksempel på vei fra jobben, på formiddagsshopping, på Harrytur til Sverige. At vi gjør dette på deltid innebærer at vi som regel har begrenset kompetanse og informasjon (om produktene, om alternativer, om rettigheter og plikter) og som regel oppmerksomhet like mye helt andre steder. Som deltidsutøvere møter vi imidlertid kompetente og informerte næringsdrivende som jobber der på heltid, noe vi skal komme behørig tilbake til senere. Forbrukeren er disse deltidsrollene ”written large”. Slik sett er forbrukeren en abstrakt konstruksjon, der vi later som om dette er noe en gjør og identifiserer seg med hele tiden. Satt på spissen kunne vi si det slik: det finnes ingen forbrukere, kun forbruk.

Nå har det imidlertid ikke alltid vært slik. Forbrukeren har framstått i ulike framtoninger opp gjennom etterkrigstiden. 50- og 60-tallets *husmor* er kanskje det nærmeste en har vært en heltids forbruker, en som så det som sin yrkeskarriere å være innkjøper og forvalter av familiens materielle velstand (unntatt bilen, og kanskje Tv-en da, som var fars domene). SIFO spilte en ikke ubetydelig rolle i den sammenheng, som ideologiprodusent og et slags teknologisk institutt for utvikling av husmorsyrket og hjemmet som arbeidsplass. De som har sett ”Salmer fra kjøkkenet” vet hva jeg her snakker om. I denne perioden, før kjedenes tid, var det ofte personlig kjennskap mellom kjøpmannen og denne husmoren. Det innebar at han ofte også kjente hennes familie og spesielle ønsker og behov de måtte ha. Begrenset tilgjengelighet (bilen var ennå

² Ved tjenesteforbruk faller anskaffelsen og bruken sammen. Dessuten er tilbyderer uatskillelig fra bruken av tjenesten (f.eks. hårklipp eller restaurantbesøk).

ikke utbredt) gjorde dessuten sitt til at kjøpmannen var en slags lokal monopolist. Husmoren hadde derfor forholdsvis små valgmuligheter, mellom butikker så vel som når det gjaldt vareutvalg.

Mens husmoren, som det ligger i ordet, var en særdeles kjønnnet skikkelse, var og er etterfølgeren, den jeg har valgt å kalle *forbrukerborgeren* uten kjønn og øvrige særskilte kjennetegn. Forbrukerborgeren springer ut av borgerens møte med varemarkedet. I sosialøkonomenes bilde framtrer han/hun som anonyme optimaliserere av nytte, etterspørsel – som i noen grad kan manipuleres. I Forbrukerrådets ånd framstår de med de samme og universelle forbrukerrettighetene, utledet av menneskerettighetene og fastslått i FNs ”guidelines for consumer protection” (mer om dem senere). Forbrukerborgeren har rettigheter og plikter vis a vis nasjonalstaten. Slik sett er skikkelsen også uttrykk for ”nasjonaliseringen” av den private sfære. Nasjonalstaten strekker seg helt inn på kjøkkenbenken. Den anonyme forbrukerborgeren er i større grad mobil, og møter de like anonyme kjedebutikkene på det en kaller *markedet* – også det en abstraksjon (Lien 1994; Carrier 1995).³

Mens forbrukerborgeren i prinsippet er ukjent og anonym, var den tradisjonelle kunden kjent for kjøpmannen. I stigende grad er han/hun det også for moderne markedsførere. ”Den nye kunden” fødes nå i siviløkonomens og markedsførernes bilde, med god hjelp av moderne databaseteknologi og systematisk utnyttelse av transaksjons- og registerdata. ”Den nye kunden” vokser ut av kunderegisteret, ikke som en personlig bekjent, men som en personlig profil basert på en kombinasjon av såkalte elektroniske fingeravtrykk og statistiske gjetninger. Handelen håper fortsatt på at han/hun (fortsatt vanligvis en hun når vi snakker om mat) er lojal, i den forstand at hun kommer tilbake og gjør nye innkjøp, og forsøker å oppnå det gjennom å tilby spesielle personlige fordeler. Slik sett snakker ikke handelen om forbrukerne i betydningen en anonym klasse med like rettigheter. I stedet ynder de å snakke om våre kunder, som skal få gode tilbud og premiering for sin lojalitet.⁴

³ Lien (1994) og Carrier (1995) beskriver moderne markedssegmenteringsteknikker, der den store uensartede forbrukergruppen forsøkes inndelt etter ulike demografiske og verdimeslige kjennetegn. Ideen er å treffe de riktige forbrukerne med produkter og markedsføring. Lien (1994) understreker at disse forbrukersegmentene er høyst abstrakte og løsrevet fra enhver kontekst. De framstår derfor som fantomer, prisgitt markedsanalytikernes mer eller mindre tilfeldige modelleringer.

⁴ Economist beskriver hvordan e-handel i økende grad gjør det mulig å komme med slike personlige tilbud, men også gjør det mulig å diskriminere på pris (Economist oktober 2003).

Veien fra husmoren via forbrukerborgeren til ”den nye kunden” innebærer i noen grad en dreining av fokus fra bruk og brukskontekster til kjøpskontekster (og kontrakter). Det er langt fra ”Salmer fra kjøkkenet” til ”Shoppaholics”. Det må likevel nevnes at gourmet-medieindustrien langt på vei har maktet å føre fokuset tilbake mot brukssfæren. Den vitenskapliggjørende rasjonaliseringen av kvinners hverdagsliv fra SIFOs barndom, er imidlertid byttet ut med et mer henslengt livsnyttende og til dels mannsrealiserende prosjekt. Samtidig har det skjedd en endring av det overordnede regulatoriske prosjektet, der en har gått fra statlig nasjonsbygging (likebehandling i Kongeriket og tildeling av plikter og rettigheter) til det en noe forenklet kan kalle privat ”reføydalisering”, der merkevarebygging og lojalitetsprogrammer splitter opp forbrukergruppene og gjør dem til kunder av spesifikke produsenter/tilbydere.

2.2 Hva er forbrukerhensyn?

Forbrukerhensyn har vært gjenstand for diskusjon i politiske så vel som forbruksforskningsfaglige sammenhenger (se for eksempel NOU 1977:9; Grønmo 1984; Bakke og Lien 1992; NOU 1995:21; St. meld nr. 40 (1998-99); Sterns 2001). De er også diskutert og proklamert som retningslinjer for forbrukerbeskyttelse av FN.

I den mer faglige litteraturen finner en ulike tilnærminger og formuleringer av hva forbrukerhensyn er og bør være. Grovt sett kan vi skille mellom tre ulike tilnærminger. Forbrukerhensyn kan sees som uttrykk for universelle menneskelige *behov*, eller som uttrykk for *interesser* utledet fra rolleposisjoner i samfunnet og som uttrykk for ulikheter i smak og *preferanser*. Etter kort å si litt generelt om disse tilnærmingene, skal vi deretter se nærmere på hvordan de kan anvendes på matområdet.

Som nevnt innledningsvis må vi alle ha mat i tilstrekkelige mengder og den må være variert og trygg slik at vi ikke blir syk av den. Dette er et av flere *grunnleggende universelle menneskelige behov* som springer ut av menneskets biologi som menneskedyr. Tilsvarende har vi behov for beskyttelse mot vær og vind, mot vold, tortur og overgrep osv.. Disse behovene er anerkjent i FNs deklarasjon om menneskerettigheter, der det heter i artikkel 3 at ”*Enhver har rett til liv, frihet og personlig sikkerhet*” og artikkel 25, der det i punkt 1 blant annet heter at ”*Enhver har rett til en levestandard som er tilstrekkelig for hans og hans families helse og velvære, og som omfatter mat, klær, bolig og helseomsorg (...) osv.*” Retten til forbrukerbeskyttelse springer ut av disse

behovene, og myndighetene i FNs medlemsland har forpliktet seg til å sørge for at de oppfylles.

Alternativt kan forbrukerne studeres som rolletakere i et sosialt system. Interessene er da uttrykk for de posisjonene de bekler og de relasjonene de inngår i, i tilknytning til anskaffelsen og bruken av varer/tjenester. Som antydnet foran er kjøper - selger relasjonen dominerende og organiserende for dette feltet av dels kryssende, dels sammenfallende interesser. Dette gjelder spesielt i tilknytning til anskaffelsen, men i noen grad også for bruken. I disse relasjonene har selgere og forbrukere motstridende interesser knyttet til prisen på varen og i noen grad i tilknytning til eventuell risiko forbundet med bruken av varen. Vi skal komme behørig tilbake til dette nedenfor.⁵ Regulerende myndigheter fungerer i denne sammenheng som ”dommere” med legal kompetanse til å bestemme, eventuelt endre spillereglene. Forbrukerne er som regel ”svake parter” i slike relasjoner, pga. begrenset oppmerksomhet og engasjement, manglende evne til organisering (atomistisk struktur), asymmetrisk informasjon og forekomsten av lokale monopoler. Av den grunn har de behov for beskyttelse gjennom felleskaplige institusjoner som styrker deres stilling i kontraktene som inngås.

Endelig kan forbrukerne studeres med utgangspunkt i deres mangfoldige smaksoppfatninger og prioriteringer. Smakspreferanser kan da sees som uttrykk for sosioøkonomisk posisjon i samfunnet, for eksempel knyttet til et hierarkisk og klassefundert system for god og dårlig smak (Bourdieu 1986). Alternativt kan en forstå smaksforskjeller som uttrykk for horisontale skiller i samfunnet, som skiller mellom by og land, mellom ’pønkere’ og ’soss’, mellom nordlendinger og søringer, mellom kvinner og menn, hver med sine kulturelle smaksuttrykk og identiteter (se Hellevik 1996).

2.3 Behov: helsemessig trygg mat

Behovseiere forholder seg først og fremst til fellesskapet ved nasjonalstaten som gjennom FN har forpliktet seg til å oppfylle disse behovene⁶. Når vi

⁵ Men forbrukere kan også ha kryssende og motstridende interesser, der de etterspør samme knappe gode, eller der deres ulike forbruk er i konflikt, for eksempel på grunn av sammenfall i tid og rom (Jacobsen 1994; se også Hirsch 1978).

⁶ I henhold til FNs retningslinjer for forbrukerbeskyttelse (sist gang utvidet i 1999), skal myndighetene i hvert av medlemslandene utvikle og opprettholde ”a strong consumer protection policy” (II General principles, pkt. 2). Slik forbrukerbeskyttelse skal ta utgangspunkt i punktene listet opp nedenfor (jf. II General principles pkt. 3): a) *The*

snakker om behov er det derfor naturlig å se på forbrukerne som statens ”medlemmer” – borgere, eller klienter som de har ansvaret for, eventuelt også vet det beste for. Det er ofte legens eller ekspertens blikk som definerer disse behovene, ofte med referanse til vitenskaplig dokumentasjon og analyse.

Forbrukerhensyn har relevans for alle varer og tjenester og deres tilbydere. Det er likevel svært mye som i denne sammenhengen som er spesielt ved mat. Kort fortalt skiller maten seg fra de fleste andre produkter ved at

- Vi *må* ha mat, vi kan ikke leve uten.
- Men feil og mangler ved maten kan skade og/eller drepe oss.
- Maten involverer derfor risiko og tillit på en helt fundamental måte.
- Av den grunn har de fleste samfunn institusjoner for å regulere risiko og tillit til mat og tilbydere av mat.
- Siden vi *må* ha mat daglig, er anskaffelsen og tilberedelsen av den ofte svært rutinisert, der vi ikke forholder oss til enkeltvalg, men handler vanemessig.
- Samtidig er maten genuint sosial, og bærer av og markør for felle- skap og identitet. Vi har nasjonalretter så vel som en utbredt opp- fatning av at ”vi er det vi spiser”.

Matens tvetydighet, som kilde til liv og risiko for skade og død er universell (Fishler 1988). Over alt har mennesker de samme behov for tilgang til nok og variert ernæring (Eide 1984). Dette framgår blant annet av ”The Rome Declaration on World Food Security”, der det slås fast: *”the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger.”* (World

protection of consumers from hazards to their health and safety; b) The promotion and protection of the economic interests of consumers; c) Access of consumers to adequate information to enable them to make informed choices according to individual wishes and needs; d) Consumer education, including education on the environmental, social and economic impacts of consumer choice; e) Availability of effective consumer redress; f) Freedom to form consumer and other relevant groups or organizations and the opportunity of such organizations to present their views in decision-making processes affecting them; g) The promotion of sustainable consumption patterns” (United Nations, New York 2003). Medlemslandene forplikter seg til å følge disse retningslinjene, men skal sette opp egne prioriteringer ”in accordance with the economic, social and environmental circumstances of the country and the needs of its population, bearing in mind the costs and benefits of proposed measures” (II General principles, pkt. 2). Selv om det siste leddet bidrar til å relativisere retningslinjene, framstår de likevel som universelle og i samme ånd og som en forlengelsen av menneskerettighetene.

Food Summit, Rome, 13-17 november 1996). I dagens Norge er sult sjeldent et problem. Det kan derimot fortsatt skorte noe på med hensyn til om maten er helsemessig trygg nok ("safe"), næringsmessig riktig nok ("nutritious") og passende ("adequate"). FAO slår fast at "*Food quality and safety are important aspects of the right to food. Food safety implies the absence or safe levels of contaminants, bacteria, naturally occurring toxins or any other substance that may make food injurious to health.*"⁷ Adresse for disse behovene er nasjonalstatene og deres regjeringer. Det er de som gjennom FN-traktater og lignende har tatt på seg forpliktelsene ved å sørge for at deres innbyggere får oppfylt disse behovene, og slik legger forholdene til rette for menneskeverdige liv.

I Norge er sannsynligvis maten tryggere enn i noen annen historisk epoke, selv om teknologiske og handelspolitiske endringer reiser nye utfordringer vi vil komme nærmere inn mot slutten av denne utredningen. Som nevnt foran er det likevel tusener som hvert år får kortere eller lengre sykdomsutbrudd på grunn av matbårne sykdommer. Det forekommer også dødsfall fra år til annet (jf. SNT 2003). Det er med andre ord nok av utfordringer på dette området.

Den ernæringsmessige siden ved maten er mangfoldig, og reiser problemstillinger knyttet til underernæring, så vel som overernæring og feilernæring. I Norge kan et økende omfang av livsstilssykdommer knyttes til matinntak, og gir seg utslag i form av f.eks. økt hyppighet av fedme (eng. "obesity"), sukkersyke, hjerte-/karsykdommer og kreft. Samtidig springer spesielle utfordringer ut av de klimatiske forholdene. Frukt og grønnsaker har kort vekstsesong. Av den grunn har de hatt begrenset tilgjengelighet og høye priser. På dette området har en til dels ernæringsfiendtlig landbrukspolitikk bidratt til å holde prisene på frukt og grønt høye. Mens matvareprisene i allmennhet neppe kan sies å være et ernæringsproblem i dag, er prisene på frukt og grønt det i forhold til dagens livsstilsbaserte ernæringsproblemer (jf. for eksempel Statens Ernæringsråd 1998).

Med "passende" mattilbud sikter Roma-deklarasjonen blant annet til at maten må være kulturelt passende. I vårt samfunn har vi ganske nylig fått øynene opp for de multikulturelle sidene ved samfunnet og hvordan det stiller nye krav til mangfoldet i mattilbudet. For eksempel har muslimer behov for halal-kjøtt og jødene for kosher; det kan ikke reduseres til en hvilken som helst preferanse på linje med ønsket om å ha flere typer gule oster på frokostbordet. Av dette følger at de har rettigheter til å få tilgang på slik mat, dvs. at myn-

⁷ <http://www.fao.org/Focus/E/rightfood/right2.htm>

dighetene plikter å gi dem mulighet til (på eget initiativ) å skaffe seg tilgang til slik mat.

Målet for nasjonal politikk er i henhold til den samme FAO deklarasjonen en situasjon der en har oppnådd matvaresikkerhet for alle: *"Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life"* (World Food Summit Plan of Action § 1, World Food Summit, Rome, 13-17 November 1996).⁸

Behov defineres og "representeres" av eksperter innenfor en vitenskaplig diskursiv ramme. Codex Alimentarius er ett eksempel på en slik autoritet når det gjelder risiko. Men, som kjent "krangler" eksperter, tilsynelatende i stadig økende grad (for eksempel om risiko eller ernærings spørsmål). Defineringen og representasjonen av behov involverer derfor både en vitenskaplig og en bredere samfunnsmessig kamp om definisjonsmakt. Som Marion Nestle påpeker, skjuler makt og økonomiske interesser seg som regel bak vitenskaplige argumenter og dokumentasjon. Hun skriver: *"(...) whenever someone invokes science in discussions of food safety, we can be reasonably certain that questions of self-interest are at stake but are excluded from debate"* (Nestle 2003:22).

2.4 Interesser, pris og risiko

Innenfor dette perspektivet framstår forbrukerne som bærere av interesser, interesser som springer ut av rolleposisjoner, der en står opp mot andre aktører, først og fremst selgere/produsenter. Som interessenter framstår forbrukerne som strategiske aktører med egen integritet innenfor en politisk kontekst. Det vil også si at de har kapasitet til å styre sin egen agenda og bringe nye problemstillinger og krav opp på dagsordenen.

Kjøpere og selgere har åpenbart ulike interesser i forhold til varenes pris. En selger ønsker seg naturlig nok mest mulig igjen for varene, mens forbrukerne

⁸ Menneskets nær uendelige evne til å la seg kjede bør også nevnes. Behovet for variasjon i matveien er ikke bare et fysiologisk og kulturelt, men også et psykologisk behov. Det springer ut av en grunnleggende drift i mennesket mot å bryte vante mønstre og å skape noe nytt. Også av denne grunn bør en oppmuntre til mangfold i mattilbudet.

vil ha mest mulig for pengene. Dette er en grunnleggende motsetning i ethvert marked. Den lar seg som regel løse gjennom kompromisser. Kroner og øre kan deles ned til minste desimal. Samtidig skjer transaksjonene innenfor en kontekst der andre selgere kjemper om de samme kundene. Der det på denne måten er konkurranse om kundene, kan forbrukerne høste slike fordeler som følger av økt oppmerksomhet og lydhørhet. Det gir seg som regel først og fremst uttrykk i lavere priser, men kan også gå på andre konkurranseparametere, som for eksempel kvalitet og service.

Gjennom siste halvdel av det 20. århundre har markedsmekanismen bare hatt begrenset betydning for fastsettelsen av prisene på jordbruksvarer i Norge. Gjennom det såkalte målprissystemet og bak et solid importvern har prisene blitt politisk-administrativt fastsatt med utgangspunkt i avsetningspolitiske mål (Almås 2003). Forbrukerinteressene knyttet til pris har i hovedsak kun vært tilgodesett så lenge de sammenfalt med mål for landbrukspolitikken. Det gjorde de i noen grad i den umiddelbare etterkrigsperioden, da forsyningsproblemer stod på dagsordenen. Etter at overernæring og livsstilssykdommer har kommet på dagsordenen, har interessemotsetningene blitt mer åpenbare og konfliktene flere (Kjærnes 1993). En moderat liberalisering av importen, redusert landbruksstøtte og en oppmyking av målprissystemet, har bidratt til at markedsmekanismen i dag har større relevans for prisfastsettelsen (Farsund 2002). Økt grensehandel (og smugling) mot Sverige og Danmark har dessuten satt prisene under politisk press, noe som nok vil holde fokuset på prisene oppe på alle leddene i den innenlandske verdikjeden (Lavik et al 2003).

Også på ernæringsområdet har det vært konflikter mellom forbruker og produsent, spesielt for de sektorer som har mottatt store subsidier og som samtidig har vært ernæringsmessig problematiske, som eksempel meierisektoren (Kjærnes 1993). Foran var vi inne på tilsvarende forhold for frukt og grønt (jf. pkt 2.3).

I utgangspunktet skulle en kunne tenke seg at produsenter/selgere og forbrukere har sammenfallende interesser når det gjelder det å sørge for at maten som bys fram er trygg å spise. Enhver som har opplevd en magesjau ønsker å unngå at det gjentar seg, og de ønsker å slippe å engste seg for at det skal skje. Samtidig ønsker selgere (i hvert fall de "seriøse" som har investert millioner i personale, lokaler, utstyr og råvarer) at kundene skal komme tilbake. Markedsføringsekspertene kan fortelle oss at det koster langt mer å kapre en ny kunde enn å få en eksisterende kunde til å komme tilbake (for eksempel Selnes 1993). Det kan derfor lønne seg å sørge for at maten er og oppfattes som helsemessig trygg.

Dessverre, er det likevel ikke så enkelt. John Spriggs og Grant Isaac (2001) skriver at private matprodusenter har, hvis de blir overlatt til seg selv, flere beveggrunner for å underinvestere i mattrygghet. For det første kan de fristes til å opptre som gratispassasjerer på andres innsats for å bygge opp tillit til mat generelt eller til spesielle produkter. Produsenter kan tenkes å være i markedet for kortsiktig fortjeneste (og derfor ikke er så opptatt av å sikre seg gjenkjøp), eller de kan ta sjansen på at de ikke blir knyttet til sykdomstilfeller eller eventuelle mangelfulle eller helseskadelige produkter. Dette er spesielt tilfelle i markeder for generiske produkter⁹. Her er det et poeng at de aller fleste tilfellene av matbårne sykdom opptrer isolert og privat, som regel uten at det er lett å identifisere en kilde til sykdommen (se f.eks. Nestle 2003:27; Schlundt 2003)¹⁰. Verdikjeden er ofte lang, forgrenet og sykdomsutbrudd desto vanskeligere å spore tilbake til en mulig kilde. Marion Nestle uttrykker det slik: *“Because food is produced, processed, distributed and sold, and cooked before it is eaten, its safety is a shared responsibility, meaning that blame also can be shared. Any one company in the food chain can deny responsibility and pass accountability along to another”* (Nestle 2003:1). Den som spiser maten er ofte ikke den som lager den; den som lager maten er ofte ikke den som kjøper den; og den som selger maten får den ofte via flere mellomledd bakover mot produsentene. Det innebærer at tilbakemeldingssystemene ofte er mangelfulle, lange og kronglete, og at den skadelidende bare unntaksvis får meldt tilbake og stilt den eventuelt ”skyldige” til ansvar. Det er selvfølgelig enda vanskeligere rettslig å belegge at et sykdomsutbrudd skyldes en bestemt handling eller mangel på handling fra en aktør flere ledd bakover i verdikjeden. Av den grunn er det mulig for mange ”useriøse” produsenter og selgere å ”sende regningen videre” for å slippe unna.

For det andre, skriver Spriggs og Isaac (2001), har private produsenter, selv når de legger godviljen til, en spore til å ”underprise” kostnadene ved ikke å bygge opp tilstrekkelig effektive systemer for å sikre at maten er helsemessig trygg. Ved matforgiftninger og lignende kan kostnadene for den enkelte skadelidende og samfunnet, fort komme til å overstige alle verdiene i et selskap. Følgelig kan næringsdrivende foretrekke å slå seg selv konkurs framfor å måtte betale full kompensasjon til de skadelidende. Andre forhold virker i samme retning: Det gjelder for eksempel en forholdsvis restriktiv norsk (og europeisk, men ikke amerikansk) rettspraksis mht. utmålingen av erstatningsbeløp, og ikke minst, et forholdsvis sjenerøst fellesskapsfinansiert helse- og trygde-

⁹ Merkevarer skiller seg her ut ved at de lar seg knytte til en bestemt produsent. Produsentens logo forteller også hvor eventuelle klagere skal rettes (Economist, ProLogo, Sept. 8th-14th 2001).

¹⁰ Ofte vet en heller ikke med sikkerhet om maten er kilden.

system som bærer hoveddelen av kostnadene ved denne typen sykdomsutbrudd. Dette bidrar til at forbrukernes risiko og de økonomiske kostnadene forårsaket av manglende produktsikkerhet, sjelden eller aldri gjenspeiler seg i matvareprodusentenes finansielle risiko og kostnadskalkyler.

I tråd med dette perspektivet har forbrukerne interesse av at det tas organisatoriske grep som kan tvinge produsentene til å ta behørig hensyn til sikkerheten ved produktene. På ett eller annet vis må det kompenseres for at markedskonkurransen ikke på egen hånd i tilstrekkelig grad stimulerer produsenter, foredlere og distributører til å ta hensyn til produktsikkerhet. Politikk og byråkrati må tre inn der markedet svikter (Hernes 1978). Næringsdrivende må også kunne stilles til ansvar for eventuell juks og feiltrinn, det være seg gjennom bøter og forelegg eller privatrettslige erstatningsordninger. Samtidig har forbrukerne interesse av at tilstrekkelig og relevant informasjon gjøres tilgjengelig for dem, slik at de på fritt grunnlag kan gjøre seg opp en mening om produsentene og produktene, hvordan de er produsert, foredlet og distribuert og ikke minst kontrollert. Forbrukerne har også interesse av å få vite hvem som bevisst eller av vanvare gjør feil, slik at de kan ta sine forhåndsregler. Forbrukerne har med andre ord et behov for åpenhet og redelighet for å sikre seg mot direkte juks og slurv. Dokumentasjon og merking kan være en strategi i så måte. Det må kunne godtgjøres at maten er det den gir seg ut for. Autentisiteten av denne dokumentasjonen må i så tilfelle kunne verifiseres på en for forbrukerne troverdig måte av en dertil troverdig instans.

Interesser representeres av interesseorganisasjoner, eventuelt av oppnevnte "vaktbikkjer" a la Forbrukerombud, Konkurransetilsyn eller for den saks skyld Mattilsyn. Tradisjonelle nasjonale forbrukerorganisasjoner finnes i de fleste vestlige land, i Norge representert ved Forbrukerrådet. I tillegg har deler av den såkalte miljøbevegelsen forbrukerrelaterte spørsmål høyt oppe på sin agenda. Forbrukerorganisasjoner skal reise forbrukernes stemme i offentligheten, ved siden av at de ofte deltar i organisasjonssamfunnets mange kollegiale råd og utvalg. Fra studier av organisasjonssamfunnet vet vi at disse to rollene kan stå i motstrid til hverandre. Offentlig mobilisering lar seg vanskelig kombinere med kollegial deltakelse og i noen tilfeller kooptering. "Vaktbikkjene" har ulike mandat, men er vanligvis satt til å forvalte et (eller annet) hensyn på vegne av allmennheten. Ofte er de fra lovgiver utstyrt med ymse sanksjonsmidler for å kunne sette makt bak sin rolle og de hensyn de skal representere.

2.5 Preferanser og smak

”Smaken er som baken”, heter det, ”den er delt”. Behovsperspektivet og interesseperspektivet fokuserer på forbrukernes felles interesser, som ”menneske-
dyr” eller i relasjon til de som produserer og selger mat. Når vi snakker om preferanser smuldrer denne kollektive forbrukeren opp i distinkte smakssegmenter eller endog individer med unike ønsker, drømmer og uttrykk. I følge tekstbøker i økonomi viser ordet preferanse til det fenomen ”*at forbrukeren foretrekker en tilbyder og/eller tilbyderens produkter framfor andre*” (Bøe, Wold m.fl. 1986).

Preferanser kommer til uttrykk gjennom kjøpshandlinger i et marked, der forbrukerne fordeler inntekten sin på ulike kjøpsalternativ. Preferansene kan lese ut av disse prioriteringene. Siden slike i-etterhåndkonstateringer av kjøpsadferd ikke hjelper produsenter og selgerne til å planlegge framtidig produksjon og salgsframstøt, har en gjennom markedsforskning forsøkt å avdekke disse preferansene. Ved hjelp av spørreskjemaer, fokusgrupper og andre metoder, har en forsøkt å blottlegge det en antar må være mer permanente karaktertrekk ved forbrukerne; tilbøyeligheter en antar henger samme med, eller virker styrende på forestillinger og motivasjoner i forhold til kjøpshandlinger. Det er forbrukernes avveininger mellom egenskaper ved ulike varer og sortimenter en da ønsker å vite noe om: Hvordan verdsetter de tilgjengelighet, ulike kvaliteter, service osv. satt opp mot prisen på varen? Dessuten hvordan vurderer de ulike kvaliteter og produkt/tjeneste sammensettinger opp mot hverandre? Vil de ha bredt utvalg og god service eller lave priser på et smalt sortiment?

Begrepet kvalitet står ofte sentralt i denne tilnærmingen, men da som en relativisert egenskap ved produktet/tjenesten. Kvalitetsforskjeller kan være ordnet vertikalt, á la standard, god, premium, der en forventer at bestemte forbrukersegmenter skal være villige til å betale mer for å få ”added-vaule” i produktene sine (f.eks. ordinær Norvegia vs. Ekstra vellagret Norvegia). Kvalitetsforskjeller kan imidlertid også være horisontalt ordnet, der de vurderes i forhold til smaken i bestemte forbrukersegmenter og grupper (f. eks. yougurt med ulike smakstilsetninger, eller Økologisk geitost og Granskuddsirup). De som anlegger dette perspektivet peker ofte samtidig på at norsk matindustri lenge har vært for opphengt i et ”bulkparadigme”, der avsetningspolitiske målsetninger har styrt produkt- og markedsutvikling (Jacobsen og Stræte 2002; se også St. meld. 19 (1999-2000) om Verdskapsprogrammet).

Når en studerer forbrukerne med dette for øyet kan en ikke lenger snakke om den abstrakte størrelsen *forbrukeren* eller *forbrukerne*. I stedet trer et system av like abstrakte og konstruerte forbrukersegmenter fram, statistiske kategori-

er av individer med nær lik gjennomsnittscore på utvalgte variable. De ulike kommersielle analysebyråene bruker i den sammenheng ulike pakker av bakgrunns- og holdningsvariable, der demografi (alder, kjønn) og sosioøkonomisk status (inntekt, utdanning, bosted) står sentralt hos de fleste. I tillegg legges det ofte stor vekt på ulike verdi- og holdningsdimensjoner, som for eksempel i MMIs Norsk Monitor, der forbrukerne ordnes langs aksene materialisme - idealisme og moderne – tradisjonell (se for eksempel Hellevik 1996:26).

I disse analysene framheves motsetninger og konflikter mellom ulike kategorier av forbrukere. Forbrukerne har ikke noe felles prosjekt, men går snarere i beina på hverandre eller kives om ære og status. Den franske sosiologen Pierre Bourdieu (1986) har knyttet dette til en analyse av kampen mellom samfunnsklasser, mellom økonomisk kapital og kulturell kapital, mellom høykultur og mer folkelig kultur. I et slikt perspektiv trer den norske matkulturen fram som en slagmark, der ulike klasser og grupper kjemper om dominans og retten til å definere hva som er *god smak*. Vi har kokker som kives om å definere "det norske kjøkkenet" og plassere det et sted mellom fransk gastronomi, noe som forstås som "norsk tradisjon" og moderne strømninger. I dagligvaremarkedet bæres fanene fram der det "*Det enkle er ofte det beste*" (Rema 1000's slagord) står mot "*Frihet til å velge*" (Menys slagord), der "kuttisme" og "gule priser" står mot "smak", "særpreg" og service.

I praksis er det mange flere dimensjoner i denne "kampen", der forbrukerne hele tiden må gjøre avveininger og valg. Med en viss rimelighet kan den likevel grupperes i tre kategorier etter egenskaper ved innkjøps- og forbruksprosessen forbrukerne må ta stilling til gjennom sine valg. For det første må forbrukerne ta stilling til ulike sider ved selve vareanskaffelsen og gjennomføringen av transaksjonen med en selger. Her står varens pris helt sentralt, men også spørsmålet om tilgjengelighet (av enkeltprodukter og av sortimenter) og grad av service. For det andre må forbrukerne ta stilling til sider ved produktets "bruksverdi", først og fremst dets sensoriske egenskaper, men også dets ernæringsmessige verdi. For det tredje henger det en rekke kontekstuelle forhold ved produktene fra dets vei gjennom verdikjeden, fra jord til bord. Forbrukerne kan for eksempel velge å ta hensyn til etiske sider ved produksjonen, miljømessige sider ved distribusjonen eller hvorvidt produktet er nasjonalt, regionalt eller lokalt produsert. Tilsvarende knytter det seg symbolverdi til enkelte typer forbruk, en statusgevinst, som kan bli verdsatt av enkelte forbrukere.

De preferansene, holdningene eller verdiene (kjært barn har mange navn) en her mener å avdekke, blir aktivt brukt som input i produktutvikling og mar-

kedsprofilering av aktørene i verdikjeden. I et slags kontinuerlig "Gallup-demokrati"¹¹ av meningsmålinger og trendanalyser, forsøker markedsaktørene å tilpasse seg og tilbudet til de "meteorologisk" skiftende motesvingningene i "markedet". Det innebærer samtidig en retting av fokuset mot såkalte "målgrupper" (eng. "target groups") (Kotler and Levy 1969). En henvender ikke tilbudet mot forbrukerne i allmennhet, men mot bestemte målgrupper, segmenter eller markedsnisjer. En forsøker å "bake" bilder av de aktuelle forbrukerne inn i produktene og oppfatningen av dem. Det innebærer samtidig en oppløsning av forestillingen om markedet som én arena, til forestillingen om at det eksisterer mer eller mindre autonome delmarkeder, en "ny-føydal" virkelighet av kunde grupper og mer eller mindre homogene "stammer" av like-sinnede i smaksveien.¹² Det betyr også at motsetningen mellom kjøper og selger langt på vei overskygges av rivaliseringer mellom ulike smakssegmenter. Det innebærer for eksempel at bestemte kjøpere og selgere begge kan se seg tjent med at bestemte tilbud og smaksvarianter blir gjort tilgjengelige i markedet.

Bourdieu's (1984) forannevnte analyse av smaken skiller klart mellom de posisjonene folk innehar i samfunnets klassestruktur og de kulturelle vaner og tilbøyeligheter de gir uttrykk for. Den mer kommersielle markedsforskningen gjør sjelden det. Der behandles stort sett alle egenskaper, holdninger, mening og verdier knyttet til forbrukerne på lik linje enten det er alder, kjønn, utdanning, kulturkonsum, seksualatferd, holdninger til trygg mat og politiske meninger. Resultatet kan lett bli, som Marianne Lien (1993) peker på, at sosial urett og avmakt blir kamouflert og redusert til individuelle psykologiske fenomener: "deprived" blir i MMIs ordbruk til "frustrated".

Sammenblandingen av ulike ønsker, behov og aspirasjoner innebærer også at for eksempel hensynet til trygg mat blir veid opp mot pris eller for den saks skyld ønsket om gårdsproduserte oster. En slik relativisering av hensynet til trygg mat bryter med de to andre tilnærmingene, der helse enten framstår som et kompromissløst behov, eller som en interesse som skal ivaretas i relasjon til andre aktørers interesser. Når vi snakker om forbrukernes preferanser er det med andre ord relevant å oppfatte holdning til matrisiko som én dimensjon på linje med mange andre. Noen forbrukere er mer risikovillige enn andre, og kan for eksempel tenkes å være villige til å spise blåskjell også uten at de har blitt testet. De risikoaverse kan på sin side være villige til å betale mer for "enda sikrere mat". Hvis markedstilbudet skal tilpasses et slikt mangfold av

¹¹ For å stjele et uttrykk fra Ottar Helleviks bok av 1972.

¹² Lykken for en produsent må i så måte være å kunne oppnå en posisjon som "føydalherre" innenfor sitt eget "nisjedømme".

individuelle eller gruppebaserte risikopreferanser, ville ikke bare markedet blitt uoversiktlig, men en offentlig politikk for helsemessig trygg mat ville sannsynligvis kollapse.

Markedsforskningens tilnærming bygger på en grunnforestilling om forbrukerens suverenitet. De er frie til å velge og bruker denne friheten til å dømme over tilbyderne og deres tilbud. Men hvor kommer preferansene fra? Det er ofte underslått i denne tilnærmingen er hvordan forbrukernes valg struktureres av tilgjengeligheten til varer/sortimenter så vel som til informasjon, av markedsføring og fordelsordninger. En kan vanskelig velge tilbud en ikke vet om, og noen valg framstår så pass urealistiske, for eksempel prismessig, at de like gjerne kan henge der "som sure rognebær" (jf. for eksempel Elster 1989). Og hvordan kan en velge for eksempel økologisk kjøtt når det ikke er tilgjengelig i din lokale butikk akkurat når du trenger det. Forbrukerens suverenitet er derfor begrenset til å være en slags "homo selector", en utvelger blant de tilbudene som er tilgjengelige. Slik sett er heller ikke forbrukerpreferanser et "Arkimedes punkt" hvorfra "en kan bevege verden". I stedet inngår de i en evig runddans der ønsker, drømmer og verdier gjensidig former og utformes av det til en hver tid eksisterende tilbudet og tilbyderne (Warde 2003). I så måte kommer en ikke unna en mer institusjonell tilnærming til forbrukerinteressene, der en også ser på maktforhold og hvordan forbrukervalg struktureres.

2.6 Foreløpig oppsummering og kommentar

Med utgangspunkt i de tre tilnærmingene kan vi oppsummere forbrukerhensyn på matområdet slik:

- Forbrukerne har felles, universelle, men kulturelt medierte *behov* knyttet til tilgjengeligheten av helsemessig trygg og variert ernæring. Helse står her i fokus.
- Forbrukerne har felles *interesse* av å få mest mulig igjen (kvalitet og kvantitet) for pengene sine og av at tilbyderne er lydhøre overfor for ønskene deres. De trenger også beskyttelse og generell styrking av sin posisjon i kontraktene som inngås med selgere av ulikt slag. Helsemessig trygghet og redelighet står her i fokus.
- Forbrukerne har individuelle og (sub)kulturelt medierte *preferanser*, der mange prioriterer ulikt mht. hvordan de ønsker at mattilbudet skal være utformet og sammensatt, også mht. hvor trygg den skal være. Ulike kvaliteter står her i fokus.

De tre tilnærmingene innebærer forskjeller i oppfattelsen av hvem forbrukerne refererer seg i forhold til, hva slags kontekst en forestiller seg at forbrukeren

opererer innenfor, og hva forbrukerrollen går ut på. Dette er gjengitt i tabellen under.

	Kontekst	Referanse	Forbruker- rollen	Representasjon
Behov	Universell	Nasjonal- staten	Borger/ klient	Vitenskapen Eksperten
Interesser	Politikk	Produsentene	Strategisk aktør	Forbruker- organisasjoner Vaktbikkjer
Preferanser	Marked	Smaks- segmenter	”Den nye kunden”/ selektor	Kjøp/ikke kjøp Opinionsunder- søkelser

Tabell: Tilnærminger til forbrukerhensyn, ulike tilnærminger

Når vi snakker om behov er det ingen spesifikk kontekst. Behovene er allmenne. Som behovseiere forholder forbrukerne seg til staten som borgere, eventuelt som klienter. Når vi fokuserer på interesser er vi innenfor en politisk kontekst, der forbrukerne forholder seg til produsenter/selgere og opptrer som strategiske politiske aktører. Endelig, når vi ser på preferanser opptrer forbrukerne innenfor en markeds kontekst, der de forholder seg til smakssegmenter og opptrer som kunder og ”selektorer” i butikkhyllene. Behov defineres og ”representeres” av eksperter innenfor en vitenskaplig diskursiv ramme. Interesser representeres av interesseorganisasjoner, eventuelt av oppnevnte ”vaktbikkjer”, mens preferansene kun kan representeres av den enkelte selv, gjennom kjøp/ikke-kjøp, eventuelt gjennom opinionsmålinger og kundeundersøkelser.

Noen ganger må en prøve å holde flere tanker i hodet på en gang: Forbrukerne - eller snarere mennesker i alminnelighet i kraft av sine aktiviteter knyttet til anskaffelsen og bruken av vare og tjenester - trenger å bli tatt hensyn til på alle disse til dels motstridende måtene. Som vi har forsøkt å få fram er det ikke uten politisk betydning hvilket perspektiv en legger hovedvekten på. Perspektiv har også betydning for oppfattelsen av forbrukeren som aktør. Som byråkrat eller kjøpmann har det betydning hvorvidt en står overfor en klient, en strategisk aktør eller en som velger og vraker blant det kjøpmannen har satt fram i hyllene sine. Det bør også være klart at forbrukerinteressene framtrer som langt mer monolittiske og entydige i behovs- og interesseperspektivet enn i preferanseperspektivet. Mens helse og redelighet står sentralt i de to først-

nevnte er det kvalitet som gjerne framheves i det siste. Det er også klart at det er en mye mer flytende overgang mellom forbrukerhensyn og næringshensyn når vi ser på preferanser enn når vi betrakter forbrukerne som noen som har interesser eller behov.

3. Interesseperspektiv på helsemessig trygg mat

”Våre politikere liker å fortelle oss at den maten vi spiser er sikker. Det eneste vi i WHO kan si med sikkerhet er at den maten vi spiser ikke er sikker. Vi vet at i Nord-Amerika og Europa blir tredel av befolkningen syke på grunn av matforgiftning fra mikroorganismer i mat. I U-landene er andelen sannsynligvis langt høyere, og konsekvensene av matvarebårne sykdommer langt alvorligere. Hvert år dør nærmere to millioner mennesker på grunn av diarésykdommer som skyldes mikroorganismer i mat eller drikkevann. De fleste er barn. Selv i I-landene dør det nærmere 20 per million hvert år, på grunn av sykdom fra mat. Det betyr 100 per år i Norge.”

(Dr. Jørgen Schlundt, direktør for avdelingen for matvaresikkerhet i WHO, i fordrag for Polyteknisk Forening og Bioteknologinemnda 5. februar 2003).

3.1 Er maten trygg?

Samme hvilket perspektiv en legger til grunn, er det ingen tvil om at hensynet til at maten skal være helsemessig trygg er av de aller viktigste. Det er likevel klart at mange, sannsynligvis de fleste nordmenn, uroer seg lite for om maten de spiser er trygg. De tar den for gitt. Vi innretter oss etter det Nicols Fox (1997) kaller en taus kontrakt (eng. ”unspoken contract”) mellom matprodusenter, regulerende myndigheter og allmennheten om å sørge for at maten er trygg. Delvis av den grunn er forbrukerne særdeles svakt organisert i forhold til disse spørsmålene. Statskonsults rapport om organisering av næringsmiddeltilsyn uttrykker det slik: ”De generelle forbrukerinteressene er svakt organisert sammenliknet med organiseringen i næringsmiddelindustrien og organiseringen av produsentene i landbruk og fiskerier. Samfunnsborgere som har hatt, har eller kan komme til å få sykdom som følge av helsefarlig mat, er knapt noen organisert gruppe. (...) Spørsmålet er da hvordan forbrukerinter-

essene med sin manglende organisering og ”segmentering” likevel best kan ivaretas fra myndighetens side, slik at de ikke kommer i klemme i forhold til sterke segmenter” (Statskonsult 2000, s. 44).

Som en ser av ingressen over, mener Jørgen Schlundt, direktør for WHO's avdeling for matsikkerhet, at maten på ingen måte er sikker (Schlundt 2003a). Dette går også fram av SNTs årsmeldinger: Hvert år blir alt for mange sykk av matbårne sykdommer, og det rapporteres også om årlige dødsfall. Som vi allerede har vært inne på er det kun en brøkdel av sykdomstilfellene som rapporteres inn, sannsynligvis også av dødsfallene. De forekommer i det skjulte, anonymt og uavhengig av hverandre, med kun diffuse indisier på at mat kan ha vært årsaken.

At maten er helsemessig trygg handler ikke bare om forekomsten av uønskede mikroorganismer, men like mye om for eksempel bruk av tilsetningsstoffer, uønskede kjemiske reststoffer og ulike former for forurensning. Maten kan også inneholde naturlige toksiner. Med økt industriforedling av maten og økende bruk av nye teknologier i produkter og produksjonsprosesser, er det likevel i økende grad de menneskeskapt faktorene som står i fokus. Slik har risiko, risikohåndtering og risikofordeling blitt stadig viktigere politiske spørsmål i samfunnet (Beck 1992).

I følge den samme WHO-direktøren er matbårne sykdommer et økende problem, i Norden, i Europa så vel som globalt (Schlundt 2003b). Til tross for våre kontrollsystemer har hyppigheten av sykdom fra mat økt i løpet av de siste 20 årene, kan han fortelle. Kontrollsystemenes oppbygging, innretning og organisering er derfor av stor betydning for forbrukerne. Disse spørsmålene handler imidlertid om mye mer enn teknikk, rutiner og hygiene. Marion Nestle skriver det slik: *”Preventing foodborne illness involves much more than washing hands or cooking foods to higher temperatures. It involves the interests of huge and powerful industries that use every means at their disposal to maximize income and reduce expenses, whether or not these means are in the interest of public health”* (Nestle 2003:1). Hun skriver videre om hvordan industrien blir stadig mer konsentrert på noen få gigantiske transnasjonale foretak, hvordan disse systematisk benytter seg av vitenskap for å fremme sine kommersielle mål, og hvordan de legger press på matmyndigheter og politikere for å få til gunstige reguleringer og beslutninger. Derfor er mat og trygg mat først og fremst et politisk spørsmål, skriver hun.

Nestle snakker ikke primært om norske forhold, men også i Norge er matindustrien storindustri, og konkurransen er økende. Dessuten er importen økende og en forventer en ytterligere økning som følge av handelspolitiske end-

ringer, det være seg i regi av EU/EØS eller WTO. I økende grad møter vi derfor nettopp de aktørene Nestle peker mot, i butikkhyllene og på kjøkkenbenken. Det er derfor grunn til å ta Nestle's ord på alvor, rette et skeptisk blikk mot vår hjemmelige andedam og spørre hvordan en her i Norge kan organisere seg slik at hensynet til forbrukerne blir best mulig ivaretatt.

I dette avsnittet skal vi derfor prinsipielt drøfte hvordan en kan organisere seg slik at målet om helsemessig trygg mat kan ivaretas. Vi tar da utgangspunkt i interessetilnærmingen. Det er rimelig siden vi skal fokusere på relasjoner mellom ulike aktører og hensyn.

3.2 Nødvendigheten av kontrollører – en tredjepart

Utgangspunktet er Spriggs og Isaac's påpekning (gjengitt foran) av at næringsaktører har iboende beveggrunner for å underinvestere i produksikkerhetssystemer. Dette er hovedsakelig et organisatorisk problem med utgangspunkt i markedskonkurransens begrensende innvirkning på næringsstakernes fokus og handlingshorisont (se for eksempel Hernes 1978).

En mulig løsning på de i hovedsak organisatoriske problemene, ville være om matvarebransjen klarte å sette og håndheve en tilfredsstillende bransjestandard (eng. "soft law") for helsemessig trygg mat, samt at de etablerte et forsikringsfond for å yte kompensasjon til eventuelle skadelidende. Forekomsten av slike private bransje- og/eller foretaksspesifikke standarder er utbredt, også på trygg mat området, ikke minst i land som Storbritannia, Nederland og Frankrike, der dagligvarekjedene sitter i førersetet i verdikjeden (jf. Marsden m.fl. 2000; Jacobsen og Kjærnes 2003). Slike kollektive bransjeløsninger ville kunne fokusere på bransjens langsiktige lønnsomhet og redusere usikkerhet for forbrukere så vel som for bransjens egne aktører. Men, som Spriggs og Isaac (2001) påpeker, vil også slike ordninger kunne bli underminert av kortsiktige profittsyn. Sikker mat koster, og det vil være vanskelig å bli enige om hvor stor risiko bransjen kan/bør operere med, og dermed hvor mye penger som skal innbetales til en slik ordning. Det gjelder spesielt i bransjer med mer eller mindre "globalisert" handel, der sikkerhetskostnadene kan føles svært tyngende på konkurranseevnen. Hvis en forsøker å inkludere alle i slike ordninger, vil en sannsynligvis komme til "å legge lista for lavt", på et forbrukerne utilstrekkelig sikkerhetsnivå. Det er heller ikke sikkert at næringslivets prioriteringer av hva som er viktig og riktig stemmer overens med det en ut fra et folkehelse eller forbrukerperspektiv ville prioritere.

Konklusjonen på denne enkle tankerekken er åpenbar: Reguleringen av risiko kan ikke overlates til bransjen selv. Forbrukerne kan ikke stole på at enkeltbedrifter eller næringens selvjustis, vil være i stand til verken å fastsette et tilfredsstillende sikkerhetsnivå eller et system som kan sikre at bedriftene innordner seg dette. Konsekvensen er at en *tredjepart*, uavhengig av næringsinteressene på området, må komme inn for å garantere for sikkerheten overfor forbrukerne. Næringens selvreguleringsystemer kan bidra til å heve det allmenne sikkerhetsnivået. Gitt de handlingsrammene bedriftene handler innenfor, kan en likevel ikke forvente at de (verken hver for seg eller samlet) sørger for et tilstrekkelig sikkerhetsnivå.

I de fleste samfunn er det myndighetene som har tatt på seg en slik tredjepartrolle. Hensynet til sosial orden og de styrendes legitimitet har gjort det nødvendig (Elvebakken 1997). En har imidlertid sett at private organisasjoner har blitt gitt deler av slike roller. Det kan f.eks. være en bransjeorganisasjon eller et revisjonsselskap (f.eks. Norsk Veritas). I demokratiske land hviler den ”myndighet” disse utøver som regel på et felleskapsbasert og sanksjonert regelverk utledet fra beslutninger i fora som kan stilles til ansvar overfor samfunnsborgerne (f.eks. gjennom demokratiske valg). Det er viktig at denne delegerte myndigheten i prinsippet kan trekkes tilbake, og at den baserer seg på tilbakemeldinger fra forbrukerne.

Utøvelsen av tredjepartrollen fordrer en troverdig uavhengighet til de som skal kontrolleres. For at forbrukerne skal stole på at systemene som skal sørge for at maten er trygg virker, og at det settes standarder som tar behørig hensyn til den risiko forbrukerne utsettes for, må tredjeparten framstå med egen (faglig) integritet og som suveren i forhold til verdikjedens ulike aktører. Det er bare når det på troverdig vis kan fastslås at ”bukken ikke passer på havresekken”, at tredjeparten framstår som legitim, dvs. med en begrunnet rolle. Troverdigheten av en slik uavhengighet fordrer igjen åpenhet omkring beslutninger og kontrollpraksis, slik at forbrukerne kan forsikre seg om at det ikke utvikler seg for tette bånd mellom kontrollører og kontrollerte. Slik kan det utvikle seg et tillitsforhold, mellom forbrukere og kontrollører, og delvis basert på dette, mellom forbrukere og kontrollerte. Tillit kan igjen ha som konsekvens at forbrukerne kan velge å ”slappe av” og tenke på annet enn sikkerheten ved maten (jf. for eksempel Shapiro 1987).

3.3 Habilitet og legitimitet

Problemet er imidlertid at den moderne staten har mange agendaer, mange målsettinger. Disse målene kan i mange tilfeller gå litt på tvers av hverandre. Slik sett har norske myndigheter svært mange hensyn som skal tilgodesees på matområdet, knyttet til ulike politikkområder som for eksempel næringsutvikling, handelspolitikk, utjevning av levekår, distriktspolitikk, bosetningspolitikk, miljøpolitikk, ernæringspolitikk og endelig forbrukerpolitikk. Sett fra forbrukernes ståsted reiser de mange, sprikende og ambisiøse målene et troverdighetsproblem som i neste omgang kan ta form av et habilitetsliknende problem (Statskonsult 1999). Troverdighetsproblemet består i å sannsynliggjøre at en ved mulige målkonflikter vil komme til å prioritere forbrukerhensyn og -interesser. I vårt tilfelle er det tredjepartrollen som må kunne garanteres på en troverdig måte. Forbrukerne må være sikre på at myndighetene ikke skuler til for eksempel næringspolitiske hensyn når risikonivåer og standarder skal bestemmes. Tilsvarende må forbrukerne overbevises om at risikoovervåkingen er tilfredsstillende og at overtredelser av regelverk sanksjoneres på en passende og for sikkerheten ved maten formålstjenlig måte.

De habilitetsliknende problemene oppstår hvis det organisatorisk ikke skilles mellom ivaretagelsen av ulike matpolitiske mål. Problemene kan for eksempel oppstå hvis de samme forvaltningsenhetene og de samme politikerne håndterer næringspolitikken og hensynet til helsemessig trygg mat¹³. Sagt på en annen måte, at risikovurdering og risikohåndtering påvirkes av utenforliggende hensyn. Selv om byråkratene, eller for den saks skyld politikerne, ikke selv har personlige næringsinteresser å forsvare, og slik sett ikke har habilitetsproblemer i snever juridisk forstand, vil en nær kontakt og medfølgende identifisering med næringsaktørene kunne medføre at det reises habilitetsliknende problemstillinger. En av lærdommene fra over 100 år med byråkrati- og reguleringsstudier, er at regulerende tjenestemenn, både ”byråkrater” bak skrivebord og ”inspektører” i felten, over tid har en tendens til å få ”forståelse for” sine tilsynssubjekter og lett identifiserer seg med dem (se for eksempel Stigler 1971; Lipsky 1980; Majone, 1994). I sin ytterste konsekvens snakker en i denne litteraturen om næringsinteressenes ”erobring” eller ”kapring” av regulatorne (eng. ”capturing”). Reguleringer kan i så tilfelle ikke forstås som *”instituted in the interest of the public at large or some sub-class of the public, but is acquired by an industry and designed and operated primarily for its*

¹³ Det kan også oppstå målkonflikter når hensynet til dyrevern/dyrevelferd og hensynet til menneskelig helse samles i samme administrative og politiske organ.

benefit” (Majone 1994:82).¹⁴ Det er *muligheten for mistanke* om at det kan foregå slike prosesser som reiser habilitetsliknende problemstillinger.

Muligheten for at slik mistanke skal oppstå i Norge forsterkes av landbrukspolitikkens og landbruksforvaltningens historie. Det har vært særdeles tette bånd mellom landbruksforvaltningen, landbruksnæringen og landbrukspolitikerne på Stortinget. I den forrige maktutredningen ble dette forholdet karakterisert som ”jerntriangelet”, en avskjermet beslutningsarena (eller et segment), med tette bånd mellom deltakerne (Hernes 1983:191 og Egeberg, Olsen og Sætren 1978:122-124). Formelt sett gikk dette ”jerntriangelet” i oppløsning i 1993, med nedleggelsen av Stortingets Landbrukskomité. Ved innlemmelsen av landbrukssaker i Næringskomiteen, ble nye personer og interesser brakt inn i Stortingets befattning med landbruket. Dermed ble sektorens politisk-administrative autonomi svekket (Rommetvedt 2002) og sektoren i noen grad åpnet for nye synspunkter og mål. Det er imidlertid og naturlig nok, fortsatt tette bånd mellom forvaltning og næring, blant annet gjennom forhandlings- og forvaltningssystemet knyttet til jordbruksoppkjørene, gjennom markedsreguleringsordningene og gjennom den lokale og sentrale landbruksforvaltningen (se for eksempel Almås 2002).

Mer spesifikt har det også vært tette bånd mellom næringspolitiske hensyn og næringsmiddeltilsyn (Elvebakken 1997). Statskonsult nevner i den sammenheng SNTs satsing på å heve kvaliteten på norske poteter, som vel først og fremst må sies å ha som siktemål å stimulere forbrukernes potetforbruk i konkurranse med hovedsakelig importerte kilder til karbohydrater, som for eksempel pasta og ris (Statskonsult 2000, s. 45). Andre eksempler kunne her også vært nevnt, ikke minst Fiskeridirektoratets (nå Sjømattilsynet) utstedelse av såkalte sunnhetsattester i henhold til Fiskekvalitetsloven.¹⁵ Denne virksomheten er vel så mye motivert av hensynet til norsk fiskeeksport som av hensyn til brasilianske, nigerianske og for den saks skyld også norske forbrukere¹⁶. Statskonsult kommenterer i en rapport, at denne typen oppgaver ofte blir utført som privat tjenesteproduksjon i andre sektorer, eventuelt med offentlig ansvar for regelverk og sertifiseringsordninger for private tjenesteleverandører (Statskonsult 2002, s. 45). Disse og andre eksempler kan bidra til å

¹⁴ Litteraturen viser også at slike kapringsprosesser avhenger av og formes av f.eks. maktforhold, kostnadene ved å mobilisere, de antasiperte fordelene forbundet med å påvirke forvaltningen (Wilson 1980) og spesifikke egenskaper ved det nasjonale politiske miljøet (Vogel 1986). Kapringsprosesser varierer derfor fra land til land og mellom ulike sektorer i samme land (Scott 2003:393).

¹⁵ Lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. av 28. mai 1959 nr. 12.

¹⁶ 95 prosent av oppfisket kvantum går til eksport.

reise tvil om at offentlige tiltak innen mattilsynsområdet virkelig er motivert av hensynet til folks helse. Samtidig reiser de tvil om evnen og viljen til å sette inn tiltak når det virkelig trengs, også hvis disse tiltakene går på tvers av sentrale næringspolitiske hensyn. Det bør likevel tilføyes at den konkrete utøvelsen av næringsmiddelkontroll synes å ha hatt en klar forankring i helsehensyn og forbrukerinteresser.

For å redusere muligheten for mistanke om sammenblanding av ulike hensyn, er det naturlig å forsøke administrativt og politisk å skille dem fra hverandre i forvaltningsapparatet. Først og fremst bør en forsøke å skille næringspolitiske hensyn fra de forbruker- og helsepolitiske. Dette er ikke nye tanker, heller ikke i norsk sammenheng. For eksempel var Næringsmiddelutvalget særdeles klar når de skrev at *”Av hensyn til lovgivningen bør (derfor) næringshensynene tas ut av lovgivningen og man må konsentrere seg om å ivareta forbrukernes interesser”* (NOU 1996:10 pkt. 10.5.5). Liknende synspunkter har blitt framført av blant annet Statskonsult som i flere rapporter har analysert organiseringen av hensynet til trygg mat og dyrehelse i Norge. Der skriver de: *”Overfor forbrukerne må det sørges for at grunnlaget for forvaltningsapparatets arbeid støtter opp om, og ikke undergraver, tilliten til at apparatet er i stand til å sikre de grunnleggende hensyn reguleringen skal ivareta. Dette fører til et behov for entydighet i hvilke hensyn et myndighetsapparat skal ivareta”* (Statskonsult 1999:38). I følge drøftingen foran peker hensynet til helse og redelighet seg ut som forholdsvis klare og entydige forbrukerhensyn, mens det i hensynet til kvalitet kan være vanskeligere å skille hensynet til grupper av forbrukere fra næringshensyn. Av denne grunn anbefaler Næringsmiddelutvalget så vel som Statskonsult at helse og redelighetshensyn skilles fra kvalitetshensyn, i lovgivning så vel som i forvaltningsapparatet (NOU 1966:10; Statskonsult 1999). Det er nødvendig for å hindre rollekonflikter og ulike rolleforventninger (internt i forvaltningen og fra eksterne) og sikre legitimitet og tillit blant forbrukerne. Av samme grunn foreslo de at et nytt Mattilsyn skulle knyttes til Helsedepartementet og ikke til et næringsdepartement.

3.4 Foreløpig oppsummering og kommentar

Hensynet til at maten skal være helsemessig trygg er utvilsomt av de aller viktigste forbrukerhensynene. Forbrukernes interesser er i denne sammenheng svakt organisert. Dessuten, til tross for alle kontrollsystemene er matbårne sykdommer et økende problem, også i Norden. Kontrollsystemenes oppbygging, innretting og organisering er derfor av stor betydning. Disse spørsmålene handler imidlertid om mye mer enn teknikk, rutiner og hygiene. De er politiske og berører interessene til svært store og ressurssterke industriinteresser,

også i Norge. Utgangspunktet er at næringsaktører har iboende beveggrunner for å underinvestere i matsikkerhetssystemer. Reguleringen av risiko kan ikke overlates til bransjen selv. Konsekvensen er at en tredjepart, uavhengig av næringsinteressene på området, må komme inn for å garantere for sikkerheten overfor forbrukerne. Utøvelsen av tredjepartrollen fordrer en troverdig kompetanse og uavhengighet til de som skal kontrolleres. Det krever igjen at en politisk og administrativt på en troverdig måte skiller næringshensyn fra forbrukerhensyn. I Norge har det historisk sett vært svært tette bånd mellom forvaltningen og landbruket. Mer spesifikt har det også vært tette bånd mellom næringspolitiske hensyn og næringsmiddeltilsyn.

4. Forbrukerretting av matforvaltningen?

Som sagt innledningsvis, så synes ordet forbrukerretting å ha fått utbredelse som politisk begrep gjennom St. meld. Nr 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, der det ble gitt en helt sentral plass som merkelapp på en nyorientering av norsk landbruk og av matsektoren som helhet. Vi vil nedenfor bruke en del plass på å forsøke å avdekke hvilken betydning denne meldingen legger i dette nye begrepet, og hvilket perspektiv på forbrukerhensyn en legger an. Dette er av spesiell interesse i vår sammenheng, siden Landbruksdepartementet er blitt tildelt det administrative ansvaret for det nye Mattilsynet. Meldingen forteller oss derfor i noen grad hvordan overordnet myndighet tenker eller tenkte, omkring disse spørsmålene. Vi fortsetter deretter med en tilsvarende undersøkelse av målsettingene for den nye Matloven (Ot.prp. 100 (2002-2003)) og de førende dokumentene for opprettelsen av det nye Mattilsynet (først og fremst St.prp. nr. 1 Tillegg 8 (2002-2003)). Den første av disse ble utarbeidet og fremmet for Stortinget av Helsedepartementet, den siste av Landbruksdepartementet.

4.1 Forbrukerretting i St. meld. 19 (1999-2000)

Hva forbrukerretting innebærer er utdypet flere steder i meldingen. Der heter det blant annet at *Landbruket skal i tråd med samfunnets behov: - produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser (s.46)*. For å få til det bør det (...) *i større grad etableres kanaler hvor forbrukerne kan kommunisere sine ønsker og dermed gi et grunnlag for tilpasninger i handelsleddet, foredlingsindustrien og i primærproduksjonen. Dette vil også redusere avstanden mellom produsent og forbruker i markedet (s.48)*. Å redusere denne avstanden er viktig både ut fra næringspolitiske og forbrukerpolitiske målsettinger. Således er *”Økt forbrukerretting av næringen (er) både en næringsstrategi og et selvstendig mål i form av å øke forbrukernes innflytelse i matvarekjeden” (s. 46)*.

Det næringspolitiske behovet synes å springe ut av tre forhold, heter det videre. For det første har *"Forbrukernes interesse for hvordan mat produseres og frambyes (har) økt"*, heter det (s. 48). I den sammenheng blir *"tillit og trygghet til matproduksjonen og matvarene et nøkkelspørsmål framover"*, står det å lese. *"Vi går trolig inn i en utvikling der forbrukerkravene i økende grad vil rette seg mot dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Landbrukspolitikken skal legge forholdene til rette for at næringen kan imøtekomme forbrukerne på disse områdene."* (s.48)

For det andre er det viktig med *helkjedetenkning* for å skape en jordbruksnæring, en næringsmiddelindustri og handel som kan bidra til nasjonal verdiskapning og sysselsetting. Det heter at en må *"fange opp og utnytte forbrukerpreferanser"* (s.48). Slik skal en tilrettelegge for *"nyskaping, omstilling og konkurranse i landbrukssektoren og næringsmiddelindustrien, gjennom et velfungerende marked, tilby varer med god kvalitet og et bredt produktspekter til en akseptabel pris"* (s. 55).

For det tredje bidrar økt kjøpekraft til at husholdningene bruker en stadig mindre andel av inntekten til mat. Det innebærer at *"Etterspørselen dreies mot produkter med høy foredlingsgrad og det finnes markedssegmenter hvor forbrukerne er villige til å betale merpris for spesielle varianter og kvaliteter av matvarer, lokale produktvarianter og andre nisjeprodukter. Som et ledd i forbrukerrettingen i landbruket er det viktig at næringen identifiser og betjener disse markedene"*(s. 48). Sagt på en annen måte, så gir meldingen uttrykk for et sterkt ønske om at landbruksnæringen og næringsmiddelindustrien må bli mer markedsrettet.

Meldingen inneholder også klare forbrukerpolitiske mål for landbrukspolitikken. I tråd med St. meld. 40 (1998-99) heter det at *"hovedmålet er å ivareta forbrukernes interesser, rettigheter og sikkerhet"* (s. 54). Om sikkerheten slås det fast at *"Forbrukernes helse avhenger både av trygg mat og et ernæringsmessig fordelaktig kosthold. Dette er hensyn som markedet alene bare delvis kan oppfylle, og hvor staten følgelig har en rolle gjennom den politikken som føres."* (s. 48) Som det framgår anerkjennes behovet for at myndighetene tar på seg det vi foran kalte en "tredjepartrolle". I denne sammenheng skilles det flere steder mellom "helsemessig trygg mat" og "trygghet" som en følelse og uttrykk for tillit. Det heter videre: *"For å sikre forbrukerne helsemessig trygge matvarer, skal hele matkjeden være dekket med kvalitetssystemer, regelverk og tilsyn innen rammen av internasjonale avtaler og i samsvar med føre-var-prinsippet"* (s. 54).

Forbrukernes interesser og rettigheter må også styrkes, heter det. Det handler om å skape balanse mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser, slås det fast: *”Å ta hensyn til forbrukernes interesser betyr også at en må styrke forbrukernes interesser i markedet. Statens rolle er å respektere og beskytte forbrukerne, samt tilrettelegge og gjennomføre tiltak for at forbrukerne skal styrke sin stilling overfor næringsinteressene, herunder norsk landbruk og matproduksjon”* (s. 54). Forbrukerpolitikken på matområdet skal slik sett bygge på:

- respekt for forbrukernes rettigheter,
- beskyttelse av forbrukerne gjennom å produsere trygg mat,
- tilrettelegging for nyskaping, omstilling og konkurranse,
- gjennomføring av tiltak for å øke forbrukerens innflytelse på beslutninger som berører matproduksjon og frambud (s. 54).

I denne delen av teksten kan det se ut til at en delvis legger et interesseperspektiv til grunn. I den sammenheng ønsker en seg også *”gode systemer for representativ forbrukerdeltakelse, og få forbrukerne og forbrukerorganisasjonene inn i en dialog som gir reell medvirkning på norsk landbruk og matproduksjon”*, som det heter (jf. pkt. 5.1). I forlengelsen av denne meldingen opprettet Landbruksdepartementet i samarbeide med Forbrukerrådet de såkalte Forbrukerpanelene, syv stykker lokalisert til lokale Forbrukerkontor i ulike deler av hele landet¹⁷. En så behov for å høre flere forbrukerstemmer og å komme i kontakt med *”vanlige forbrukere”*, deres preferanser og synspunkter.

I meldingen reflekteres det også omkring forholdet mellom de næringspolitiske og forbrukerpolitiske målsettingene. Det heter blant annet at *”I større grad enn for andre elementer i matpolitikken er det interessemotsetninger i verdikjeden mellom produsenter og forbrukere, med hensyn til pris”*(s. 57). Der står det også at høye kvalitetskrav, kvav til produktspekter og tilgjengelighet koster, men at mange forbrukergrupper er villige til å betale noe for det. Andre vil derimot legge mer avgjørende vekt på pris, slås det fast. For de andre elementene i matpolitikken skrives det derimot utelukkende om felles interes-

¹⁷ Prosjektet er finansiert av Statens Næringsmiddeltilsyn. Forbrukerrådet står ansvarlig for oppretting og drift av panelene. Om opprettelsen av panelene heter det: *”For å øke forbrukerorienteringen i matvarepolitikken har myndighetene sett et behov for å få mer og bedre kunnskap om hva vanlige forbrukere legger vekt på når han/hun handler og spiser mat. Myndighetene ønsker å kunne føre en dialog med forbrukerne og la dem slippe til med sine synspunkter direkte. Forbrukerpanelene vil ha en organisatorisk ramme som muliggjør en kontinuerlig dialog med en gruppe forbrukere over tid”* (http://forbrukerportalen.no/ona/Publikasjoner/Fakta/1054818803.98/publikasjon_view.pt).

ser hos forbrukerne og produsentene (f.eks. s. 11, 48). Det kommer spesielt fram i tilknytning til begrunnelsene for et helkjedefokus og for å produsere trygg mat, der det snakkes om *”behovet for en aktiv politikk ut fra felles interesser hos forbrukerne og produsentene”* (s.48).

På dette punktet bryter meldingens interesseperspektiv sammen. Landbruksdepartementet mener åpenbart at det ikke er interessekonflikter av betydning knyttet til for eksempel hvordan en kan sørge for helsemessig trygg mat. En mener derfor åpenbart at en offentlig politikk her utmerket godt kan forene næringshensyn og forbrukerhensyn uten at det oppstår troverdighetsproblemer. I så måte legger meldingen et preferanseperspektiv til grunn, der en forstår det slik at motsetningene vel så mye går mellom ulike forbrukersegmenter som mellom forbrukere og tilbydere.

Ansvar for forbrukerrettingen ligger på alle aktører, heter det i meldingen (s. 47). Det gjelder f.eks. å sikre at forbrukerne får tilstrekkelig informasjon om kvalitet og produksjonsmetode. Et særskilt ansvar ligger likevel på det offentlige som *”må ha klare strategier for utviklingen av matvaremarkedet (...) for at utviklingen skal bli tilfredsstillende både for den enkelte del av matvarekjeden og for helheten”* (s. 47-48). Meldingen trekker fram trygg mat som et område der det offentlige har et helt spesielt ansvar. Det heter at matvarekjeden skal ha *”et landsdekkende offentlig tilsyn med høyest mulig tillit i befolkningen. Forbrukernes helse avhenger både av trygg mat og av et ernæringsmessig fordelaktig kosthold. Dette er hensyn som markedet alene bare delvis kan oppfylle, og hvor staten følgelig har en rolle gjennom den politikken som føres”* (s. 48).

Tilsynet med sektoren skal sikre at det produseres *”trygge matvarer med høy og stabil kvalitet på en måte som er etisk forsvarlig og akseptert av forbrukerne”*. Videre skal *”varene frembys på en redelig måte”* (s. 55). Dette skal en oppnå ved å få etablert kvalitetssystemer som omfatter hele matkjeden fra *”jord/fjord til bord”* og ved å ha et profesjonelt tilsyn med høy grad av tillit. Når det gjelder kvalitetssystemer trekker en for primærproduksjonens del fram Kvalitetssystemer i landbruket (KSL), og for den øvrige matkjeden peker en på Stiftelsen Godt Norsk og obligatoriske internkontrollsystemer i næringsmiddelindustrien (ISO-sertifisering). Det heter at KSL er næringens eget ansvar, men at myndighetene aktivt vil støtte opp under arbeidet med å videreutvikle systemet, samt bidra til en revisjonsordning som er tilfredsstillende (s. 108). Når det gjelder næringsmiddelbedriftene er internkontroll med offentlig revisjon gjennomført (IK-mat), i hvert fall i prinsippet.

Når det gjelder tilsynsapparatet peker en på at *”åpenhet og god kommunikasjon om risikoaspekter ved maten, særlig fra myndighetenes side, er grunnleggende for at forbrukerne skal kunne ha tillit til at maten er trygg”*(s. 58). En skal ta sikte på å at forbrukerne skal *”få tilgang på objektiv kunnskap om mat som gjør det mulig for dem å ha en sunn skepsis og kritisk sans og samtidig ha en tillit, slik at de unngår ubegrunnet engstelse for maten”* (s. 113). Samtidig skal tilsynet omfatte kritiske punkter langs hele verdikjeden, der en skal samordne arbeidet i tilsynsinstitusjonene, noe som må sies å ha blitt ført betydelig videre med den forestående opprettelsen av nytt Mattilsyn 01.1.04. I den sammenheng bør det også nevnes at St. meld. 19 annonserer utarbeidelsen av en Handlingsplan for forbrukerorientering av landbruks- og matproduksjonen. I denne skal en ta opp kommunikasjon, informasjon og forbrukerrepresentasjon og dessuten *”forbrukerretting av tilsynsapparatet”*¹⁸ samt forskning og politikkutvikling (s. 58 og 115).

Vel så viktig er det at en annonserer en samling av næringsmiddelovene i det som nylig har blitt den nye Matloven (jf. Ot.prp. 100 (2002- 2003)). I meldingen heter det at *”Jo tidligere i matkjeden det stilles krav for å sikre sluttproduktene til forbrukerne, desto mer formålstjenlig og kostnadseffektivt vil slikt forebyggende arbeid være. Det er likevel behov for kontroll av sluttproduktene, hvor både næringsens internkontrollsystemer og offentlige tilsyn har en viktig rolle”* (s.107). Lovverket skal ha som formål å sikre forbrukerhensyn i hele matvarekjeden.

4.1.1 Oppsummering og kommentar

St.meld. 19 (1999-2000) opererer med et ganske inkonsistent bilde av forbrukeren og hva forbrukerhensyn er. Meldingen peker på at forbrukerretting både er en strategi for næringsutvikling og skal bidra til å styrke forbrukernes stilling. Dokumentet framstiller det slik at det skal være uproblematisk å forene disse hensynene på en troverdig måte. Ut fra det vi har skrevet foran må en kunne si det hovedsakelig legges et preferanseperspektiv til grunn. Det er innenfor dette perspektivet det er lettest å tenke seg at en kan forene næringshensyn og hensynet til utvalgte forbrukergrupper. Vi ser imidlertid også elementer av et behovsperspektiv, der en tryggheten ved produktene skal ivaretas av vitenskap og eksperter.

Meldingen er nær kjemisk ren for henvisninger til mulige habilitetsliknende problemer i tilknytning til et nytt Mattilsyn. Et nytt tilsyn skal både kunne sørge for trygg mat og revidere kvalitetssystemer for næringen. Isteden legger

¹⁸ Hvor dette oppdraget hører hjemme.

meldingen vekt på helkjedetankegangens betydning for å bedre sikkerheten ved maten. Samtidig skal forbrukerne gjøres trygge gjennom kommunikasjonsstrategier og tilgang til ”objektiv kunnskap”.

4.2 Forbrukerhensyn i Ot.prp. 100 (2002-2003)

Ordet forbrukerretting står ikke nevnt i den nye Matloven eller forarbeidene. Det gjør derimot ordet *forbrukerhensyn* som opptrer allerede i første setning, der formålet for loven legges fram: ”Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet, forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon” (§ 1, første ledd).¹⁹ Hvis en tar i betraktning at det ”å sikre helsemessig trygg mat” utvilsomt er det viktigste av alle forbrukerhensyn, ser en at forbrukerne står sentralt både i lovgivningen og i forhold til det nye Mattilsynet som er satt til å forvalte loven. Matloven følger på dette området opp og implementerer EUs Food Law, hvor forbrukerhensyn også står helt sentralt (jf. EF nr. 178/2002 av 28. januar 2002 og KOM(2003)52 av 5.2.2003).

I odelstingsproposisjonen der loven ble lagt fram (Ot.prp. 100 (2002-2003)), legger Helsedepartementet til grunn at lovens overordnede målsetning må være hensynet til forbrukernes helse (pkt. 7.1.4). Det markeres i teksten ved at helsehensynet skal *sikres*, mens de øvrige hensynene skal *fremmes* eller *ivaretas*. Det heter også at ”Ved interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt. Da dette er hovedformålet med loven.” Dette er utvilsomt en viktig presisering, ikke minst siden de øvrige nevnte hensynene i gitte situasjoner kan komme i konflikt. Det er grunn til å merke seg at Ot.prop. 100 (2002-2003) her går atskillig lengre enn St. meld. 19 (1999-2000) i å erkjenne at målkonflikter kan oppstå der helse- og andre forbrukerhensyn må veies opp mot andre hensyn (næringshensyn, miljøhensyn). Men det er først og fremst hensynet til folkehelsen som slik får forrang.

¹⁹ Matloven og det nye Mattilsynet skal også sørge for at beredskapsmessige hensyn knyttet til dyre- og plantehelse blir ivaretatt. Vi har holdt dette utenfor vår drøfting. I sin rapport om Dyrehelsetilsynet peker Statskonsult (2001, s. 29) på at beredskapsoppgavene innebærer at en må ”ha en organisasjon som er styrbar i en krisesituasjon og at etaten derfor raskt må kunne omstille seg til eventuell ’krisetidsorganisasjon’ som kan bygge på andre organiseringsprinsipper enn den som bør gjelde ordinært”. De tilføyer imidlertid at tilsynet ”må tenke nøye gjennom hvor mye praktisk arbeid etaten selv må utføre i en beredskapssituasjon og hvor mye som de ulike pliktsubjektene selv eller andre bør ta ansvar for”. Slik sett må etaten unngå at ”beredskapsrollen i for stor grad påvirker tilsynsrollen ved at etaten overtar ’hele’ ansvaret”, skriver de.

Andre forbrukerhensyn, som for eksempel redelighet, gis ikke på samme måte prioritet, og skal derfor bli *fremmet* på linje med en rekke andre hensyn.

"Kvalitet (...) langs hele produksjonskjeden" er et slikt hensyn som vel så gjerne kan sees som uttrykk for et ønske om å gjøre produkter mer salgbare. Dette innrømmes da også av departementet som i sine kommentarer *"anser det hensiktsmessig at matloven også åpner for nasjonalt regelverk som har elementer av næringspolitisk hensyn i seg (...)"*. Som eksempler nevner de her *"ordningen for beskyttede betegnelser og bestemmelser om kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og ordninger som antas å styrke forbrukerens tillit til norsk mat."* (Kommentarer til kapittel 15). Potensialet for målkonflikter blir enda tydeligere når en tar ordlyden i § 1 siste ledd i betraktning, der det heter at: *"Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet."* Det siste springer ikke naturlig ut av forbrukerhensyn, verken i forhold til norske eller utenlandske forbrukere.

Forbrukerhensynet er ytterligere utbrodert i kommentarene til lovteksten. Der heter det at *"forbrukerne har rett til trygg mat og et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser"* (kapittel 15). Disse behovene kan være relatert til helse, men *"forbrukerhensynet omfatter foruten helse blant annet hensynene til kvalitet, redelighet, mangfold, kultur, etikk, religion eller miljøtilpasset produksjon"*. Redelighetshensynet er her sentralt, og *"innebærer at produktene er det de gir seg ut for å være i forhold til opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde og sammensetning"*. Redelighet skal også bidra til *"å forebygge villedning av forbrukerne"*. I henhold til redelighetshensynet skal merking og markedsføring *"gi opplysninger som bidrar til at forbrukerne kan foreta kvalifiserte valg"*.

Mangfold nevnes også som et forbrukerhensyn: *"forbrukerne skal gis tilgang til mat i henhold til sine preferanser"*, heter det. De skal kunne velge mat i henhold til kulturelle, etiske, miljømessige eller andre preferanser. I denne sammenheng nevnes preferanser for økologisk og biodynamisk mat, for tradisjonsmat og for etiske målsettinger for produksjon og forbruk, for eksempel knyttet til miljøhensyn eller dyrevern. Det heter her at *"Loven kan ikke i seg selv påby et mangfold, men kan sikre at bestemte produkter oppnår en beskyttelse av sin identitet"*.

Helsehensynet er utvilsomt det viktigste for forbrukerne. Dette presiseres blant annet i § 16 om Næringsmiddeltrygghet. Der heter det at *"Det er forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er trygt. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet for kon-*

sum". I kommentarene til denne bestemmelsen vises det direkte til Food Law's artikkel 14. I denne sammenheng er det verd å merke seg at det refereres til *"bestemte forbrukerkategoriens særlige helsemessige ømfintlighet overfor et næringsmiddel som er beregnet på denne forbrukerkategorien"* (Food Law, Artikkel 14.4c). Det skal med andre ord tas hensyn til forskjeller mellom forbrukergrupper: Matens skal være trygg for alle. Det gjelder også barn, allergikere, eldre eller folk med nedsatt immunforsvar, eller eventuelle storspisere. Heller ikke de skal få i seg for mye av kjemiske stoffer som kan være skadelige i store mengder. Det gis også uttrykk for at *"føre-var betraktninger vil kunne inngå i de faglige vurderingene som må foretas"*, Eksempelvis ved *"nye smittestoffer der det ikke finnes tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser de kan gi"*. Disse føre-var betraktningene må likevel forstås innenfor rammene av næringsfaglige risikobegrunnede tilnærming som skal være det førende prinsipp for forvaltningen på området og EU-rett i henhold til Food Law (EF nr. 178/2002 Artikkel 6 og 7).

Lovteksten og merknadene legger stor vekt på at forbrukerne til enhver tid skal få nødvendig og relevant informasjon, enten denne kommer fra de som tilbyr mat for omsetning eller fra myndighetene. Når det gjelder myndighetene har de en informasjonsplikt *"ved mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers eller dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr"* (jf. § 27 første ledd). Informasjon kan imidlertid gis *"når forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det"* (§ 27 annet ledd). I kommentarene heter det at *"Forhold det skal informeres om ut fra forbrukerhensyn må være av en slik karakter at det er aktuelt for forbrukeren å forholde seg til informasjonen, for eksempel ved at informasjonen får betydning for forbrukerens valg"*.

4.2.1 Oppsummering og kommentar

Ot.prp. nr 100 (2002-2003) baserer seg på et klarere interesseperspektiv enn det som var tilfelle for Landbruksmeldingen. Det framheves eksplisitt at det kan forekomme målkonflikter, og at helse skal tillegges avgjørende vekt ved eventuelle interesseavveininger. Andre forbrukerhensyn (enn helse) gis ikke på samme måte forrang, selv om redelighetshensynet framheves spesielt. I likhet med Landbruksmeldingen legges det vekt på at loven skal ivareta både nærings- og forbrukerhensyn. Det reflekteres lite over mulige habilitetsliknende problemer i forholdet til organiseringen og utformingen av tilsyn på området. Ei heller står det noe om hvordan en skal kunne kombinere det å engasjere både forbrukere og næringsliv til større deltakelse samtidig som forbrukerne får større innflytelse. Tiår med studier av korporative representasjon og deltakelse forteller oss at det kan bli vanskelig. I slike fora taper van-

ligvis diffuse og svakt organiserte interesser for sterke og organiserte interesser (Jacobsen 1965; Egeberg m.fl. 1978)

4.3 Forbrukerhensyn i det nye Mattilsynet

Det nye Mattilsynet skal som nevnt være i drift fra 01.01.04. Opprettelsen av Mattilsynet innebærer en sammenslåing av Statens Næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Sjømatavdelingen i Fiskeridirektoratet. Samtidig blir de kommunale næringsmiddeltilsynene (KNTene) statliggjort. Det nye tilsynet får en regionalisert organisasjon, med en forholdsvis slank sentralorganisasjon på Adamstuen i Oslo, og 8 forholdsvis store regionkontorer. Den ytre etat blir bestående av 50-65 lokale enheter (St.prp. nr. 1 Tillegg 8 (2002-2003), pkt. 2.3.3). Nivåene skal bemannes med anslagsvis 120 personer sentralt, 240 personer regionalt, mens de lokale enhetene vil ha om lag 950 personer tilsatt (Statskonsult 2003). Det nye tilsynet skal kunne instrueres både fra Fiskeridepartementet, Helsedepartement og Landbruksdepartement. Det administrative ansvaret, herunder etatsstyring og koordinering av budsjettarbeidet, legges til Landbruksdepartementet (St.prp. nr. 1 Tillegg 8 (2002-2003), pkt. 2.3.2). Samtidig opprettes det en egen Vitenskapskomité uavhengig av Mattilsynet, med mandat å ”sikre uavhengige vitenskaplige vurderinger for Mattilsynet” (jf. pkt. 2.3.4). Denne blir administrativt underlagt Helsedepartementet.

Mattilsynet får som sin viktigste oppgave å forvalte den nye Matloven. Det er derfor ikke overraskende at en finner igjen de fleste hensynene og formuleringene fra Matloven i de offisielle dokumentene til Mattilsynet. I St.prp. nr. 1 Tillegg 8 (2002-2003) om ny organisering av matforvaltningen m.v. heter det at Regjeringens hovedstrategi for den framtidige matforvaltningen ”innebærer en helhetlig tilnærming fra jord/fjord til bord. Dette skal skje med utgangspunkt i følgende sentrale mål:

- å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes er helsemessig trygg for forbrukerne.
 - at frambudet av mat skjer på en redelig måte
 - at kvaliteten på de matvarer som frambyes er i samsvar med nasjonalt og internasjonalt fastsatte standarder
 - at Norge har god dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd²⁰
 - en mer kostnadseffektiv forvaltning enn hva tilfellet er i dag.”
- (2.2)

²⁰ Herunder ligger også beredskapsoppgaver, jf. fotnote 19.

Viktigst er igjen hensynet til at mat som produseres eller omsettes, inkludert import og eksport, skal være trygg for forbrukerne. I høringsnotatet om "Formål og oppgaver for det nye mattilsynet" der "Tilsynsfilosofi" omtales, slås det fast at "*Det må aldri herske tvil om at i avveiningen mellom de ulike hensyn som tilsynet må ta, er det **hensynet til forbrukerne**, og i første rekke gjennom å sikre forbrukerne helsemessig trygg mat, som skal tillegges avgjørende vekt*" (Høringsnotat 1, punkt 2.3.2). I samme dokument heter det også at "*det er et sentralt mål at maten oppleves som trygg*" (punkt 2.2.1, jf. også punkt 6.1). Hvordan oppnåelsen av "opplevd trygghet" står i forhold til målet om å oppnå "helsemessig trygghet", sier meldingen og høringsnotatene lite om. Det står likevel mye om åpenhet og risikokommunikasjon andre steder i proposisjonen, noe vi kommer tilbake til senere i framstillingen.

Bakgrunnen for redelighetshensynet er utdypet i proposisjonens punkt 4.2 der det pekes på at forbrukerne må kunne gjøre informerte valg og at de ikke må villedes. Men redelighet skal også sikre like konkurransevilkår for næringsdrivende. Det har slik sett også en konkurransepolitisk dimensjon. I siste hånd er det naturlig å forankre denne konkurransepolitiske dimensjonen i hensynet til forbrukerne: Det er forbrukerne som i siste hånd skal tjene på at markeds konkurransen virker. Når det gjelder kvalitet vises det til nasjonalt, men først og fremst internasjonalt kvalitetsregelverk, blant annet i regi av Codex Alimentarius. Formålet med slik regulering er dels, heter det, "*å ivareta forbrukerpolitiske hensyn*", dels "*å sikre like konkurransevilkår*" på tvers av landegrensener og dels "*å ivareta nasjonale næringspolitiske hensyn i globale markeder*", heter det.

I St.prp. 1 Tillegg 8 (2002-2003) springer det fram en klar erkjennelse av at mål og rollekonflikter kan forekomme og at folkehelsehensyn må få prioritet ved nødvendige interesseavveininger. Som nevnt er dette et klart framskritt i forhold til den relativt interessefrie drøftingen i St.meld. 19 (1999-2000). I begge dokumentene er en imidlertid svært opptatt av det nye tilsynets legitimitet og tillit i befolkningen. I proposisjonen sies det i punkt 4.3.2: "*Forbrukerne og andre interesserte parter må ha tillit til at Mattilsynet er effektivt i arbeidet med å nå fastsatte mål og at det er i stand til å ivareta de ulike hensynene på en tilfredsstillende måte. Det er viktig at det ikke er økonomiske eller andre bindinger mellom Mattilsynet og de det skal føres tilsyn med. Åpenhet, involvering av forbruker- og næringsinteresser og habilitet står sentralt her*".²¹

²¹ Et par mulige mål- og prioriteringskonflikter litt på siden av de vi drøfter her, bør nevnes: Som tidligere nevnt skal tilsynet både ivareta dyrevern/dyrevelferd og hensynet til humanhelse. Fra blant annet farmasøytisk industri vet vi at disse hensynene

Det heter også generelt om tilsynsfilosofien at *”det er en forutsetning at Mattilsynets beslutninger fattes på et selvstendig faglig grunnlag, og således uavhengig av bransjer/interessegrupper og eventuelle andre pressgrupper. Det skal sikres gjennom åpne prosesser mellom Mattilsynet og allmennheten”* (pkt. 3.4.2). Dette skal også gjenspeiles i rollefordelingen i risikoanalysen. Om risikoanalysen heter det at den for det første skal være ”objektiv” og ”interesseuavhengig”. *”Risikovurderinger må ikke påvirkes av de politiske føringer som gjelder for valg av tiltak i ulike situasjoner. For det andre må man sikre at de som er ansvarlige for selve risikohåndteringen ikke påvirker risikovurderingen på en slik måte at de beregninger som der gjøres ”tilpasses” de tiltak man a priori anser som ”tiltalende”. Av samme grunn må heller ikke ”risikovurdererne” på noen måte, direkte eller indirekte, kunne gjøres ansvarlige for risikohåndteringen”* (pkt. 4.3.5).

Disse generelle prinsippene har en forsøkt å følge opp gjennom ulike grep med sikte på å skille risikohåndtering fra risikovurdering i det nye tilsynet. Dette koblet til krav om åpenhet og forbrukerrepresentasjon, skal bidra til å redusere mulighetene for at slike problemer kommer opp. Først og fremst, og som allerede nevnt, er det opprettet en Vitenskapskomité som administrativt blir uavhengig av Mattilsynet og underlagt Helsedepartementet. Denne skal utrede på oppdrag fra Mattilsynet, men også kunne ta opp saker på eget initiativ. I den nevnte stortingsproposisjonen heter det blant annet at Vitenskapskomiteen skal begrunne vurderinger vitenskapelig, langs hele verdikjeden fram til forbruker. Det skal også sikres at vitenskapelige vurderinger er offentlig tilgjengelige (pkt. 2.3.4). Hvordan dette siste skal sikres i praksis, sier proposisjonen lite om. Den sier heller ikke noe om forbrukerrepresentasjon, noe som vektlegges så mye mange andre steder.

For å skille risikovurdering fra risikohåndtering, er det også bestemt at øvrig vitenskapelig basert rådgivning, såkalt FoU-basert forvaltningsstøtte, skal kunne kjøpes inn direkte fra vitenskapelige institusjoner. Det heter at økonomiske midler skal kanaliseres gjennom tilsynet slik at mattilsynet kan søke råd hos den eller de som er best kvalifisert og har de beste forutsetningene for å løse oppgavene. Endelig skal statlig engasjement som laboratorieeier begrenses. Laboratorietjenester skal i prinsippet kjøpes inn fra dertil egnede private, kommunale eller interkommunale laboratorier. Dette blant annet for å sikre at laboratorieanalyser, og dermed mye av datagrunnlaget for risikovurderinger,

ikke alltid er i samsvar. Det er også slik at det nye Mattilsynet skal organisere veterinær legevaktjeneste samtidig som det skal ha tilsyn med den samme tjenesten. Også det kan føre til prioriteringskonflikter og uklare ansvarsforhold.

framkommer uavhengig av de som står for risikohåndteringen (Høringsnotat 20. februar 2003, pkt. 5.2.1).

Også i forhold til politisk overstyring er det forsøkt tatt høyde for sammenblanding av fag og politikk. I Ot.prp. 100 (2002-2003) heter det at Mattilsynet skal ha en mer selvstendig rolle enn det som er vanlig for direktorater. Målet er, heter det, å *”rendyrke departementenes funksjon som sekretariat for politisk ledelse og dermed delegere fagoppgaver til direktorat/tilsyn”* (pkt. 3.4.4.1). Departementenes oppgave er å avveie ulike samfunnshensyn mot hverandre. Det må ikke blandes sammen med det faglige skjønn tilsynet skal utøve. Det heter derfor at mattilsynet skal gis *”økt uavhengighet av departementet”* når det gjelder tilsynets ordinære tilsynsfunksjoner, kontroll og sekundære vedtak (pkt. 3.4.4.2). I tråd med dette understrekes det også at klagesaksbehandling i all hovedsak bør avsluttes internt i Mattilsynet, og at departementet i alminnelighet ikke skal instruere tilsynet i enkeltsaker, ei heller omgjøre vedtak på eget initiativ.

Her må vi likevel peke på det faktum at det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Mattilsynet er lagt til et departement som har ansvaret for næringsinteressene på landbruksområdet. Dessuten har Fiskeridepartementet også instruksjonsrett overfor tilsynet. To departement med ansvaret for næringsutvikling og verdiskapning er derfor overordnet myndighet for det nye tilsynet som i henhold til proposisjonen så vel som EUs Food Law (som loven er ment å implementere) skal være uavhengig. Dette skaper et særdeles skjevt utgangspunkt i forhold til habilitetsdiskusjonen. Det må kunne stilles spørsmål ved hvorvidt de foreslåtte forholdsreglene, nevnt over, er tilstrekkelige for å rette opp fra dette utgangspunktet.

Den ”habiliserende” effekten av å opprette Vitenskapskomiteen og av å kjøpe inn forvaltningsstøtte, er svært avhengig av i hvilken grad det satses ressurser på disse. For at Vitenskapskomiteen skal bli et reelt uavhengig organ med faglig integritet og tyngde, må det få en utredningskapasitet av en viss størrelse og kontinuitet. Det vil derfor være viktig, sett fra forbrukerhold at komiteen får et permanent sekretariat. Tilsvarende må målsetningene om å kanalisere nok midler til FoU-basert forvaltningsstøtte følges opp i praksis.

Habilitetsdiskusjonen i proposisjonen knytter seg hovedsaklig til forholdet mellom fag og politikk. Forholdet mellom fag og næring blir ofret mer beskjeden oppmerksomhet, selv om en slår hovedprinsippet fast, at det ikke skal være bindinger mellom tilsyn og næring. Ut fra et forbrukerperspektiv kunne det være ønskelig om en her var mer detaljert og eksplisitt, for eksempel med hensyn hvilke koblinger ”eksperter” (en måtte ønske å benytte seg av) og le-

verandører av forvaltningsstøtte kan ha i forhold til næringsinteressene på området.

Et annet punkt som vedrører habilitetsproblematikken, knytter seg til utformingen av selve tilsynsrollen, slik den skal utøves lokalt overfor tilsynssubjektene. Det er den enkelte produsent som har hovedansvaret for å sikre mattryggheten, heter det (jf. pkt. 4.3.6). Mattilsynet skal imidlertid bidra til å sette disse i stand til å ivareta dette ansvaret. Det skal de gjøre gjennom ”*aktiv veiledning om innholdet i regelverket, videreformidling av sin kunnskap om risikofaktorer i matproduksjonen og annet forebyggende arbeid*”. Videre nevner en stikkordene ”*nærhet, fleksibilitet og samhandling*”, men understreker samtidig viktigheten av at ”*tilsynet må holde så vidt avstand at det ikke opptrer som problemeier og dermed går inn og konstruerer løsninger på de ulike problemstillinger næringsutøverne måtte reise*”. Balansen mellom nærhet og avstand blir viktig med tanke på tilsynet legitimitet overfor forbrukerne. Som tidligere nevnt tilsier erfaringer fra studier av inspektører, de som møter tilsynssubjektene (eng. ”street-level bureaucracy”), at det lett utvikler seg lojaliteter og bindinger mellom kontrollører og næringsutøvere. Det er derfor viktig at tilsynet, som det heter, opptrer ”*resolutt og konsekvent overfor bevisste regelverksbruk og forhold som har avgjørende negativ betydning for helse, kvalitet og redelighet*.” (pkt. 4.3.6).

Utformingen av en enhetlig tilsynsrolle blir åpenbart en stor utfordring for det nye Mattilsynet, der de ulike tilsynene som skal slås sammen er bærere av høyst forskjellige tradisjoner og identifikasjoner. Noen vil legge større vekt på veiledningsroller enn på politiroller og vise versa. Hvilke balansepunkter en her finner fram til vil være av stor betydning for tilsynets legitimitet overfor forbrukerne.

Et siste forhold vi vil nevne i denne sammenheng knytter seg departementenes instruksjonsmyndighet og formen slike instruksjoner gis. Instruksjonsmyndigheten er et viktig og selvfølgelig ledd i den demokratiske styringen av forvaltningen. Den skal, som det heter i proposisjonen, sikre avveining mellom ulike samfunnshensyn. For forbrukerne må det likevel være viktig at det er mulig å skille slike overordnede avveininger fra utøvelsen av faglig skjønn. Når beslutninger tas må det framgå om de er tatt på faglig eller politisk grunnlag og hvem som har tatt dem. Det vil bidra til å styrke Mattilsynets autonomi og faglige legitimitet om instruksjoner gis en skriftlig form (jf. Høringsuttalelse fra Interimsorganisasjonen for Mattilsynet). På det viset vil det kunne dokumenteres når instruksjon har funnet sted, og følgelig hvem som eventuelt må stå til ansvar eller kan ta æren for ulike utfall.

4.3.1 Oppsummering og kommentar

I sterkere grad enn det som var tilfelle for både Landbruksmeldingen og Ot.prop. 100 (2002-2003) peker St.prp. 1 Tillegg 8 på mulige mål- og interessekonflikter. Proposisjonen legger vekt på at det nye tilsynet skal ivareta forbrukerhensyn så vel som næringshensyn, men at hensynet til helse skal ha forrang. Samtidig er det åpenbart også en oppgave for det nye tilsynet at maten skal oppleves som trygg. Habilitetsliknende problemer har fått lagt mer framtrødende oppmerksomhet i stortingsproposisjonen enn i de andre dokumentene vi her har trukket fram. Det heter at det ikke skal være ”økonomiske eller andre bindinger” mellom Mattilsynet og de det skal føres tilsyn med. Det skal legges vekt på åpenhet, involvering av forbruker og næringsinteresser og habilitet, som det heter. Dette skal oppnås ved å skille risikovurdering fra risikohåndtering og politikk fra faglig skjønn. Vi mener det står mye fornuftig om hvordan dette kan gjøres. Vi peker imidlertid på overordnede problemer som springer ut av at Mattilsynet skal sogne til et departement med sterke koblinger til næringsinteresser og en i forbrukerøyne lite lydhør og forbrukervennlig forhistorie. Hvorvidt de foreslåtte tiltakene makter å kompensere for dette ”skjeve” utgangspunktet, vil i stor grad avhenge av ressurser og at Mattilsynets faglige integritet og uavhengighet respekteres fra departementets side. Det vil imidlertid også være avgjørende at Mattilsynet selv klarer å konsolidere seg og enes om en tilsynsprofil og rolle som samsvarer med de gode intensjonene om uavhengighet og økt forbrukerinnflytelse.

5. Nytt mattilsyn og forbrukerne – nye utfordringer

I den foregående drøftingen har vi hovedsakelig lagt an et interesseperspektiv på forbrukerne og hvordan en skal ta hensyn til dem. Vi har spesielt oppholdt oss med spørsmål knyttet til hvordan en kan sikre at maten er helsemessig trygg og hvordan et offentlig mattilsyn bør organiseres for å fremstå med tillit og legitimitet i befolkningen. Her mot slutten vil vi fortsatt legge hovedvekten på dette perspektivet, men samtidig utvides drøftingen til å inkludere behov og preferanser samt såkalt andre forbrukerhensyn, først og fremst kvalitet i en eller annen variant.

Utgangspunktet er et ønske om at det nye Mattilsynet skal kunne utføre sine tilsynsoppgaver på en effektiv og formålstjenlig måte med høy grad av legitimitet og tillit i befolkningen. I forhold til denne målsettingen finner vi det i utgangspunktet som en stor utfordring

- at tilsynet skal ivareta både forbrukerhensyn (knyttet til helse og redelighet) og næringspolitiske hensyn (for eksempel stimulere til økt kvalitet og mangfold, samt fremme eksporten av norske sjømatprodukter), samt
- at tilsynet administrativt og budsjettmessig skal eies av et næringsdepartement (Ld) og der i tillegg et annet næringsdepartement (Fd) også har instruksjonsmyndighet.

Gitt dette utgangspunktet er det en stor utfordring å forebygge misstanke om at ulike hensyn blandes sammen. Forbrukerne må kunne være sikre på at helserelaterte beslutninger virkelig er begrunnet i helsefaglige vurderinger og at nødvendige helserelaterte tiltak vil bli satt inn, også om det viser seg at de går ut over sentrale næringshensyn. Denne habilitetsliknende problematikken må også sees i lys av en forhistorie, der Landbruksdepartementet i liten grad kan sies å ha satt norske forbrukeres interesser i første rekke. Det samme gjelder for så vidt Fiskeridepartementet, som først og fremst har vært opptatt av eksportinteressene, ikke norske eller for den saks skyld utenlandske forbrukere.

Dokumentene knyttet til den nye Matloven og opprettelsen av nytt Mattilsyn inneholder flere forslag til organisatoriske tiltak for å sikre habiliteten. Først og fremst skal fag skilles fra politiske avveielser. Det skal gjøres gjennom opprettelsen av en Vitenskapskomité, uavhengig av Mattilsynet og Landbruksdepartementet. Samtidig skal FoU-basert forvaltningsstøtte kjøpes inn fra forskningsinstitutter. Det samme gjelder laboratorietjenester av ymse slag. På det viset skal risikovurdering skilles fra risikohåndtering. Åpenhet i forvaltningen skal gjøre det klart for enhver som måtte ønske å vite, om hvilke premisser og hvilke fakta som ligger til grunn for beslutningene som tas. Det heter seg også at tilsynet skal gis ”en økt uavhengighet” fra departementet. Hvorvidt disse tiltakene på en troverdig måte makter å kompensere for det ”skjeve” utgangspunktet vil, som tidligere nevnt, i stor grad avhenge av at Vitenskapskomiteen og forvaltningsstøttefunksjonene sikres tilstrekkelige ressurser til å kunne framstå som et uavhengig og kompetent miljø for risikoanalyse. Det blir dessuten særdeles viktig at departementet i praksis er tilbakeholdne med bruken av sin instruksjonsmyndighet, og enda viktigere, at bruken av denne (instruksjonsadgangen) skjer åpent. Forbrukerne og offentligheten må vite når beslutninger er basert på faglig skjønn og når de er uttrykk for overordnede interesseavveininger.

Samtidig er den konkrete utformingen av tilsynsrollen viktig. Det er nødvendig å utvikle en enhetlig tilsynsrollepraksis, som balanserer mellom nærhet og distanse på en for forbrukerne troverdig og åpen måte. Tilsynspersonellet må ha god kommunikasjon med sine respektive tilsynssubjekter, men samtidig unngå en situasjon der de identifiserer seg for sterkt med næringen samt at de utvikler et ”eierskap” til problemene de måtte identifisere. Dette blir åpenbart en stor og til dels vanskelig oppgave, i et nytt tilsyn der hver av de fire fusjonerende partene bærer på særegne tilsynsprofiler og historisk nedarvede tanke måter og lojaliteter. Ut fra våre samtaler synes det likevel som om en på ledelsesnivå har kommet langt i retning av å utvikle en felles tilsynsfilosofi og profil. Det er likevel på lokalnivå denne vil bli prøvd ut i praksis. Her representerer også den regionaliserte organisasjonsformen en stor utfordring. En må unngå at en ender opp med åtte regionale tilsyn med åtte måter å forstå tilsynsrollen på.

I henhold til de to forannevnte odelstings- og stortingsproposisjonene skal Mattilsynet også ivareta enkelte oppgaver i tilknytning til kvaliteten på produktene. Som vi har påpekt er det svært uklare grenser mellom forbruker- og næringsbaserte hensyn på dette området. For forbrukerne kan det derfor være uklart hvilke hensyn som reelt sett har begrunnet ulike kvalitetsfremmende tiltak. En mulig vei ut av disse problemene kunne være at tilsynet begrenser

sitt kvalitetsengasjement til å gjelde påpekningen av ”rett kvalitet” til forskjell fra graderte kvaliteter. Systemer for å fastslå ”rett kvalitet” kan i noen grad begrunnes i redelighetshensynet - forbrukerne skal vite hva de spiser. Graderede kvalitetsangivelser minner på den annen side vel mye om salgsfremmende argumentasjon, og bør ikke være tilsynets oppgave. Grenseoppgangen mellom disse to strategiene er imidlertid svært vanskelig (om ikke umulig).

Både Landbruksmeldingen og dokumentene i tilknytning til opprettelsen av Mattilsynet legger stor vekt på å invitere forbrukerne til dialog, deltakelse og representasjon. For forbrukerinteressene er det positivt og viktig at flere forbrukerstemmer, enten det er i regi av Forbrukerrådet, naturvernorganisasjoner eller andre, kommer til ordet i besluttede og rådgivende fora. Representasjonsorganer har den fordel og ulempe at personer over tid blir kjent med hverandres synspunkter og motiver og at det derfor kan bli lettere å bli hørt så vel som å komme til enighet. På den annen side står ofte vage, uorganiserte og (organisatorisk) svake interesser i fare for å bli fanget (kooptert) av sterke aktørers forståelse og referanseramme. Dette gjelder spesielt i et felt der vitenskaplighet ofte har fungert som kamuflasje og røykteppe for høyst interessebaserte synspunkter (Nestle 2003). Men hvordan slike prosesser forløper vil i stor grad avhenge av deres åpenhet. Det er åpenbart at forbrukerinteressene her er tjent med åpenhet omkring slike debatter, også fordi det kan gi forbrukerrepresentantene tilbakemeldinger fra de en presumptivt representerer.

I denne rapporten har vi lagt stor vekt på mulige kryssende hensyn, rollekonflikter og prioriteringsproblemer i mandatet for det som blir det nye Mattilsynet. Ut fra våre samtaler med de fusjonerende etatene har vi inntrykk av at en på ledelsesnivå har en forståelse for disse spenningene og at en systematisk arbeider for å finne måter å håndtere dem på. Slik vi ser det kommer disse utfordringene til å øke framover. Statskonsult sier det slik: *”Med et relativt beskyttet norsk landbruk har det så langt vært lagt relativt godt til rette for å avveie helsehensyn og næringshensyn mot hverandre innenfor en spesifikk norsk kontekst. Men med økende press for liberalisering og med nye lønnsomme (og helsemessig omtvistede) produksjonsmåter tilgjengelig, kan det i framtida bli vanskeligere enn i dag for primærnæringsdepartementene å finne balansen mellom helse og næringsutvikling”* (Statskonsult 1999, s. 46). Vi mener de her peker på viktige forhold.

Hele det norske matsystemet, fra jord til bord (og ikke like mye fra fjord til bord), med dets bruksstruktur og driftsformer, institusjoner, maktstrukturer, industri- og distribusjonsapparat, kjøpmannsbaroner, smaksvaner, matkultur og tillitsforhold, hviler i bunn og grunn på et sett av landbruks- og handelspolitiske rammebetingelser som i dag er under sterkt politisk press. Så vel støt-

teordninger som tollvern er under påtrykk fra EU, WTO og innenlandske eksportinteresser (les fiskeriinteresser). En ytterligere liberalisering (til og med en forholdsvis rask liberalisering) av handelen med jordbruksbaserte matvarer er derfor et sannsynlig scenario Mattilsynet må settes i stand til å kunne håndtere. I en situasjon med raskt økende import av matvarer må en unngå mistanke om at innenlandske næringshensyn får forrang framfor helse og forbrukerhensyn, eller at næringshensyn kamoufleres som forbrukerhensyn.²² Hvis matvaremarkedet åpnes på denne måten, vil en også kunne vente at ansvars- og tillitsforhold endres. Det blir i så tilfelle en utfordring også for det nye Mattilsynet. Norske matmyndigheter har så langt nytt usedvanlig stor tillit i befolkningen (jf. Poppe og Kjærnes 2003). De har imidlertid kunnet profitere på en i Europeisk sammenheng svært stabil og forholdsvis oversiktlig markedssituasjon der det har vært forholdsvis lett å finne fram til felles forståelser og omforente løsninger. Alt taler for at dette vil bli vanskeligere i framtiden. I så tilfelle blir det enda viktigere enn tidligere å holde hensyn og roller fra hverandre i åpne beslutningsprosesser.

Den andre utfordringen kommer fra teknologien. Mat er i stigende grad en høyteknologisektor, der vitenskap er en viktig innsatsfaktor. Teknologiske innovasjoner introduseres i stigende tempo i produksjonsprosesser så vel som i produktene som lanseres. Genteknologi er en av mange nye teknologier som her tas i bruk for å produsere matvarer billigere, få dem til sensorisk å forandre seg, gi dem nye, eventuelt helsefremmede egenskaper osv. I denne situasjonen blir en ryddig risikovurdering og risikohåndtering viktigere enn tidligere, der føre-var prinsippet må anvendes med klokskap. Samtidig reiser de nye teknologiene etiske problemstillinger som ”går utenpå” vanlige vitenskaplige vurderinger. I slike situasjoner blir det særdeles viktig at ikke bare de vitenskapelige konklusjonene, men også premissene som legges til grunn blir stilt fram for åpen diskusjon. Dette er desto viktigere ettersom Mattilsynet her i stigende grad vil stå overfor en i norsk sammenheng ny type aktører, de store, vitenskapstunge transnasjonale ’life-science’ foretakene. I møtet med disse vil Mattilsynet så vel som Vitenskapskomiteen måtte ha et ryddig forhold til hvilke hensyn og hvilke vurderingskriterier som skal komme til anvendelse.

²² Ryddighet på dette området er viktig også for at det norske Mattilsynet og dermed norske myndigheter skal ha legitimitet overfor importører, utenlandske produsenter og regjeringer.

6. Litteratur

- Almås, Reidar (2002): Frå bondesamfunn til bioindustri : 1920-2000. Norges landbrukshistorie, Bind 4. Oslo: Det norske samlaget.
- Beck, Ullrich (1992): Risk society. Towards a new modernity. London: Sage.
- Bourdieu, Pierre (1986): Distinction. A social critique of the judgement of taste, London: Routledge & Kegan Paul.
- Bøe, Einar, Eldbjørg Hui Wold, Jørgen Dalhoff, Henrikk Grell, Bent Friberg Henningsen (1986): Økonomisk minilex, Oslo: J. W. Cappelens Forlag A.S.
- Carrier, James (1995): Gifts & Commodities. Exchange & Western Capitalism since 1700, London: Routledge.
- Economist (Oct. 2003): Economic Focus: They're watching you.
- Economist (Sept. 2001): ProLogo.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): Organisasjons-samfunnet og den segmenterte stat, i Politisk organisering, Oslo: Universitetsforlaget.
- Eide, Asbjørn (red.) (1984): Food as a human right. Tokyo: United Nation University.
- Elster, Jon (1989): Nuts and bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elvebakken, Kari Tove (1997): Offentlig kontroll med næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn. Rapport nr. 50 Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Fischler, Claude (1988): Food, self and identity. Anthropology of Food, 27 (2): 275-92.
- Fox, Nicols (1997): Spoiled: The Dagerous Throuth about a Food Chain Gone Haywire. New York: Basic Books.
- Grønmo, Sigmund (1984): Samfunnsvitenskaplig forbrukerforskning – perspektiver og problemområder, i Sigmund Grønmo (red.) Forbruker, marked og samfunn. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hellevik, Ottar (1972): Gallupdemokratiet, Oslo: Det Norske Samlaget.
- Hellevik, Ottar (1996): Nordmenn og det gode liv. Norsk Monitor 1985-1995. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1978): Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon i Gudmund Hernes (red.) Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1983): Selvbilde og slagkraft. Om arbeidstakerorganisasjonenes stilling i 80-årene, i Økonomisk organisering, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hirsch, Fred (1978): Social Limits to Growth. London: Routledge & Keagan Paul.
- Høringsnotat (20. februar 2003): Høringsnotat om framtidig organisering av laboratorietjenestene på matområdet mv. Oslo: Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet.
- Jacobsen, Eivind (1992): Forbrukernes motstridende interesser, i Bakke, John W. og Marianne Lien (red.) Mellom nytte og nytelse. Perspektiver på forbruksteori og forskningspraksis. Arbeidsrapport nr. 9-1992, Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Jacobsen, Eivind og Stræte, Egil Petter (2002): Et land av gulost og grillpølser? Maktperspektiv på produktutvikling og sortimentsutvikling, i Hilmar Rommevedt (red.) Matmakt. politikk, forhandling, marked. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Eivind og Unni Kjærnes (2003): Sikker mat til forbrukerne – et offentlig eller privat ansvar, i Jacobsen, Eivind, Reidar Almås og Jahn Petter Johnsen (red.) Den politiserte maten, Oslo: Abstrakt Forlag.
- Jacobsen, Knut Dahl (1965): Jacobsen, K. D. 1965, "Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet", Tidsskrift for samfunnsforskning no. 2, pp. 147-160.
- Kjærnes, Unni (1993): A sacred cow. The case of milk in Norwegian nutrition policy, I Unni Kjærnes (ed.), Regulating markets, regulating people. On food and nutrition policy, Oslo: Novus Press.
- Kotler, Philip and Sidney J. Levy (1969): Broadening the concept of Marketing, Journal of marketing (January 1969), pp. 10-15.
- Lavik, Randi, Eivind Jacobsen og Marit Strand (2003): Matprisene i den offentlige debatten, i Jacobsen, Eivind, Reidar Almås og Jahn Petter Johnsen (red.) Den politiserte maten, Oslo: Abstrakt Forlag.
- Lien, Marianne (1993): From deprived to frustrated. Consumer segmentation in food and nutrition, I Unni Kjærnes (ed.), Regulating markets, regulating people. On food and nutrition policy, Oslo: Novus Press.
- Lien, Marianne (1994): Offer, strateg eller iscenesetter? Bilder av forbrukeren i forbruksforskning, Sosiologisk tidsskrift nr. 1 (1994), s. 41-62.
- Lien, Marianne (1997): Marketing and modernity, London: Berg Publishers.

- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe, *West European Politics*, 17, 77-101.
- Marsden, Terry, A. Flynn og M. Harrison (2000): *Consuming interest. The social provision of foods*. London: UCL Press.
- Nestle, Marion (2003): *Safe food. Bacteria, biotechnology and bioterrorism*, Berkely, Cal.: University California Press.
- NOU 1977:9: *Varehandelen, forbrukerne og samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1995:21: *Organiseringen av forbrukerapparatet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Poppe, Christian og Unni Kjærnes (2003): *Trust in food in Europe: A Comparative Analysis*”. SIFO-fagrapport nr. 5 2003 (under utgivelse).
- Rommetvedt, Hilmar (2002): *Matsystemet – et politisk-økonomisk system i endring*, i Hilmar Rommetvedt (red.): *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Schlundt, Jørgen (2003): *Foredrag Polyteknisk forening, Oslo 5. februar 2003*
- Schlundt, Jørgen (2003): *Foredrag OECD-konferanse, den Haag, mars 2003*.
- Scott, C. (2003). *Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post-Regulatory State*. In: J. Jordana & D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Selnes, Fred (1993): *Relasjonsmarkedsføring*, Bedriftsøkonomens Forlag.
- Shapiro, Susan P. (1987): *The Social Control of Impersonal Trust*, *American Journal of Sociology*, Volume 93, No 3 (November 1987): 623-58.
- SNT (2003): *Holder maten mål*.
- Spriggs, John and Isaac, Grant (2001): *Food safety and international competitiveness. The case of Beef*, (Wallingford (UK): CABI Publishing).
- St. meld. 40 (1998-99): *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet*. Det kongelige barne- og familiedepartementet.
- Statens Ernæringsråd (1998): *Kostnad-nytte vurderinger av tiltak for å øke forbruket av frukt og grønnsaker, for å redusere forekomsten av kreft*. Rapport nr. 4/98. Oslo: Statens Ernæringsråd.
- Statskonsult (1999): *Organisering av næringsmiddeltilsyn*. Oslo: Statskonsult Rapport 1999:15
- Statskonsult (2001): *Utfordringer for Statens dyrehelsetilsyn*, Oslo: Statskonsult Rapport 2001:20.
- Statskonsult (2002): *Fra fjord til bord. Gjennomgang av Fiskeridirektoratet i berge – med anbefaling om ny organisasjonsstruktur*. Oslo: Statskonsult Rapport:2002:9.

- Statskonsult (2003): Spredt, men samlet. Prinsipielle vurderinger av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå – eksempel det nye Mattilsynet. Oslo: Statskonsult Rapport 2003:4.
- Sterns, Peter N. (2001): Consumerism in World History. The Global Transformation of Desire. London: Routledge.
- Stigler, George J. (1971): The Theory of Economic regulation, Bell Journal of Economics and management Science, 6/2 (1971), pp. 114-41
- Vogel, David (1986): National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wilson, J. Q. (1980). *The politics of regulation*. New York: Basic Books.